

LA GESTION DURABLE DU FONCIER

Est-elle possible en zone dense ?

D.U. Construire Eco-Responsable
Mémoire de fin de formation
Décembre 2020
Nadia Hamma

Sommaire

INTRODUCTION.....	2
I. LA GESTION DU FONCIER PAR LES POLITIQUES FONCIERES.....	5
A. Les enjeux de la gestion du foncier	5
B. Les approches et les outils de la gestion du foncier	5
II. UNE GESTION DURABLE DU FONCIER ZONE URBAINE DENSE	8
A. Que serait une gestion durable du foncier en zone urbaine dense ?.....	8
B. Le modèle du Community Land trust.....	9
C. D'autres exemples étrangers	11
D. Les expériences françaises de démembrement du foncier	13
a) Les baux emphytéotiques des terrains propriété des Hospices Civils de Lyon.....	13
b) Des tentatives isolées d'opérateurs pour répondre au besoin de logement abordable	14
c) L'introduction par la loi ALUR de la dissociation foncier/bâti pour la production de logements abordables par le biais des Organismes Fonciers Solidaires.....	14
III. LE FONCIER EN ZONE URBAINE DENSE : UN STATUT PROTECTEUR A INVENTER ?.....	17
I. La notion de « commun »	17
II. Le foncier comme commun urbain, un statut en gestation ?.....	18
CONCLUSION	21
BIBLIOGRAPHIE	23

INTRODUCTION

La question de la gestion économe de l'espace n'est pas nouvelle. Pourtant, malgré les dispositions législatives et réglementaires prises depuis 20 ans (Loi SRU de 2000, Loi Grenelle 2 de 2010, Lois ALUR de 2014 et ELAN de 2018...), la tendance à l'artificialisation des terres ne s'est pas infléchie en France.

Le principe d'une gestion durable du foncier en zone rurale et la préservation des espaces naturels commencent pourtant à s'ancrer dans les discours, au regard notamment de l'enjeu de limitation de l'imperméabilisation des sols. L'objectif de "Zéro artificialisation nette" (ZAN) inscrit au plan biodiversité présenté par le gouvernement à l'été 2018 en est une traduction.

L'affirmation d'un objectif « Zéro artificialisation nette » constitue une rupture dans les principes de l'urbanisme, en supposant que toute nouvelle opération entraînant une artificialisation devrait être compensée par une action de « désartificialisation » (friche, zone d'activité vacante, parking...). L'horizon temporel pour rendre effectif cet objectif n'est pas défini (la Commission Européenne préconise un horizon 2050 dans sa feuille de route « pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », adoptée en 2011). Cependant, l'« Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace », adressée aux Préfets montre une volonté d'agir vite pour « infléchir la consommation, puis la stopper [...] ». Dans cette perspective, un observatoire national de l'artificialisation des sols a été mis en place en 2019 dans le cadre du Plan Biodiversité.

Si ce principe trouve un écho en dehors des zones urbaines pour préserver les terres agricoles et naturelles, qu'en est-il dans les agglomérations ?

En effet, un constat interpelle : le coût du foncier dans les projets d'aménagement représente une part importante des bilans d'opération (entre 40% et 70%).

Ce constat engendre des conséquences non négligeables dans les projets d'aménagement. Le coût élevé du foncier a un impact direct sur la programmation des opérations d'aménagement, sur les formes urbaines produites, sur la mixité (ou non) de nos villes, sur la qualité de vie des habitants des grandes métropoles.

Comme Francesco Tonucci¹ le relève, "Autrefois, on investissait presque tout dans la ville, dans l'espace public. Le véritable habitat c'était la ville. Aujourd'hui la tendance est inversée. On investit tout dans la maison qui de plus en plus se fait refuge, forteresse." Il se pourrait que ce constat se renforce après la crise sanitaire de la COVID 19 et les confinements successifs.

Le moindre mètre carré devant être valorisé, on rogne souvent sur la qualité et la quantité des espaces publics, qui, par définition, ne génère pas de recette pour les opérations d'aménagement mais seulement des dépenses. Dépenses à court terme lors de l'investissement de départ, mais également dépenses à long terme puisqu'il faudra entretenir et gérer ces espaces dans le temps.

¹ TONUCCI Francesco, "La ville des enfants, pour une [r]évolution urbaine", Parenthèses, 2019, 240p.

Le coût élevé du foncier implique mécaniquement un coût élevé du logement, dont il devient un poste du bilan de production important. Le coût du foncier n'explique pas à lui seul le prix des logements. Toutefois, il y participe. Avec une moyenne supérieure à 10 000 euros/m² pour acquérir un logement dans Paris, on évince toute une catégorie de la population de la ville-centre pour les reléguer toujours plus loin. Ce qui n'est pas sans conséquences sur l'artificialisation de zones péri urbaines ou rurales.

Les programmations les moins rentables sont plus difficiles à maintenir dans les opérations. C'est le cas des grands services urbains, de la logistique ou encore de l'activité productive. Ces programmations ont souvent besoin de terrains assez importants d'une part et ne peuvent absorber un coût du foncier trop élevé. Les recettes attendues dans les bilans d'opération pour ce type de programmation sont donc faibles. En plus de devoir gérer une cohabitation apaisée avec des zones d'habitation, la question de l'équilibre économique du maintien ou de l'implantation de ce type de programmation en zone urbaine dense est donc difficile. Or, elles sont autant de composantes essentielles au bon fonctionnement de la ville, au maintien d'emplois diversifiés pour éviter une tertiarisation trop importante ou encore pour assurer un minimum d'autonomie aux zones urbaines qui s'est révélé être un véritable point faible avec la crise de la COVID-19. Malgré leur caractère vital, elles ont du mal à peser face à des programmes présentant de meilleurs rendements.

Il s'agira donc dans le cadre de ce mémoire de questionner ce que pourrait être une gestion durable du foncier, que l'on considérerait comme une ressource rare, et d'évoquer sa traduction dans la création d'un statut protecteur.

Cette réflexion s'appuiera sur l'identification des leviers mobilisables à travers la politique foncière comme outil de gestion du foncier (I). Puis, on s'interrogera, à l'aide d'exemples étrangers et d'expérimentations françaises, sur ce que pourrait être une gestion durable du foncier en zone urbaine dense (II). Enfin, on interrogera la nécessité de changer de paradigme à l'égard du foncier et de questionner la création d'un statut protecteur (III).

L'objectif de ce travail ne sera pas de formuler des solutions, mais plutôt de questionner la gestion actuelle, le statut du foncier et de soumettre des hypothèses de travail pour le considérer différemment afin de corriger les conséquences négatives de son prix en zone urbaine dense.

Pour mener à bien ce travail, et compte tenu de la contrainte de temps pour le produire, le choix d'une méthodologie de recherche fondée sur l'étude de la documentation existante et de documents juridiques permettant de comprendre les leviers existants ou à mobiliser s'est imposée.

L'état de l'art concernant la gestion du foncier s'est avéré plus tourné vers les outils de l'action foncière que vers les politiques foncières. Cet angle peut sembler réducteur et se focalise souvent sur une sorte de boîte à outil, certes nécessaire mais insuffisante. De plus, l'action foncière est le plus souvent évoquée dans l'objectif de produire du logement, ce qui est également une partie seulement de l'enjeu de la maîtrise des terrains en zone urbaine dense.

Concernant le caractère durable de la gestion du foncier, la littérature existante exclut quasi systématiquement les zones urbaines denses pour se concentrer sur les zones agricoles et naturelles. Toutefois, la question de la production de logement à prix abordable, qui pourrait être l'enjeu social de la gestion durable du foncier, est traitée de façon abondante.

Enfin, le concept de « commun », qui servira de base de réflexion à un changement de modèle, est quant à lui bien documenté. Sa déclinaison en commun urbain est plus récente mais fait également l'objet d'une réflexion de plus en plus importante par les acteurs de la ville.

I. LA GESTION DU FONCIER PAR LES POLITIQUES FONCIERES

A. Les enjeux de la gestion du foncier

Les collectivités locales, en fonction de leur localisation ou encore de leur contexte socio-économique, sont confrontées à différents enjeux qui impliquent une maîtrise du foncier. Le foncier, support de toute opération d'aménagement ou de construction et plus généralement de toute fonction, devient un préalable à la production de logement, à la maîtrise du développement résidentiel, à la requalification de quartiers urbains en difficultés ou de centres villes en déprise, à la préservation des terres naturelles ou agricoles, à la renaturation, etc.

Différentes politiques publiques sont élaborées pour répondre à ces enjeux - politiques de l'habitat, de développement économique, de renouvellement urbain, etc. - et nécessitent une mobilisation du foncier qui revêt à la fois un caractère quantitatif et qualitatif.

Si on prend l'exemple de la politique de l'habitat, la mobilisation du foncier doit être quantitative pour produire un certain nombre de logements. Elle doit également être qualitative pour permettre d'atteindre les objectifs fixés notamment en termes de type de logement dédié à un public spécifique - comme le logement social – et doit donc répondre à certains objectifs : poids de la charges foncière, niveau de pollution, constructibilité, etc.

Le marché n'assurant pas de lui-même la production de terrains dont les caractéristiques répondent à ses enjeux, la puissance publique doit intervenir via des politiques foncières qui sont le support de politiques plus larges.

Le législateur a été assez productif ces dernières années concernant la mobilisation du foncier : Loi « Duflot » de 2013 relative à la « mobilisation du foncier public » ; Loi « ALUR » de 2014 qui renforce la lutte contre la consommation foncière ; ou encore, « Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt » de 2014.

Toutefois, aucune ne donne une définition de ce que serait une politique foncière.

B. Les approches et les outils de la gestion du foncier

Comme l'explique Franck Baltzer², la définition de la valeur du foncier s'opère à l'occasion des transactions réalisées sur les marchés foncier et immobilier. « L'acquéreur, quel que soit son type (professionnel ou non, public ou privé), apprécie la valeur du bien pour en proposer un prix. Cette valeur oscille entre une valeur d'usage et une valeur dite de développement. La première se calcule par référence au marché local pour des biens équivalents et s'applique à la plupart des ventes entre particuliers. Il existe également pour les biens à vocation économique une

²BALTZER Franck, "Quelle politique foncière pour l'Île-de-France ?", L'Economie politique, n°78, 2018/2, PP. 143 à 153.

valeur d'usage par capitalisation, qui dépend du retour sur investissement des loyers escomptés d'un actif immobilier sur une période donnée.

La valeur de développement est fondée sur la méthode du « compte à rebours » et est pratiquée par les professionnels de la promotion immobilière.

Le principe en est assez simple : selon la constructibilité du terrain et les prix escomptés des produits programmés (logement à loyer libre, logement social, commerce, bureaux, etc.), l'opérateur calcule les recettes estimées des ventes. Les dépenses sont liées à la transformation de l'existant en un nouveau produit immobilier et sont réparties entre la requalification du foncier (démolition, dépollution), les frais fixes, les études, le coût de l'édification du programme neuf et la marge, en tenant compte d'une part variable de provisions. Pour les professionnels de l'immobilier, le prix foncier admissible correspond alors à la différence entre recettes et dépenses liées à la réalisation de l'opération. C'est la somme à proposer pour emporter la transaction et percevoir une marge. Selon les droits à construire affectés à la parcelle (réglementés par le PLU) et le prix de revente possible après construction, la valeur de développement peut être supérieure à celle d'usage : la mutation du terrain est alors possible³.

Le marché intègre donc la valeur de développement des terrains pour fixer son prix.

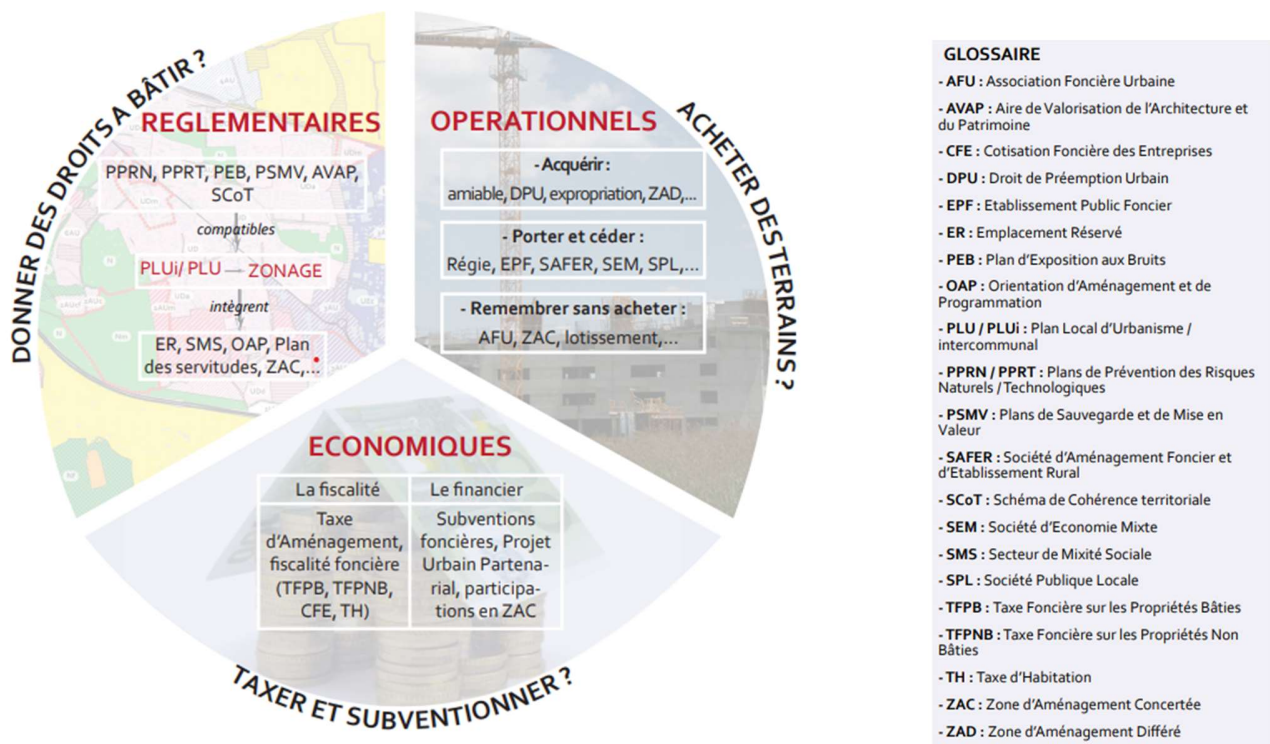
L'AURAV⁴ définit une politique foncière comme « l'ensemble des actions menées par la puissance publique pour contrôler, plus ou moins directement, l'utilisation des sols. Toute politique foncière s'appuie ainsi à la fois sur des objectifs, des méthodes et des outils » (Boulay G. et Buhot C., Les mots du foncier, dictionnaire critique, 2013).

Aussi, si le marché intègre la valeur de développement des terrains pour fixer son prix et que le potentiel de développement est déterminé par une politique foncière menée par la puissance publique, on devrait observer une certaine maîtrise du prix par la limitation du potentiel de développement. Ce qui n'est pas aussi mécanique.

³ BALTZER Franck, "Quelle politique foncière pour l'Ile-de-France ?", L'Economie politique, n°78, 2018/2, PP. 143 à 153.

⁴ AURAV (Agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse), "Comprendre les politiques foncières, premiers éclairages en Vaucluse", publication n°19, juin 2015

Pour agir sur le foncier et notamment sur ce potentiel de développement, les collectivités s'appuient sur des outils de nature réglementaires, opérationnels et économiques :



AURAV, Comprendre les politiques foncières, premiers éclairages en Vaucluse, publication n°19, juin 2015

L'utilisation de ces outils varie en fonction des enjeux auxquels les collectivités souhaitent répondre, des objectifs poursuivis, du contexte, de leurs moyens, de leurs habitudes et de leur volonté plus ou moins interventionniste.

Globalement, chaque typologie d'outils pourrait permettre de mettre en œuvre une gestion durable du foncier en zone urbaine dense dont une hypothèse de définition sera abordée infra.

Toutefois, force est de constater qu'une gestion durable du foncier en zone urbaine dense est prise en compte de façon insatisfaisante par cette panoplie d'outils « classiques ».

II. UNE GESTION DURABLE DU FONCIER ZONE URBAINE DENSE

A. Que serait une gestion durable du foncier en zone urbaine dense ?

En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, officialise la notion de développement durable et celle des trois piliers (économie/écologie/social) : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.

On peut faire l'hypothèse qu'une gestion durable du foncier en zone urbaine dense répondrait aux enjeux soulevés par ces trois piliers.

Il pourrait s'agir dans un objectif de développement économique efficace de permettre à toutes les activités, productives, logistiques, artisanales, de grands services urbains nécessaires au bon fonctionnement de nos villes de pouvoir s'y maintenir si ce n'est de s'y installer. Alors que les notions de souveraineté et d'autonomie des grandes villes s'invitent dans le débat post-Covid-19, cet objectif est d'autant plus criant.

Une gestion durable qui chercherait à atteindre une équité sociale devrait permettre à chacun de se loger décentement à un prix abordable et d'avoir accès aux services et équipements publics quel que soit son lieu de résidence.

Enfin, on pourrait imaginer qu'une gestion durable du foncier qui soit écologiquement soutenable permettrait de développer plus d'espaces publics de qualité, de nature en ville pour lutter contre les îlots de chaleur urbains qui concernent plus de 80 % de la population vivant dans les zones urbaines selon une étude publiée en mars 2018 dans *Physical Review Letters*.

Depuis quelques années, le terme "inclusif" vient compléter les qualités d'une ville désirable. Celui-ci renvoie à la possibilité, pour chaque citoyen, y compris les plus défavorisés, de participer pleinement à la société urbaine : l'accessibilité ressort comme le maître mot qu'il s'agisse du marché du travail, de conditions de logement décentes et des services à la population.

Or, les métropoles connaissent sans exception des phénomènes de ségrégations spatiales grandissantes. Les marchés immobiliers métropolitains sont porteurs de mécanismes intrinsèques d'éviction par les prix, en particulier à travers le phénomène dit de gentrification. Il se caractérise par une forte tension entre les besoins et l'offre ainsi que par un effet de relégation aux dépens de certaines fonctions.

Le foncier est le plus souvent perçu comme le socle physique des opérations de construction ou d'aménagement sur lequel repose ces différents programmes. C'est certainement la raison pour laquelle, les politiques foncières sont le plus souvent subordonnées à une politique d'aménagement. Sonia Guelton souligne que "les rappels récurrents de son importance comme "matière première de l'aménagement" tendraient à le ramener à une fonction d'intrant dans le processus, dont on étudierait sa consistance et son prix dans le but de le transformer et le revendre [...]"⁵ à tort. Cette vision est bien trop réductrice. Elle complète en précisant que « le

⁵ Collectif, "L'ABC de l'urbanisme", IUP, 2010, 178 p.

foncier n'est pas un bien intermédiaire consommable. Il inclut d'autres dimensions qui orientent et déterminent les formes mêmes de l'urbanisation. »

On comprend alors que des recherches de solutions innovantes pour permettre la promotion de politiques publiques visant à agir sur le prix du foncier aient vu le jour.

B. Le modèle du Community Land Trust

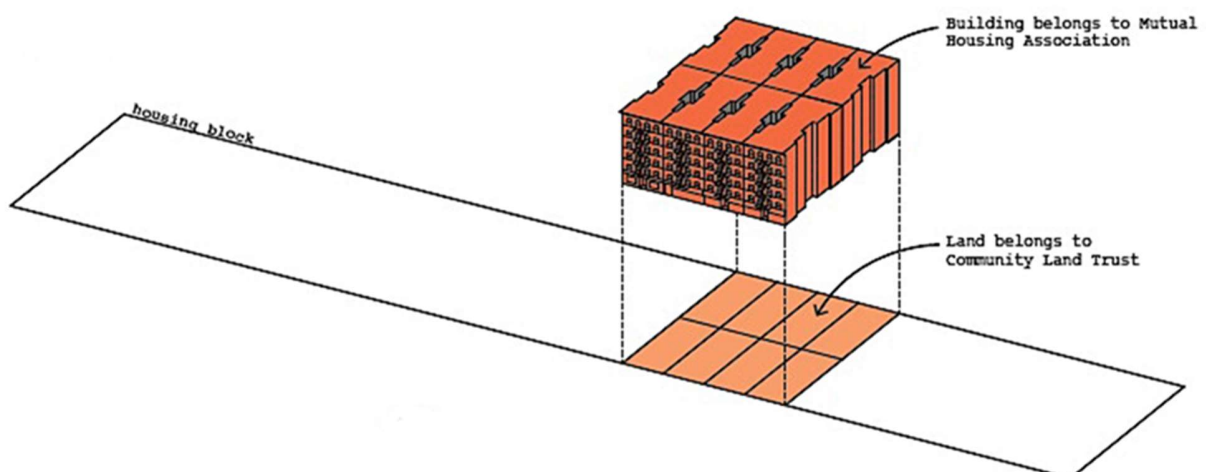
L'une des premières expérimentations innovantes qui pourrait être considérée comme une gestion durable du foncier en zone urbaine dense voit le jour au tout début des années 1970 aux Etats-Unis en lien avec le mouvement des droits civiques des afro-américains. Il s'agit du modèle des Community Land Trust (CLT).

Plutôt développé en milieu rural dans les années 1970 puis en milieu urbain dans les années 1980, il est resté marginal jusqu'à son encadrement par des dispositions législatives pour la première fois en 1992.

Cette reconnaissance par la loi permet sa diffusion plus large et permet également la mobilisation de financement fédéraux.

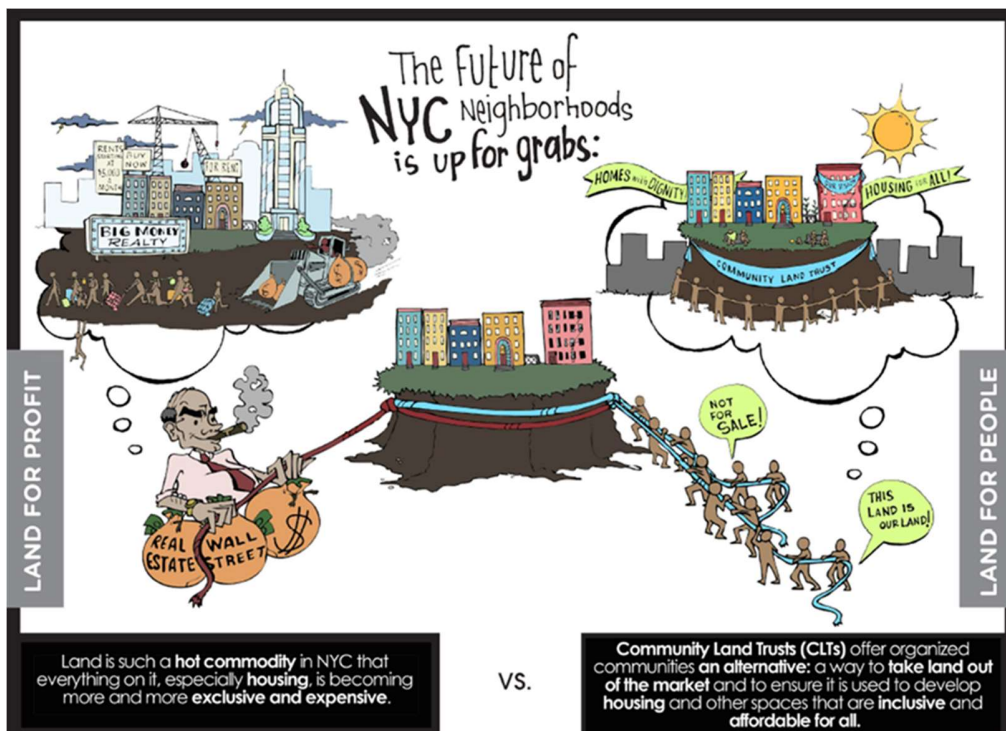
Emergeant initialement d'une volonté de sortir le foncier d'une logique marchande, les CLT se sont finalement concentrées sur des opérations de production de logements abordables.

Le principe de ce modèle est simple et renvoie à des systèmes ancestraux de démembrement du foncier :



Un organisme communautaire (comparable à un bailleur social qui intégrerait une part de gouvernance démocratique et interviendrait uniquement sur le foncier) reste propriétaire des terrains et organise ensuite la division de la propriété du sol de la propriété du bâti. Les ménages qui acquièrent les logements, sous conditions de revenus, prennent parallèlement à bail le terrain pour lequel ils versent un loyer modique. Le système prévoit qu'en cas de revente, un système anti-spéculatif s'applique pour maintenir le logement à destination de ménages modestes. Le bail est transmissible aux héritiers des ménages propriétaires, aux seules conditions qu'ils l'occupent ou le revendent selon le système anti-spéculatif initialement défini.

« Le Community Land Trust, en tant que modèle d'accès collectif, participatif et anti-spéculatif à la propriété de logements et services de proximité, envisage la terre comme une ressources commune qui devrait permettre de garantir une justice sociale durable. Fort de cette vision, le CLT tente d'offrir une gestion foncière en ce sens »⁶.



CLT promotional graphic by NYC Community Land Initiative

Comme le soulignait Jean-Philippe Attard en conclusion d'un article dédié au CLT⁷ : « Les résultats des évaluations des CLT marquent les esprits. Après une trentaine d'années d'exercice pour les plus anciennes, ces organisations arborent un séduisant bilan qui incite fortement à leur

⁶ COLLECTIF, sous la direction de DECLEVE Bernard, DE LESTRANGE Roselyne, GALLETZOT Héléne, MANTZIARAS Panos, " Dessiner la transition : dispositifs pour une métropole écologique", MétisPresses, septembre 2020, 1 Vol. (280 p.)

⁷ ATTARD Jean-Philippe, Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts, Mouvements 2013/2 (n° 74), pages 143 à 153

emboîter le pas. Conjuguant une mise hors marché du foncier avec une immobilisation des subventions publiques dans le sol et dans la pierre, les CLT sont parvenues à produire un patrimoine social permanent. Ce faisant, ils ont offert et continuent d'offrir un accès à la propriété à plusieurs générations de ménages qui en l'absence de transfert intergénérationnel et ne disposant pas de revenus suffisants pour avoir prise sur le cours des valeurs immobilières n'auraient sinon pas pu satisfaire leur besoin de logement dans la localité de leur choix ».

Ce modèle s'est progressivement exporté en Europe et plus récemment en France avec la création des Organismes Fonciers Solidaires et des Baux réels solidaires par la loi ALUR en 2014.

C. D'autres exemples étrangers

Les Etats-Unis ne sont pas les seuls à avoir cherché à corriger les effets négatifs du marché sur le foncier.

Dans le cadre de l'ouvrage "Maîtriser l'impact économique du foncier"⁸, le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) a répertorié quelques dispositifs étrangers qui permettent d'agir sur le prix des logements.

On peut classer ces dispositifs en deux catégories :

- les systèmes d'acquisition partielle associée à un loyer ;
- les systèmes d'acquisition à une valeur inférieure à la valeur réelle du bien avec comme contrepartie pour l'acquéreur de ne pouvoir revendre que les parts qu'il a acquises.

Les montages organisant une partition permanente du logement/immeuble			
Montage	Poste d'économie	Nature de l'opération	Objectifs
L'achat location "Koophuur" aux Pays-bas	Terrain et gros oeuvre	Accession partielle et location	Un accédant ne finance que l'intérieur du logement (35% de la valeur du bien) et l'organisme vendeur reste propriétaire du gros œuvre et des parties communes. L'accédant verse un loyer pour l'utilisation de la part appartenant à l'organisme « vendeur loueur » (65% du bien). L'accédant ne dispose pas de tous les droits réels.
Montage	Poste d'économie	Nature de l'opération	Objectifs
La propriété partagée "Shared Home Ownership" en Australie	Terrain et gros oeuvre	Accession	L'acquéreur achète seulement une fraction d'un logement (70%); le reste est la propriété permanente d'une agence Gouvernementale (30%).

⁸ CEREMA, "Maîtriser l'impact économique du foncier : Un enjeu pour favoriser les opérations d'aménagement et de construction". 2018. 80 p

Les montages portant acquisition partielle associée à une location			
Montage	Poste d'économie	Nature de l'opération	Objectifs
L'achat bon marché "Goedkoop" aux Pays-Bas	Terrain	Accession progressive	L'acquéreur achète le bâti et loue le terrain. Le loyer du foncier fait l'objet d'aide du bailleur de manière dégressive à hauteur de 100% la 1ère année et 10% la 10ème année
Montage	Poste d'économie	Nature de l'opération	Objectifs
Le droit d'occupation en Finlande	Terrain et gros oeuvre	Location	L'acquéreur achète 15% du logement (sorte de droit d'occupation à vie) et le bailleur social finance les 85% restant. Le ménage paye ensuite un loyer au bailleur.
Montage	Poste d'économie	Nature de l'opération	Objectifs
Aide à l'achat "Homebuy" en Angleterre	Prêts	Accession	le ménage choisit son logement sur le marché libre, dans la limite d'une valeur plafond, et contracte un prêt hypothécaire pour 75 % de la valeur du logement qu'il acquiert, et reçoit pour le complément un prêt à 0 % représentant 25 % de la valeur du Logement. Ce prêt à taux 0 % ne donne lieu à aucun remboursement, sauf en cas de revente. Dans ce cas, le remboursement représentera 25 % de la valeur du logement revendu ; le bailleur recevra ainsi, en guise d'intérêts les plus-values sur le bien
Montage	Poste d'économie	Nature de l'opération	Objectifs
La construction partagée « Self-build Shared Ownership » en Angleterre	Travaux	Accession - Location	L'acquéreur paie une fraction d'un logement sous forme de travaux qu'il réalise lui-même (environ 25 h/semaine, en soirée et les week-ends) . Il loue le reste avec une option d'achat.
Montage	Poste d'économie	Nature de l'opération	Objectifs
Le prêt hypothécaire sur propriété louée à bail au Canada	Terrain	Location- Accession	L'acquéreur devient propriétaire, dans un premier temps, uniquement du bâti et loue le terrain. Il peut par la suite acheter le terrain en s'acquittant d'une partie des plus-values du terrain

Synthèse produite à partir de la fiche outils n°11 du Cerema inspirée de l'ouvrage "Maîtriser l'impact économique du foncier" - Avril 2019

On peut observer que dans tous ces exemples, des fonds publics sont mobilisés. De plus, l'entretien des parties communes reste souvent à la charge d'organismes publics, ce qui permet de réduire les risques de copropriétés dégradées.

En réduisant la partie dont les acquéreurs deviennent propriétaires, tous ces dispositifs diminuent mécaniquement la capacité d'emprunt nécessaire, ce qui favorise l'accession à la propriété de citoyens dont les ressources ne permettent pas l'accès classique à la propriété.

Enfin, on peut observer que tous les exemples sont issus du monde anglo-saxon, qui est plus accoutumé à la distinction droit d'usage/ droit de propriété que les pays de droit d'origine romaine comme la France.

On observe également que dans la majorité des cas, c'est bien sur le terrain, et donc le foncier, que les économies sont recherchées.

Cette étude du CEREMA, bien que très utile pour s'inspirer de mécanismes existants, gagnerait en pertinence à proposer des éléments permettant d'évaluer ces différents dispositifs.

Par ailleurs, il semble nécessaire de préciser que certains analystes émettent l'hypothèse que les politiques publiques d'aide à l'accession à la propriété entretiendraient le prix élevé du foncier et des biens immobiliers. En l'état des éléments disponibles, aucun de ces exemples ne semblent pouvoir répondre à cette critique.

D. Les expériences françaises de démembrement du foncier

A l'instar du modèle des Community Land trusts et de certains des exemples proposés par le CEREMA, la France expérimente également le démembrement foncier.

a) Les baux emphytéotiques des terrains propriété des Hospices Civils de Lyon

Issus des pratiques du monde rural, les baux emphytéotiques étaient destinés à mettre en valeur un potentiel foncier agricole par une location longue durée (entre 18 et 99 ans) en contrepartie de droits réels (droit pour le locataire, appelé emphytéote, de sous-louer, céder son bail ou hypothéquer le bien) et d'une obligation de valorisation des terrains (transformation de terres en friches en terres agricoles, édification de bâtiments servant à l'exploitation, etc.). Avec le temps, ils ont trouvé à s'appliquer en zone urbaine par le biais de travaux de construction ou de rénovation.

Depuis leur création en 1802, les Hospices Civils de Lyon ont constitué un patrimoine immobilier très important grâce aux dons et legs, essentiellement situé dans les 3^{ème} et 6^{ème} arrondissements de la Ville.

Le site internet des HCL précise que conformément à la volonté de leurs bienfaiteurs, ils affectent les revenus issus de la gestion de ce patrimoine à l'hôpital. Les financements ainsi dégagés prennent une part non négligeable dans la modernisation de l'hôpital.

Une partie de ces revenus provient de la location de terrains, propriété des HCL, sur lesquels ont été édifiés des immeubles d'habitation par le biais de baux emphytéotiques.

En théorie, on devrait observer une décote de 20% lors de la vente de ces appartements du fait de la dissociation du foncier et du bâti ; dans la réalité ce n'est absolument pas le cas car ce sont souvent des immeubles de standing localisés dans les arrondissements prisés.

Bien qu'elle n'ait pas de vocation sociale, ce montage particulier semble être la première expérience de dissociation du foncier et du bâti en zone urbaine pour des programmes de logements.

b) Des tentatives isolées d'opérateurs pour répondre au besoin de logement abordable

Parallèlement à l'adoption de la loi ALUR, on a pu voir des dispositifs initiés par des opérateurs isolés pour répondre à l'enjeu de produire des logements abordables en zone urbaine dense. C'est le cas de la SCIC URBAN COOP. Cette structure qui se définit comme un opérateur immobilier et non comme un promoteur, a depuis longtemps fait le constat que les ménages aux revenus modestes ne peuvent plus accéder à la propriété en zone urbaine dense. Afin de lutter contre ce qu'ils qualifient de "ségrégation sociale horizontale", la foncière URBAN SOLIDARITE INVESTISSEMENT a développé le dispositif innovant Urban Pass qui organise l'achat immobilier en deux temps.

Dans un premier temps, l'acquisition concerne uniquement le bâti, soit 70% de la valeur du bien, financée sur 20 ans maximum. Pendant cette première phase, c'est la copropriété qui louera le terrain à la foncière. Dans un second temps, l'acquisition du foncier se fera par un prêt unique contracté par la copropriété qui dispose d'une option d'achat au terme des 20 ans. Cet achat est impacté à hauteur des quote-parts à chaque copropriétaire sans que la banque ait à prendre en compte l'évolution de leur situation. Chaque copropriétaire définira le rythme auquel il remboursera cette ultime charge que leur répercutera la copropriété.

L'objectif présenté par cet opérateur est la lutte contre l'étalement urbain en aidant les ménages les modestes à se loger en zone urbaine dense.

Les premières opérations issues de ce montage ont aujourd'hui un peu moins d'une dizaine d'années. Il sera intéressant de faire un retour d'expérience à l'issue de la période de 20 ans.

c) L'introduction par la loi ALUR de la dissociation foncier/bâti pour la production de logements abordables par le biais des Organismes Fonciers Solidaires

La loi ALUR a créé de nouveaux modèles de mobilisation du foncier en 2014 directement inspiré des Community Land trusts : les organismes fonciers solidaires (OFS).

Dans des secteurs où le prix du foncier peut représenter de 30 à 40 % du prix d'achat d'un logement, le dispositif permet d'en neutraliser le coût initial en contrepartie du versement d'une redevance foncière limitée. L'OFS reste le propriétaire foncier sur le long terme, contrôle l'éligibilité des ménages à l'acquisition et garantit durablement la bonne gestion de l'ensemble immobilier. Les ménages et l'OFS sont liés par un bail de long terme dit bail réel solidaire (BRS), qui porte uniquement sur le foncier. Ces baux encadrent les prix de revente du logement afin d'assurer le caractère anti-spéculatif et solidaire du dispositif, qui bénéficie ainsi à plusieurs générations d'acquéreurs successifs. Le mécanisme prévoit également une garantie par l'OFS du prix de rachat du logement.

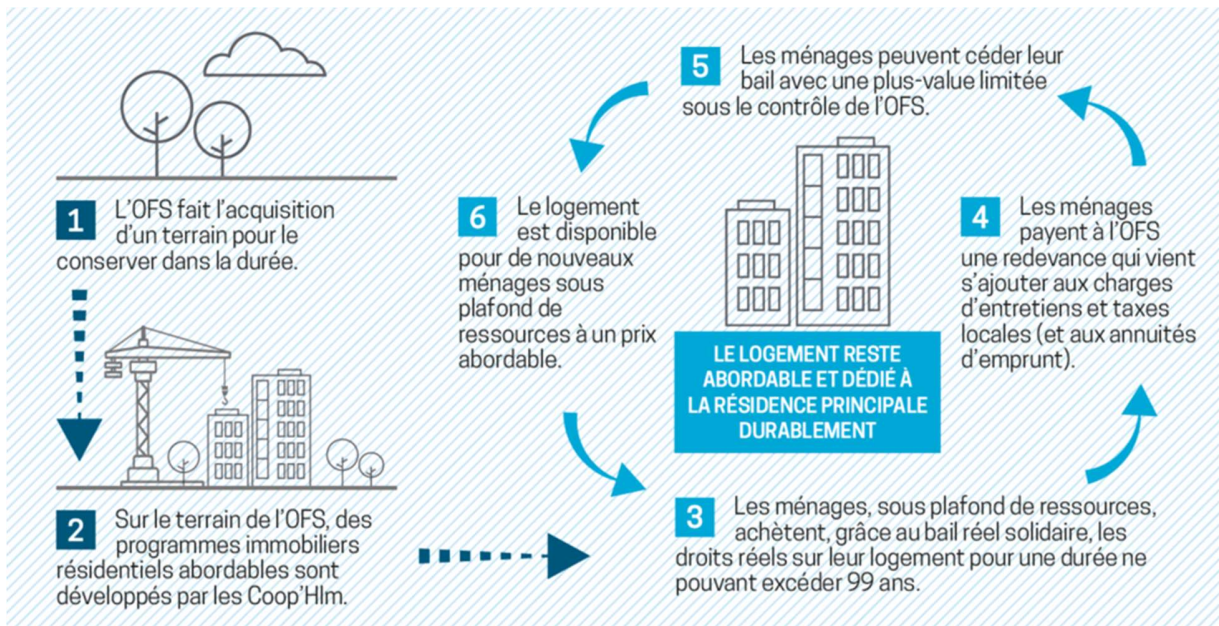


Schéma de fonctionnement de l'Organisme Foncier Solidaire et du Bail Réel Solidaire @ Les Coop'HLM

Le couple OFS/BRS permet donc à des ménages sous plafond de ressources d'acheter leur logement dans des territoires où le marché tendu leur interdit l'accès classique à la propriété.

La ville de Paris, qui s'est doté de son propre OFS, a annoncé fin 2019 que 500 logements en BRS seraient mis en vente à 5 000 euros/m² alors que le prix moyen s'approche des 10 000 euros/m² dans l'ancien. Il peut atteindre 16 000 euros/m² dans le neuf. Conformément au principe du BRS, l'accession à ces logements est également soumise à des conditions de revenus (4.500 euros de revenu pour un couple avec un enfant, 5.000 euros pour un couple avec deux enfants). Les dossiers des candidats seront évalués par une commission de sélection basée sur le modèle de celle chargée de l'attribution des logements sociaux.

Selon les informations disponibles, les subventions de la mairie s'élèveront à 15 millions d'euros pour les 500 premiers logements (soit 30 000 euros/logement en moyenne), auxquels il faut ajouter le prix de la construction de ces nouveaux immeubles. Ce montant peut paraître important mais il doit être mis en regard du caractère sanctuarisé de cette aide publique puisque le mécanisme permet de maintenir les logements ainsi produits dans le même dispositif pour les acquéreurs successifs. Cet aspect semble le plus différenciant des dispositifs d'accession aidée à la propriété existants qui peuvent créer des effets d'aubaine à la revente et ainsi subventionner les premiers acquéreurs d'un logement qui profite de la plus-value créée après quelques années grâce à un investissement public initial qui leur a permis d'acheter en deçà du prix du marché.

D'autres collectivités françaises, comme Lille (15 logements depuis 2018) ou Rennes se sont également lancées dans ce dispositif.

Ce système ne manque pas de soulever de nombreuses questions : quel public cible ? Où localiser la production de ces logements ? Comment articuler ce dispositif avec les autres types d'accession sociale à la propriété ? Existe-t-il un risque au retour des dessous de table si une dé-corrélation trop importante finit par exister entre le prix du marché et le prix des logements en BRS comme ça a pu être le cas quand il existait une taxe sur la plus-value des propriétés principales ? Néanmoins, il propose une solution intéressante à expérimenter si l'on observe ce que ce type de démembrement foncier a pu produire dans d'autres pays.

Les exemples étrangers et les dispositifs français tentent de répondre au constat d'un décalage important entre les capacités contributives des ménages et le coût du logement. Ces politiques publiques visent à agir sur le prix du foncier dans le but de résoudre cette équation impossible.

Ces expérimentations, tout comme les nouvelles dispositions législatives introduites par la loi ALUR répondent en partie à une gestion durable du foncier en zone urbaine dense.

Mais quid des autres usages du foncier au-delà du logement ? « [...] De quel ordre est le problème posé par la « question foncière » et quelle réponse convient-il d'y apporter ? Une équitable répartition des richesses foncières peut-elle être atteinte par l'instauration d'une taxe ou d'un dispositif réglementaire qui n'amoindrirait qu'à la marge les prérogatives des propriétaires, ou appelle-t-elle un changement plus profond du droit de propriété ?

Les propositions dites de « socialisation du sol qui se sont succédé en réponse à cette question ont essentiellement favorisé la première option. L'impôt sur la plus-value, la taxe sur les revenus fonciers, la restriction du droit de construire comptent parmi les dispositifs conçus dans leur sillage.

Mais force est d'observer, d'un cycle immobilier à l'autre, que le constat sans concession exprimé par Pierre-Henry Derycke est toujours d'actualité : « Les efforts d'approfondissement théorique du concept de rente ne semblent pas conduire à des applications opérationnelles utilisables par les hommes de terrain et les professionnels de l'immobilier, ni permettre de conduire des politiques foncières efficaces. Serait-il temps d'explorer d'autres pistes ? »⁹.

⁹ ATTARD Jean-Philippe, "Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts", Mouvements 2013/2 (n° 74), pages 143 à 153

III. LE FONCIER EN ZONE URBAINE DENSE : UN STATUT PROTECTEUR A INVENTER ?

I. La notion de « commun »

La notion de commun vient de l'Angleterre qui du 12^{ème} au 19^{ème} siècle avait une pratique qui faisait qu'une grande partie des terres (25 à 30%) étaient libres d'accès. Il s'agissait des "lands of commons" - les terres en communs - qui avaient la particularité de n'appartenir à personne en particulier et auxquelles tous les résidents locaux avaient accès et des droits de prélèvement divers (des poissons de la rivière, des fruits, des plantes médicinales, etc). Ces droits étaient garantis par la coutume et par le fait que les bénéficiaires assurent un contrôle les uns sur les autres. Ce contrôle était une manière pour eux d'assurer leur subsistance.

Eliador Ostrom, politologue et économiste américaine, a remis au goût du jour la question des communs, de leur importance comme forme de propriété partagée et comme forme de défense de la soutenabilité des ressources, de l'environnement. Elle est à l'origine de la première théorie des communs dont sont issus les trois dimensions essentielles qui les caractérisent et les distinguent des autres formes de propriété :

- **la présence d'une ressource** (common good) : espace, champ, source d'eau, tiers lieu, parc naturel régional, etc., la nature de cette ressource n'étant pas limitative ;

- **la gestion par une communauté ouverte** (commoners) : d'habitants, d'agriculteurs, ou encore de voisins, avec une gouvernance horizontale et incluante, ce qui évite l'effet « gated community ». Celle-ci fixe et fait appliquer les règles. L'accès à la communauté est gratuit et non discriminant ;

- **le fonctionnement selon des règles transparentes** (commoning) : choisies par la communauté en toute autonomie, toujours sous le couvert de la loi du pays concerné. Des règles d'accès et d'usage qui ont pour but de partager et de préserver une ressource afin d'éviter sa surexploitation et son épuisement.

La notion de commun ne doit pas être confondue avec la propriété publique qui sont deux notions distinctes. La propriété publique est un concept assez récent qui naît au début du 20^{ème} siècle. Jusque-là, l'État se conçoit comme le gardien d'un certain nombre de bien qui sont des biens communs, à l'usage du public. Ce rôle engendre des droits de police, de garde.

C'est avec la reconnaissance d'une personnalité morale aux collectivités locales, que celles-ci ont souhaité s'approprier les communs. La propriété publique est venue se substituer aux communs en devenant la propriété de l'Etat et des collectivités publiques. Le régime de la domaniaité publique découle de cette appropriation. Ce régime est très différent de la propriété privée ; elle est notamment inaliénable et imprescriptible.

Comme le souligne Cécile Diguët¹⁰ “un espace public ne constitue pas, dans sa gestion traditionnelle, un commun urbain, dans la mesure où il n’existe pas de communauté ouverte aux citoyens et citoyennes, proposant des règles de gestion de cet espace : il appartient en effet au domaine public et est géré par une autorité publique, commune, agglomération ou État”.

La notion de commun trouve d’ores et déjà à s’appliquer dans nos sociétés modernes sous différentes formes. Alors que la réflexion d’Eliano Ostrom avait pour principal objet la gestion des ressources naturelles, les nouvelles technologies de l’information offre un nouveau terrain d’application à cette notion du fait de l’existence de grandes communautés en ligne dont l’organisation est similaire aux communautés locales décrites par Eliano Ostrom. C’est le cas de Wikipédia ou encore Openstreetmap équivalent de Wikipedia pour les cartes géographiques.

On peut en déduire que les communs sont au coeur de l’écologie car ils permettent une gestion responsable des ressources et au coeur de la démocratie car implique une gestion par une communauté.

II. Le foncier comme commun urbain, un statut en gestation ?

On a pu observer que la transposition de modèles ruraux anciens comme le démembrement du foncier pouvait répondre à certains enjeux d’une gestion durable du foncier en zone urbaine dense en favorisant la production de logement abordable mais que d’autres enjeux tout aussi vitaux pour des villes inclusives n’ont pas encore trouvé de mécanismes idoines pour leur préservation.

La pratique des communs, issue tout comme le démembrement foncier du monde rural, pourrait trouver à s’employer en zone urbaine et ainsi être une piste pour répondre aux enjeux d’une gestion durable du foncier. Cécile Diguët précise que “la particularité des communs urbains est de se déployer dans des milieux où les ressources sont très souvent en tension : prix du foncier et de l’immobilier élevés, concurrence des usages, densité d’habitants et d’usagers, etc. Ils peuvent donc apporter une réponse locale à plusieurs problématiques urbaines contemporaines: faciliter l’accès au foncier et à l’immobilier, favoriser une production urbaine partagée, promouvoir une gestion commune de ressources à préserver (foncier fertile, espaces de biodiversité, espaces ouverts, etc.), proposer les modalités de la transition écologique et renforcer le lien social par une action collective des citoyens et citoyennes”¹¹.

Préservation de jardins ouvriers au Fort d’Aubervilliers, création de tiers-lieux d’initiative citoyenne comme l’Hôtel Pasteur à Rennes, dispositifs d’habitat participatif qui valorisent les espaces partagés, manifestation de citoyens et d’élus du territoire de l’Etablissement public territorial du Grand Paris Est Ensemble pour une gestion publique de l’eau, création par des

¹⁰ DIGUËT Cécile, “Les communs urbains, une notion pour repenser l’aménagement territorial?”, Note rapide de l’Institut d’Aménagement et d’Urbanisme Ile-de-France, n°813, Juillet 2019

¹¹ idem

citoyens d'une société coopérative ayant pour projet d'implanter des panneaux photovoltaïques sur les toits de bâtiments publics et privés d' Est Ensemble,... un foisonnement d'expériences et de pratiques pourraient déjà se réclamer de cette notion en construction.

On peut d'ailleurs considérer que l'établissement de communs fonciers existent déjà. C'est le cas de la démarche Terre de liens. Mouvement citoyen dont l'une des ambitions est de supprimer le poids de l'acquisition foncière pour les agriculteurs, il est à l'origine de la création d'une Foncière qui achète des fermes pour enrayer la disparition des terres agricoles et réduire les difficultés d'accès au foncier agricole. Ces lieux sont ensuite loués à des agriculteurs qui lancent leur activité. Pour acquérir ces fermes, la Foncière s'appuie sur son capital, constitué de l'épargne de citoyens qui ont choisi d'investir dans des projets solidaires.

Ces mouvements issus du monde civil revendiquent une réappropriation des terres et passent par des pratiques spatiales et juridiques inédites. On pourrait imaginer que ce type de démarche trouve une forme adaptée à la vie urbaine.

La juriste Sarah Vanuxem explore ainsi, depuis 2016, le concept de « communs fonciers » à la lumière du droit foncier moderne. Dans *La Propriété de la terre* (Wildproject, 2018), elle invite à « chausser de nouvelles lunettes pour lire le droit de telle façon que de réels changements puissent avoir lieu face à l'urgence écologique ».

Réhabiliter la gouvernance collective du foncier permet, selon elle, de redéfinir la propriété de la terre en matière d'habitation et non plus de domination. « On oppose traditionnellement en droit les choses, considérées comme des objets, et les personnes, sujets de droit, la terre faisant alors partie des objets sur lesquels un propriétaire aurait tous les droits, y compris celui de le surexploiter. Or, il n'en a pas toujours été ainsi, cette opposition a été théorisée seulement à l'époque moderne, à partir du XVIIe siècle. »¹²

Sarah Vanuxem n'est pas la seule juriste à se saisir de la question. A l'automne 2020, l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires, France Tiers Lieux et la 27e Région lancent une démarche de créativité réglementaire autour des enjeux juridiques des communs, et plus particulièrement des lieux créateurs de communs. Ce programme de recherche-action « Juristes embarqués » vise à mettre en place un cadre de coopération opérationnelle réunissant acteurs des communs, spécialistes du droit et acteurs publics, afin d'atteindre un double objectif: mieux comprendre et qualifier les problématiques juridiques des lieux créateurs de commun et développer des propositions et outils à même d'être réellement utiles aux « commoners », communauté regroupée autour de la préservation et de l'usage d'un bien commun.

Cette notion complexe est en cours de construction. Elle ne représente pas une solution miracle mais une piste de réflexion pour répondre aux enjeux qui sont devant nous puisqu'en 2050 plus de deux tiers de l'humanité vivra en ville.

¹² LEGROS Claire, "Posséder la terre en "commun" pour mieux la protéger", *Le Monde*, 30 juillet 2020

En Italie, la commission dite Rodota, mise en place par le Sénat et chargée d'introduire dans le code civil italien la catégorie de « biens communs », a permis de renouveler le débat juridique en ouvrant un nouveau champ de réflexion. Après les travaux pionniers d'Elinor Ostrom, on doit ainsi à Stefano Rodota une définition des biens communs comme « ceux qui contribuent aux droits fondamentaux et au libre développement de la personne, qui doivent être soustraits à la logique destructive du court terme, protégeant ainsi un monde plus lointain, habité par les générations futures »¹³.

Le projet de loi de la commission Rodota considère que « les biens communs doivent être protégés et sauvegardés par le système juridique en vue du bénéfice des générations futures ».

Le propos développé ici n'a pas pour ambition de proposer d'abolir la notion de propriété privée, ni de transformer l'ensemble du foncier des zones urbaines denses en commun, mais d'identifier certains biens ou espaces qui nécessitent une gouvernance qui doit être partagée pour mieux les protéger.

Dans le contexte d'une crise sociale et écologique profonde et préexistante à la crise de la covid 19 et en réponse à un besoin de transformation, l'approche en termes de « communs » permet précisément de repenser nos modes de production, de consommation, et d'organisation de nos sociétés pour réinventer un modèle de vivre ensemble soutenable.

¹³ RODOTA Stefano Rodota, "La valeur des biens communs", La Repubblica, 5 janvier 2012

CONCLUSION

La gestion du foncier fait l'objet depuis plusieurs années d'une attention particulière. La nécessité de sa préservation, la lutte contre l'artificialisation, notamment en zone agricoles, naturelles ou forestières, ne fait plus débat. En ce sens, le caractère durable de cette gestion semble acquis ou en voie de l'être.

Toutefois, les zones urbaines restent globalement en dehors de cette réflexion.

Les politiques foncières en zones urbaines sont principalement focalisées sur la production de logements abordables. On peut observer de nombreux dispositifs à l'étranger qui tentent de résoudre la question du prix du logement en proposant principalement des systèmes de démembrement du foncier en dissociant la propriété du terrain et du bâti.

La France a récemment introduit dans son arsenal législatif le système du couple Organisme Foncier Solidaire/Bail Réel Solidaire directement inspiré de ces exemples étrangers.

Il s'agit d'avoir une action directe sur le coût du logement en neutralisant celui du foncier.

La question se pose alors, pour intégrer les autres enjeux de maîtrise du coût du foncier exposé dans le cadre de ce travail, de changer de paradigme pour que nos villes soient désirables et inclusives.

La poursuite des réflexions engagées sur la notion de commun, et plus spécifiquement de communs urbains, pourraient être intéressante pour y répondre. Sans être LA solution, cette notion pourrait être un élément de l'équation.

En France, une proposition de loi constitutionnelle visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs, déposée au sénat par Mme Nicole Bonnefoy le 5 mai 2020 fera l'objet d'une discussion en séance publique le 10 décembre 2020.

Celle-ci propose de modifier la constitution en complétant l'article 1er de la Constitution afin que l'État français participe à la préservation des biens communs mondiaux d'une part. D'autre part, elle propose d'inscrire dans le droit un nouvel équilibre permettant de réconcilier la liberté d'entreprise avec la protection du sol, le partage du foncier agricole et la sécurité alimentaire. Enfin, elle propose une modification visant à ce que la loi détermine les conditions dans lesquelles la notion de biens communs justifie des limitations à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété.

Cette proposition de loi, qui vise à modifier le texte de référence au sommet de la hiérarchie des normes pour introduire la notion de préservation des communs, au détriment de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété était encore inconcevable il a peu.

La rédaction telle que proposé concerne en premier lieu le foncier agricole. Une fois de plus, la gestion du foncier en zone urbaine dense, n'est pas concerné. Toutefois, appliquer cette notion en zones agricoles ou naturelles n'étaient pas une évidence il y quelques années encore.

Aussi, on peut espérer que la réflexion concernant la gestion durable du foncier en zone urbaine dense finisse par s'inviter dans le débat public de façon plus accrue dans les années à venir.

BIBLIOGRAPHIE

Sur la politique foncière :

ASTIER Damien, "Conquérir le droit à la ville pour penser la propriété autrement", Le vent se lève

ATTARD Jean-Philippe, "Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts", Mouvements 2013/2 (n° 74), pages 143 à 153

AURAV (Agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse), "Comprendre les politiques foncières, premiers éclairages en Vaucluse", publication n°19, juin 2015

BALTZER Franck, "Quelle politique foncière pour l'Ile-de-France?", L'Economie politique, n°78, 2018/2, PP. 143 à 153.

BELINGUIER Anouk, "L'organisme de foncier solidaire parisien : quelle politique publique de l'accession aidée à la propriété ? ", mémoire sous la direction de Camille Gardesse, 2018-2019, UPEM-UPEC

CEREMA, "Maîtriser l'impact économique du foncier : Un enjeu pour favoriser les opérations d'aménagement et de construction". 2018. 80 p

DROZDZ Martine, GUIRONNET Antoine, HALBERT Ludovic, "Les villes à l'ère de la financiarisation", Métropolitiques, 15 octobre 2020.

LE NEVE Soazig, "A Paris, des classes moyennes en voie de disparition", Le Monde, 11 juin 2019

TONUCCI Francesco, "La ville des enfants, pour une [r]évolution urbaine", Parenthèses, 2019, 240p.

COLLECTIF, "L'ABC de l'urbanisme", IUP, 2010, 178 p.

Sur les communs :

DARDOT Pierre, LAVAL Christian, "Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle", Paris, La Découverte, 2014, 600 p.

DIGUET Cécile, "Les communs urbains, une notion pour repenser l'aménagement territorial?", Note rapide de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile-de-France, n°813, Juillet 2019

LEGROS Claire, "Posséder la terre en "commun" pour mieux la protéger", Le Monde, 30 juillet 2020

LEGROS Claire, "Les "communs urbains", graines de démocratie", Le Monde, 2 août 2020

LE ROUZIC Vincent, "Le community land trust, un modèle pour l'accès social à la propriété dans les villes globales? Etudes du cas de Cooper Square à New-York", mémoire sous la direction de Marie-Hélène BACQUE, 2014, université Paris Ouest Nanterre La Défense

OSTROM Elinor, "Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles (Governing the commons. The evolution of institutions for collective action, 1990) ", sans mention du traducteur, révision scientifique de Laurent Baechler, Bruxelles, De Boeck, 2010, 301 p.

RODOTA Stefano Rodota, "La valeur des biens communs", La Repubblica, 5 janvier 2012

COLLECTIF, sous la direction de DECLEVE Bernard, DE LESTRANGE Roselyne, GALLETZOT Hélène, MANTZIARAS Panos, " Dessiner la transition : dispositifs pour une métropole écologique", MétisPresses, septembre 2020, 1 Vol. (280 p.)

COLLECTIF, "Bien commun : Une réforme sage et mesurée de notre Constitution est devenue une urgence", Le Monde, 29 mai 2018,

BONNEFOY Nicole, Proposition de loi constitutionnelle du 5 mai 2020 visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs