



RAPPORT PREPARE PAR MADAME JOSEPHINE COPPOLA

AU NOM DE LA COMMISSION DE L'HABITAT
ET DU CADRE DE VIE

**LA RELANCE
DE L'ACTION FONCIERE
EN ILE-DE-FRANCE**

Joséphine COPPOLA

9 décembre 1999

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LES ENJEUX D'UNE RELANCE DE L'ACTION FONCIERE EN ILE-DE-FRANCE.....	1
---	----------

CHAPITRE I - DES MECANISMES COMPLEXES ET DES INSTRUMENTS DIVERSIFIES

I - LES MECANISMES	6
<i>A - les éléments composant le foncier.....</i>	<i>6</i>
1) Un terrain, une occupation du sol	6
2) Un règlement, un prix	8
3) une transaction	8
4) Un projet d'aménagement.....	9
<i>B - marchés fonciers et marché immobilier : entre offre rare et cherté variable</i>	<i>10</i>
1) Le manque de foncier.....	10
2) Le coût prohibitif du foncier.....	11
3) Un marché immobilier inconstant.....	12
<i>C - le cas des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC).....</i>	<i>15</i>
II - DES OUTILS DIVERSIFIES AU SERVICE DE L'INTERVENTION FONCIERE.....	17
<i>A - règlement et fiscalité de l'urbanisme.....</i>	<i>17</i>
1) Le dispositif législatif et réglementaire	17
2) Le dispositif fiscal	20
<i>B - l'existence de multiples fichiers sur les transactions.....</i>	<i>23</i>
1) Des Observatoires «publics».....	23
2) Des Observatoires «privés».....	24

CHAPITRE II - RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE : ENJEUX ET REALITES

I - LES ENJEUX.....	27
<i>A - La réussite de cette stratégie nécessite la mise en place d'instances d'orientations, d'arbitrage et de pilotage de l'utilisation de l'espace à reconstruire ou à aménager</i>	<i>28</i>
<i>B - Le développement de cette stratégie suppose également la mise en jeu de financements appropriés à la gravité de la situation</i>	<i>29</i>

II - L'EXEMPLE DE DISPOSITIFS DEJA OPERATIONNELS.....	31
A - un nécessaire outil d'observation.....	31
B - un organe opérationnel qui s'appuie sur l'instrument d'observation.....	32
C - un exemple : l'Etablissement Public Foncier du Nord Pas de Calais.....	36
III - L'EMERGENCE DE NOUVELLES COOPERATIONS EN ILE-DE-FRANCE.....	39
A - malgré les obstacles auxquels se heurtent les acteurs de la vie urbaine.....	39
B - des expériences encourageantes.....	40

CHAPITRE III - POUR UNE ACTION FONCIERE EFFICACE

I - UN ENVIRONNEMENT LEGISLATIF INCITATIF ET SIMPLIFIE.....	43
A - La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.....	43
B - La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.....	45
C - le projet de loi sur l'Urbanisme, l'Habitat et les Déplacements.....	45
II - POUR UN OBSERVATOIRE FRANCILIEN / LES REGLES ET LE COUT D'UNE OBSERVATION.....	52
A - une bonne observation : préalable et fondement d'une action efficace.....	52
B - les coûts estimés de l'observation.....	53
C - quel observatoire en terre francilienne ?.....	54
III - L'ACTION FONCIERE COROLLAIRE DE L'OBSERVATION.....	56
A - l'expression de besoins.....	56
B - les propositions à court et moyen terme.....	58
1) Affermir les structures existantes et les rendre plus performantes.....	59
2) Créer un Etablissement Public Foncier Régional.....	61
3) Créer un fonds régional d'interventions foncières.....	61
CONCLUSION.....	63
BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS.....	65
GLOSSAIRE.....	66

<p style="text-align: center;">INTRODUCTION : LES ENJEUX D'UNE RELANCE DE L'ACTION FONCIERE EN ILE-DE-FRANCE</p>

*** POURQUOI VOULOIR RELANCER AUJOURD'HUI L'ACTION FONCIERE EN ILE-DE-FRANCE ?**

La question foncière est posée, de manière récurrente dans le débat sur l'aménagement du territoire, depuis plus de trente ans. C'est ainsi qu'il y a déjà treize ans, en 1986, un colloque était organisé par l'Etat et la Région ayant pour thème la relance de l'offre foncière.

Le coût du foncier a un impact indiscutable sur un habitat de plus ou moins grande qualité, et **l'interpénétration entre les conditions de confort, de localisation du logement, avec celles de l'emploi, et des moyens de transports** offerts pour y accéder parait évidente aujourd'hui.

Comme l'a souligné le Conseil Economique et Social National, dans un rapport publié en 1996 et présenté par M. Jean-Louis DUMONT, **la question foncière, dès lors qu'il s'agit de développement urbain, se situe au carrefour de divers enjeux**, la terre spontanément perçue comme le facteur de production du monde agricole, représentant aussi la matière première nécessaire à l'urbanisation.

En zone centrale, "reconstruire la Ville sur la Ville", favoriser l'activité économique et l'aménagement urbain, impulser la réalisation de logements et de leurs équipements de proximité, constituent des missions essentielles que se fixent pour une grande part les collectivités territoriales. Bien souvent, cependant, celles ci se heurtent, dans leur démarches d'aménagement à des obstacles tels que l'indisponibilité des terrains ou leur coût trop élevé.

En zone périphérique, l'affectation des sols à l'activité agricole par les documents d'urbanisme ne semble pas toujours suffisante pour désamorcer les processus d'anticipation foncière qui constituent l'élément essentiel de fragilisation des espaces agricoles périurbains.

Face à ce constat, est posée aujourd'hui en priorité et avec une extrême acuité la **question de la nécessaire adaptation de l'offre foncière aux besoins de construction et de requalification de l'espace** en y incluant l'impérieux besoin de l'entretien du parc existant et celui d'un engagement plus fort de l'Etat, de la collectivité régionale et des autres collectivités territoriales.

Une réelle politique foncière doit offrir **une vision d'aménagement global qui n'exclut pas la complémentarité entre les volets urbain et rural**, et doit permettre à la collectivité l'instauration de modes de régulation visant à un développement durable et non ségrégatif.

Le présent rapport n'a pas pour objet de trouver les solutions miracles à une question dont la complexité est reconnue. Plus modestement, il se propose de donner quelques pistes destinées à ouvrir la voie à une action de court et moyen terme.

*** LES DIFFERENTES PHASES DE L'ACTION FONCIERE EN ILE-DE-FRANCE : BREF RAPPEL HISTORIQUE**

Pendant la période de reconstruction et jusqu'à la fin des années 70, à la fois pour lutter contre la spéculation et pour récupérer les plus-values foncières, la puissance publique a dû développer une **politique de maîtrise foncière**. Par le biais de taux d'intérêt bonifiés, de subventions, en favorisant l'intervention des banques publiques et de leurs filiales spécialisées, l'Etat a impulsé la constitution de réserves foncières, la création de zones urbaines, voire la réalisation de villes nouvelles.

La crise spéculative des années 85-90, les changements induits par les lois de décentralisation, le basculement des taux d'intérêts réels, devenus alors largement positifs, ont été accompagnés d'un **désengagement sans précédent de l'Etat** dans l'aménagement du territoire et le financement de l'habitat social. Dans le même temps, les investisseurs institutionnels se sont peu à peu retirés du marché immobilier.

En effet, si l'Etat s'est voulu "grand planificateur" jusque dans les années 80, il a modifié, à partir des lois de décentralisation, et surtout en raison de la crise financière qui a suivi, les conditions de ses interventions financière et fiscale à l'égard des collectivités locales. Ainsi les subventions spécifiques à l'investissement se sont elles peu à peu raréfiées, augmentant du même coup les risques financiers pour les communes qui s'étaient engagées dans des politiques de réserves foncières ou d'aménagement.

L'apparition de taux réels positifs, entre 1979 et 1981, a eu des conséquences lourdes en matière d'aménagement. Le **portage des terrains** s'est révélé **prohibitif**, lorsqu'il était assuré par l'emprunt, et particulièrement ruineux lorsque les délais prévisionnels de l'opération étaient largement dépassés.

La diminution des ressources financières publiques affectées à l'action foncière a été constante ces 15 dernières années. L'aide de l'Etat a été divisée par deux pendant que les moyens propres à la collectivité régionale diminuaient également.

Depuis le début de la décennie 90 et jusqu'en 1999 on a connu un cycle durable avec la baisse des prix de vente de l'immobilier. Les années 1997 et 1998 ont été bonnes pour la promotion privée laquelle n'a néanmoins localisé son activité que sur un faible nombre de communes puisque seule une trentaine de communes a bénéficié de 80% de cette promotion.

*** LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU MARCHE FONCIER EN ILE-DE-FRANCE**

L'étude de l'IAURIF remise à l'Exécutif Régional dans le cadre de la préparation du Plan régional 2000-2006 et intitulée "pour une concertation sur des orientations stratégiques" souligne à la fois les atouts dont dispose notre Région, mais aussi les **profondes disparités** dont elle souffre.

Le **déséquilibre Est/Ouest** est une des principales caractéristiques de ce constat, ainsi que la **constitution de territoires "à deux vitesses"** les uns connaissant un développement normal, d'autres aspirés par la spirale de dysfonctionnements des quartiers dits sensibles ou dégradés.

Alors que le dynamisme économique de l'Ile de France est incontestable, on a en effet assisté, en parallèle, à une **progression des inégalités** sociales, à l'accroissement des difficultés spatiales, à la constitution de territoires rencontrant de multiples difficultés et de quartiers particulièrement défavorisés. Le rapport de Monsieur GIRODOT en 1996 et le rapport de Monsieur DESFORGE en 1998 qui furent approuvés par une très large majorité de notre Assemblée ont abordé ces questions avec précision et clarté.

Les écarts sont également soulignés à l'intérieur d'un même département : ainsi les départements "les plus aisés" sont également ceux où les disparités entre communes sont les plus fortes, tant en termes de revenus, qu'en termes de chômage. Toutefois, le département de la Seine Saint Denis paraît globalement le plus défavorisé.

Ces déséquilibres entre départements et communes se sont accentués dans le temps : les communes les plus "riches" en 1985 l'étaient encore plus en 1994 ; à l'inverse la précarité s'est aggravée au cours de la même période pour les communes "pauvres".

Une carte de la région pourrait montrer avec précision les ensembles de communes situées sur le même territoire géographique et engagés dans un processus croissant d'appauvrissement

relatif. Ces disparités sont notamment dues à la désindustrialisation importante qui a affecté les communes à forte activité productive.

Aux inégalités socio-économiques viennent s'ajouter dans certains lieux la **médiocre qualité de l'environnement urbain**, l'insuffisante prise en compte de la requalification des espaces publics dans les dispositifs successifs de la politique de la Ville, la superficie trop réduite des espaces verts, la concentration d'autres nuisances liées au manque de transports, à la pollution ou au bruit....

Dans le domaine de l'habitat, on souligne la très forte **concentration territoriale et patrimoniale du parc social** puisqu'une résidence principale sur quatre est constituée par un logement social soit un ratio supérieur de 60% à la moyenne nationale. Le déséquilibre de la répartition des logements entre Centre (Paris et petite couronne) et grande couronne est également un facteur d'inégalité. Enfin le rapport entre le parc total de résidences et le parc H.L.M. est très variable d'un département à l'autre.

Les différents rapports et avis émis par notre Assemblée ont déploré les **méfais de cette trop grande densification**, ainsi que la "spécialisation" des quartiers sensibles dans l'accueil des ménages à plus bas revenus, des familles monoparentales ou des étrangers, du fait que la paupérisation des familles vivant ou entrant dans les patrimoines sociaux aille en s'accroissant.

*** LES OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE FONCIERE RENOVEE**

En préalable, il faut rappeler que l'action foncière publique n'est pas une finalité en soi, mais est destinée à permettre la bonne mise en oeuvre des politiques urbaines, en particulier celles qui concourent à l'accueil d'activités économiques, à la valorisation du système de transport public ou à la mixité sociale de l'habitat.

Dans le contexte de compétitivité européenne, le développement de l'aménagement du territoire implique l'analyse des fragilités et des déséquilibres et leur correction **aux moyens de stratégies politiques volontaristes**. Les principes généraux que doivent respecter ces stratégies peuvent être énumérés de la manière suivante :

- Mettre en oeuvre une politique foncière au service d'une stratégie d'aménagement, en adéquation avec les orientations fondamentales du schéma directeur. On peut rappeler à cet effet que la stratégie durable d'aménagement en Ile-de-France, traduite dans le SDRIF, implique à la fois la reconquête du centre de l'agglomération par la reconstruction de la ville sur elle-même et la préservation/valorisation des espaces

agricoles et naturels, avec les objectifs d'économie de l'espace, de lutte contre le mitage et la périurbanisation, de polarisation du développement.

- Maintenir la complémentarité des actions foncières en zone dense et en grande couronne. Ces deux volets, intimement liés, forment les deux axes complémentaires d'une même politique d'aménagement. Il n'est en effet pas possible d'espérer reconquérir la proche couronne, sur laquelle le foncier est cher et difficilement mobilisable, si, par ailleurs, se développe, concurremment, une offre foncière périurbaine moins chère et facilement mobilisable.
- Poursuivre la mixité sociale et spatiale. A ce titre la loi d'orientation pour la ville, promulguée en 1991, visait à augmenter l'offre de logements sociaux et à mieux la répartir au niveau des quartiers, des villes, des agglomérations. L'échec relatif de l'application de cette loi laisse à penser que la loi en préparation sur "l'urbanisme, l'habitat et les déplacements", devra comporter d'autres contraintes ou d'autres obligations pour **viser à une diversification de l'offre des logements** et de leurs fonctionnalités annexes.

Dans le respect de ces principes généraux, les objectifs de la nouvelle politique foncière viseraient notamment **à faire décroître, au centre de l'agglomération, les prix fonciers en recréant de nouvelles valeurs de référence à la baisse.**

La mise en oeuvre de cette politique s'appuierait sur les mécanismes suivants :

- **une veille foncière** : sur un territoire de projet donné, l'Etat et la Région pourraient contractualiser avec les collectivités locales sur des objectifs de contrôle des prix fonciers et sur la mise en place de dispositifs d'observation foncière ;
- **une stratégie d'investissement foncier sur les secteurs d'enjeu important** dans les sites prioritaires pour l'Etat et la Régions, tels que les secteurs stratégiques du SDRIF, les futurs noeuds de transport, la réinsertion des quartiers en difficulté au travers d'action de construction-démolition, etc...

De plus, une action particulière doit être entreprise dans le domaine du logement social pour en améliorer la production et répondre aux objectifs de mixité sociale.

Ces différentes propositions sont présentées en détail dans les chapitres II et III du présent rapport.

CHAPITRE I - DES MECANISMES COMPLEXES ET DES INSTRUMENTS DIVERSIFIES

Sachant qu'abstraction faite des opérations conduites par les opérateurs privés et les ménages, l'activité foncière se chiffre en dizaines de milliards de francs dans l'agglomération parisienne, la mise en place d'une action foncière efficace et d'envergure suppose au préalable la compréhension des mécanismes régissant le marché foncier.

Or, alors que la connaissance du marché des logements en Ile de France a fait des progrès certains, les marchés fonciers se caractérisent par leur opacité, leur non-fluidité et une information presque inexistante.

I - LES MECANISMES

Dans cette partie du rapport nous examinerons les fondements de l'intervention foncière, les inter-réactions entre les marchés fonciers et immobiliers, et le problème complexe et particulier des zones d'aménagement concerté.

A - LES ELEMENTS COMPOSANT LE FONCIER

Avant tout, il est nécessaire de préciser certains points fondamentaux.

Le foncier est globalement constitué par :

1) Un terrain, une occupation du sol

Entre l'opérateur qui souhaite acquérir un terrain et le propriétaire de ce même terrain, les appréciations sur la valeur du bien sont différentes ainsi que la logique de raisonnement respectif. Car deux facteurs entrent en considération. Le premier facteur est celui de la différence de valeur accordée au temps tant de la part de l'acquéreur que de la part du vendeur. Le second facteur participe de ce que les économistes appellent "le coût de la transaction", c'est à dire le coût du changement, de la mobilité, de l'emploi.

2) Un règlement, un prix

Le sol n'est pas un bien économique comme un autre et les mécanismes régissant la formation de son prix doivent être décrits. Les facteurs explicatifs de la valeur d'un terrain sont complexes. Cette valeur n'est pas la résultante de la somme des coûts nécessaires à sa production comme cela est le cas pour n'importe quel bien, fongible. Le prix d'un terrain est lié aux caractéristiques physiques du sol (superficie, qualité, etc...), à son degré d'équipement, (raccordement à la voirie et aux réseaux divers...) aux règles d'urbanisme (usage possible, constructibilité), à l'environnement social et économique, à sa localisation, à la fiscalité qui frappe les mutations et à la destination de la vente. Ainsi le coût foncier est l'équilibre difficile entre plusieurs variables que sont la rentabilité du terrain, et sa valeur de marché.

3) une transaction

Lorsque la transaction ne peut se réaliser à l'amiable et que l'acquéreur est un acteur public l'intervention du juge de l'expropriation, appelé également "juge foncier" est requise en cas de recours du propriétaire du bien. Ce magistrat doit alors déterminer un prix d'indemnisation "juste et préalable", afin que le droit de propriété de l'exproprié soit effectivement garanti, comme le prévoit la Constitution.

Le juge, assisté d'un inspecteur des Domaines, évalue le bien, en tenant compte de l'existence de servitudes administratives, des réseaux et des voiries ainsi que de la constructibilité des biens au regard des règles d'urbanisme.

L'évaluation du juge se fonde principalement sur la comparaison de la transaction à réaliser avec des transactions passées et comparables. Toutefois, le juge se heurte à des difficultés. En effet, en raison des fluctuations du marché foncier, les valeurs prises en compte lors des transactions déjà effectuées, n'ont plus de rapport avec les niveaux de prix de la période.

En outre l'évaluation est de plus en plus fondée sur " la situation privilégiée " du terrain ou encore sa "plus value latente", deux éléments qui dépassent les caractéristiques objectives du terrain et réduisent les capacités d'intervention des acteurs publics. Enfin, il est souligné que fréquemment le juge ne tient pas compte dans son évaluation, du coût de démolition, ou bien du coût de la remise en état du sous sol lorsque celui ci est pollué.

Ainsi certains modes de calcul peuvent-ils aboutir à des résultats non conformes au marché et à la non conclusion de projets d'aménagement de zones.

Il serait nécessaire de rendre obligatoire la publication des calculs pris en compte pour l'évaluation définitive.

4) Un projet d'aménagement

L'acquisition foncière est bien évidemment un préalable à l'aménagement et cela est encore plus vrai dans les zones d'aménagement concerté. La maîtrise foncière totale de la surface de l'opération garantit l'unité, la cohérence et l'autonomie du projet urbain.

La charge foncière est la résultante du coût de l'acquisition, des taxes locales, des travaux d'aménagement et de viabilisation et des dépenses liées aux études du terrain.

Dans la construction de logements sociaux les opérateurs doivent respecter une "charge foncière de référence" dont la valeur est à ce jour de 1300 F le m² pour le neuf et de 8500 F le m² pour l'acquisition améliorée. Ces montants étant largement dépassés en zone dense, la réglementation fait alors intervenir la notion de "**surcharge foncière**". Ainsi, lorsque le coût de la charge foncière (celui-ci peut atteindre 3000 F le m²) est supérieur à une charge foncière de référence au regard des caractéristiques de l'opération, et de sa localisation, l'Etat et la collectivité locale, si elle y consent, apportent le complément sous forme de subvention. Cette réglementation est complexe et perverse à plusieurs niveaux: d'une part elle favorise le maintien de prix élevés, d'autre part elle nécessite un accord et un apport financier de la collectivité locale, sans lesquels l'opération ne peut se réaliser.

A la charge foncière s'ajoutent, dans un projet d'aménagement, le coût de la construction proprement dite, la dépense éventuelle d'une démolition et dans le cas d'une revalorisation de quartier, le coût du changement d'affectation des sols (dépollution, reprise des réseaux...).

B - MARCHES FONCIERS ET MARCHE IMMOBILIER : ENTRE OFFRE RARE ET CHERTE VARIABLE

Sur le plan théorique, on distingue plusieurs marchés fonciers. Monsieur J.COMBY (Directeur de la revue "Etudes Foncières") en dénombre six. Dans le cadre du présent rapport, on s'attachera plus particulièrement au marché des terrains destinés à être urbanisés, ainsi qu'au marché des terrains vendus équipés et constructibles résultant soit de terrains naturels viabilisés, soit de terrains déjà urbanisés mais en recyclage.

On observe aujourd'hui que le marché foncier francilien se caractérise par :

- une grande diversité géographique (EST/OUEST), économique (Public/privé) urbaine (zone dense/zone rurale).
- une insuffisance d'informations tant sur sa consistance que sur les prix; les informations chiffrées en particulier font défaut.
- un manque de coordination des acteurs.

Tout ceci laisse place à deux impressions a priori :

- d'un manque de foncier
- d'un coût prohibitif du foncier

1) Le manque de foncier

Avec 900 habitants au m², l'Ile de France ne figure pas en Europe comme une zone de très grande densité. Les surfaces non construites sont nombreuses, mais différents facteurs font qu'elles ne sont pas toutes utilisables :

- le changement de la politique d'aménagement du territoire : la fin de la création des villes nouvelles, et le passage à la nécessaire reconstruction de la ville sur la ville ont diminué l'utilisation des terres agricoles intrinsèquement bon marché mais lourdes en coût d'aménagement.

- les décisions des communes qui depuis 1983 ont un rôle déterminant en matière d'aménagement et d'urbanisme ont souvent généré :

- la constitution de réserves foncières au mauvais moment et au mauvais prix, calculée sur un pourcentage de bureaux ou d'activités commerciales qui ne se sont pas réalisés,

- un manque de coopération dans le recentrage et le rééquilibrage habitat/emploi,
- une compétition "malsaine" entre les communes pour attirer les promoteurs (le perdant se retrouvant avec des terrains difficilement utilisables),
- la crainte d'un changement de composition électorale de la population,
- une évolution vers une qualité de vie améliorée (proximité de zones vertes, abandon des grandes tours et des grands ensembles) nécessitant plus de m² par habitant,
- une réaction trop lente des administrations et des entreprises publiques pour remettre dans le circuit leurs terrains non bâtis (emprises SNCF, aéroport du Bourget...) et une insuffisante connaissance de l'étendue de ces derniers.

A ce sujet, à titre d'exemple, les emprises libérées par les restructurations militaires et réaffectées en équipements publics et logements seraient de plus de 160 hectares dont la majeure partie localisée en Seine et Marne et dans les Yvelines.

2) Le coût prohibitif du foncier

La région connaît une gamme de prix allant de moins de 100 F /m² en zone rurale, pour atteindre des sommets proches de 15.000 F/m² SHON à Paris intra-muros. Ce qui ne met pas l'Ile-de-France en situation défavorable avec d'autres régions européennes de grande concentration urbaine.

L'évolution des prix suit :

- partiellement les lois de l'offre et de la demande : ils ont moins augmenté en pourcentage que le marché immobilier entre 1985 et 1990, mais n'ont pas baissé autant de 1991 à aujourd'hui.

- l'évolution du pouvoir d'achat avec une exception d'importance pour les personnes les plus défavorisées. Le chômage a fragilisé une partie de la population rendant visible l'impossibilité pour le secteur HLM de réaliser des opérations à partir des prix réels du foncier (en particulier dans les ZAC qui n'ont pu attirer les bureaux et les commerces), problème accentué par le désir d'une amélioration des conditions de l'habitat et son environnement.

- le manque de permanence des décisions en matière foncière ou de politique du logement : la loi "PERISSOL" n'a eu d'effet sur les prix du foncier qu'à partir du moment où il a été annoncé que sa disposition principale ne serait pas reconduite (les terrains susceptibles de répondre à cette demande ont connu une augmentation proche de 20% dans Paris). De même toute modification du POS d'une commune entraîne des bouleversements dans le prix du foncier.

- la politique du crédit, aux particuliers comme aux collectivités, est un facteur régulateur des prix. En ne vérifiant pas suffisamment la rentabilité d'une opération, les banques ont indirectement

cautionné des achats de terrain à des prix que les communes ou les particuliers ne pouvaient supporter dans la période 1985-1993.

- l'insécurité, la promiscuité des grands ensembles où elle sévit, ont provoqué le gel de zones parfaitement constructibles.

3) Un marché immobilier inconstant

Marchés fonciers et marchés immobiliers sont étroitement liés: le terrain a une valeur d'usage, mais comme nous l'avons précisé précédemment, son prix de vente sera fonction de sa destination future et des activités qui y seront implantées. Le marché foncier est bien lié à la production immobilière.

La production de logements et plus particulièrement celle des logements sociaux va dépendre de l'offre foncière, de la valeur des terrains et du prix final de l'opération. Or après une politique très active des pouvoirs publics dans ce domaine, et une production moyenne annuelle de 15000 logements environ, on a assisté pendant de nombreuses années à une baisse de la production des logements sociaux en Ile de France. Alors que le schéma directeur affichait un objectif de construction de 17000 logements par an, un flux nouveau de 10000 logements sociaux a été enregistré en 1997 et seulement 8000 en 1998.

Cette dégradation de la production de logements sociaux et en parallèle, la chute de la construction privée immobilière ont des causes diverses. En particulier, après l'envolée de la "bulle spéculative" de la décennie 1980-1990, la récession des marchés

fonciers et immobiliers qui lui a succédé a posé avec acuité la question du "portage" des terrains.

En effet, dans le montage d'une opération immobilière, entrent en considération la question du financement et celle du portage du terrain. Le "**portage foncier**" désigne le fait d'acquérir un terrain plus ou moins longtemps avant son aménagement ou la réalisation d'une construction. Le coût de ce portage est constitué pour l'acquéreur à la fois par le prix de l'argent et par le risque que l'opération projetée ne soit pas effective.

Pendant une longue période, la hausse des valeurs foncières étant en termes réels, des opérateurs spécialisés se chargeaient de la constitution des réserves foncières et du "portage". Ceci permettait de maîtriser l'urbanisation et de réaliser une opération financière rentable voire fructueuse.

A titre d'exemple, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), par le biais de la SCET, a été l'aménageur dominant de l'époque de la reconstruction.(1945-1977). Créée en 1960 l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne a contribué fortement à la mise en oeuvre du schéma directeur de la région parisienne et à la production des villes nouvelles.

A cette époque, et jusqu'au début des années 80, les taux d'intérêt qui étaient très faibles, voire nuls ou même négatifs pour certains prêts bonifiés, faisaient du foncier un excellent placement au coût de stockage pratiquement nul.

Mais à partir des années 1982-1983, les taux d'intérêt réels atteignent 5, 6 et même 7%. Le portage a désormais un coût qui conduit les acteurs de l'aménagement à travailler à flux tendus et les agences foncières publiques instaurent des règles de gestion de leur stock de réserves foncières. Les prix des terrains à bâtir ont progressé en moyenne période plus faiblement que le taux d'intérêt du marché. S'il ne peut se faire sur fonds propres, le portage de terrain devient prohibitif, lorsque à l'emprunt proprement dit, s'ajoutent les marges d'intermédiation du secteur bancaire. Enfin, si l'échéancier prévisionnel n'est pas respecté, en terme de durée, le bilan de l'opération se dégrade fortement.

Aujourd'hui, le portage ne peut plus être ce qu'il a été à l'époque des grandes opérations d'urbanisation. Il est devenu plus difficile dans le contexte de reconstruction de la ville sur elle même. En effet, l'achat de terres agricoles n'a pas le même impact financier que la transformation de terrains déjà urbanisés. La valeur d'usage du terrain est plus élevée que la valeur d'anticipation des zones non encore urbanisées et le portage ne peut être envisagé sans une certitude réelle d'aménagement.

En conséquence, un certain nombre d'investisseurs dits «institutionnels» (banques d'affaires, compagnies d'assurances...) se retire peu à peu du marché du logement, préférant notamment au début de la décennie 1990 mobiliser les fonds sur l'immobilier de bureaux. Ce phénomène, conjugué au désengagement de l'Etat va conduire à une production minimum de logements et plus particulièrement au "gel" de l'aménagement de certaines zones.

C - LE CAS DES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)

Instituées en 1967 par un dispositif législatif et réglementaire les "zones d'aménagement concerté" ont pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation :

- de constructions à usage d'habitations, de commerces, d'industries, des services,
- d'installations et d'équipements collectifs et privés.

En décidant d'implanter une Z.A.C. dans le Plan d'Occupation des Sols qu'elle adopte, la collectivité locale affiche son intention d'aménager ou de faire aménager (en voirie et réseaux) des terrains localisés sur un même espace et de céder ensuite ces parcelles, en vue de leur urbanisation. La commune peut se charger de l'aménagement ou le confier à un établissement public ou une société d'économie mixte. Une fois les terrains viabilisés, ils sont revendus, sous forme de charge foncière, à des opérateurs.

Dans une Z.A.C. la charge foncière s'inscrit en "recettes" au bilan de l'opération pour l'aménageur ; elle figure en "dépenses" au bilan du promoteur. Dans la composition de la charge foncière entrent les frais de l'acquisition proprement dite, ceux de l'aménagement des réseaux et de la voirie, les dépenses liées aux études aux frais financiers...**En petite couronne, le poste de l'acquisition représente 45 à 55 % du total, il est de 10 à 35 % en grande couronne.**

La décision de création de la ZAC appartient à la collectivité, ainsi que le choix de son mode de réalisation. La ZAC peut être :

- aménagée en régie directe par la commune,
- concédée c'est à dire confiée à un établissement public ou à une société d'économie mixte locale et dans ce cas, de façon négociée, la commune et l'aménageur assument les risques financiers,
- conventionnée ou privée c'est à dire que par convention le projet est confié à une personne publique ou privée laquelle prend en charge le risque financier.

Toutefois, lorsque la commune a accordé sa garantie aux emprunts de l'aménageur, elle encourt aussi une partie des risques, quelque soit le contrat initial. C'est ce qui s'est passé, dans la crise de cette décennie. Un rapport de la Cour des Comptes a souligné en effet en 1995 que les collectivités assumaient l'essentiel des risques des opérations d'aménagement et plus particulièrement lorsque l'aménageur était une société d'économie mixte.

Aujourd'hui le bilan est contrasté. Alors qu'entre 1970 et 1985 on enregistrait la création de 13 ZAC par an, ce chiffre a été multiplié par 7 entre 1986 et 1992 avec à la clé une surproduction importante. Lancé dans l'euphorie immobilière des années 80 l'aménagement de ces zones a été arrêté par la crise.

Sur les 800 ZAC implantées sur 18 000 hectares en région francilienne avec le concours de 350 aménageurs (dont 26% de sociétés d'économie mixte) et de 380 collectivités locales, 300 ZAC seraient encore en difficulté sur 7000 hectares de terrains. Selon un président de section au Conseil général des ponts et chaussées, cela représenterait l'équivalent de onze années de consommations de charges foncières de logements, de 10 à 20 années pour les bureaux, de 15 ans pour l'activité économique.

Les communes s'étant désengagées d'un certain nombre d'entre elles, le quart des zones a été reprogrammé.

Les ZAC ne représentent plus que 16% des mises en chantier contre 45% en 1992.

II - DES OUTILS DIVERSIFIES AU SERVICE DE L'INTERVENTION FONCIERE

Le droit de l'urbanisme et les taxes et redevances diverses afférentes à l'occupation du sol, sont utilisés par l'Etat et les collectivités locales, pour fixer et maîtriser les conditions de l'intervention publique ou privée.

La connaissance des conditions financières des différentes transactions, qu'il s'agisse de terrains nus ou d'immeubles participe aussi à une meilleure qualité de l'intervention foncière.

A - REGLEMENT ET FISCALITE DE L'URBANISME.

L'urbanisme vise à régir les modes d'occupation des sols. Depuis la promulgation des lois de décentralisation les communes ont compétence pour déterminer les conditions d'utilisation de l'espace territorial et intervenir dans le domaine de l'aménagement soit la maîtrise foncière et la réalisation d'équipements. Cette action participe à la politique globale de l'habitat, laquelle est conditionnée par les documents d'urbanisme.

1) Le dispositif législatif et réglementaire

L'article L.121-10 du code de l'urbanisme dispose que : "les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat.

Les documents d'urbanisme sont édictés soit par le législateur soit par l'assemblée locale.

Les différentes lois portant sur l'aménagement et l'urbanisme constituent des actes qui s'imposent à tous : après l'importante loi de 1967 sur l'action foncière, la loi de Janvier 1983 portant décentralisation territoriale a conféré aux collectivités locales des compétences nouvelles en matière d'urbanisme. La loi du 18 Juillet 1985 a élargi la notion d'aménagement qui désormais englobe "la mise en oeuvre d'une politique locale de l'habitat". L'action foncière apparaît comme une composante essentielle de l'aménagement du territoire dans l'article 3 de la loi du 13 Juillet 1991. Citons également la loi du 21 Juillet 1994 relative à l'habitat, la loi du 21 Janvier 1995 sur la diversité

de l'habitat, celle du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, la loi du 14 Novembre 1996.

Les schémas directeurs selon l'article L.122-1 du code de l'urbanisme "Au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, ils fixent les orientations générales de l'extension et de la restructuration des espaces urbanisés. Ils définissent la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux. Ils prennent en compte les programmes de l'Etat ainsi que ceux des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils orientent et harmonisent pour l'organisation de l'espace les programmes et les prévisions mentionnés ci-dessus..."

Les plans locaux de l'habitat : Instauré par la loi du 7 Janvier 1983, puis repris par la loi d'orientation pour la Ville du 13 Juillet 1991, le P.L.H. concerne tout ou partie d'une agglomération ou d'un bassin d'habitat ; il est fondé sur un diagnostic de l'état du parc de logements et du fonctionnement du marché immobilier et foncier local et tend à une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Elaborés par les communes, ou les établissements publics de coopération intercommunale, les P.L.H. doivent donc notamment fixer les moyens à mettre en oeuvre pour parvenir aux objectifs fixés.

Les plans d'occupation des sols : Institués par la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967, ils peuvent être élaborés et adoptés depuis le 1er Octobre 1983 par l'assemblée communale et constituent l'acte fondamental de l'urbanisme local. L'aménagement de l'espace s'organise ainsi dans un projet à plus ou moins long terme. Le P.O.S est révisable tous les cinq ans et peut être modifié entre deux révisions. Il fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Par le P.O.S. le territoire communal est divisé en cinq grandes catégories de zones sur lesquelles s'applique un règlement spécifique :

- les zones U : zones urbaines dans lesquelles les capacités des équipements publics existants ou à venir permettent d'accueillir de nouvelles constructions.

- les zones NA : où l'urbanisme est prévu pour une phase ultérieure et sur lesquelles il est possible d'envisager l'implantation de Z.A.C. ou de lotissements.

- les zones NB : des constructions de faible densité y demeurent autorisées mais l'équipement des terrains n'y est pas envisagé.

- les zones NC : elles doivent être tenues à l'écart de l'urbanisation pour préserver l'agriculture.

- les zones ND : les constructions y sont interdites, ces zones devant être protégées pour conserver la qualité du site.

La caractéristique des sols (espaces verts, urbains, zones agricoles...) tient compte de l'existant mais anticipe sur les projets futurs. Le P.O.S. fixe également le C.O.S. (coefficient d'occupation des sols) pour chaque zone, c'est à dire, le rapport exprimant en mètres carrés, la surface de plancher hors oeuvre susceptible d'être construite par mètre carré de terrain. Le C.O.S. définit la densité de construction réglementaire autorisée.

Le droit de préemption urbain (D.P.U.) est une disposition initiée en 1958. Cet outil juridique a été précisé par diverses lois et notamment la loi d'aménagement du 18 Juillet 1985. Auparavant utilisée par l'Etat dans les "Z.U.P.", cette faculté a été étendue aux communes dotées d'un P.O.S. et concerne les zones que la collectivité souhaite maîtriser en vue d'opérations futures. Le D.P.U. permet à une collectivité locale de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier. Il doit être motivé par des raisons d'intérêt général et ne peut concerner que certaines zones. Toutefois, selon MM COMBY et RENARD auteurs d'un "que sais je " sur "les politiques foncières" :

"On ne sait plus, en particulier, si la préemption est destinée à empêcher la hausse des prix des terrains, à récupérer des plus values d'aménagement, à saisir des opportunités foncières, ou à acquérir progressivement les terrains nécessaires à une opération. On observe en même temps, surtout en ce qui concerne le droit de préemption urbain, des détournements manifestes de la préemption....."

Le rapport DUMONT présenté le 9 Janvier 1996 au Conseil Economique et Social de la République relevait l'existence de ce phénomène et se prononçait pour une réforme du dispositif.

Outil de base du droit de l'urbanisme et de la vie des communes, le Plan d'Occupation des Sols constitue toutefois un ensemble de documents complexes, encadré par de nombreuses réglementations dont les diverses interprétations prêtent à de multiples contentieux. Selon le Conseil d'Etat dans un rapport publié en 1992 " si le principe de l'encadrement législatif et réglementaire des POS est pertinent, les règles qui l'encadrent sont à la fois nombreuses et hétérogènes ce qui crée un dispositif complexe et contraignant sans pour autant contribuer à un véritable aménagement du territoire."

La question a également été posée de leur compatibilité avec les schémas directeurs, dont l'inadaptation à l'évolution économique et urbanistique était manifeste. La loi "PASQUA", loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 Février 1995 avait pour objectif de créer des directives territoriales d'aménagement (DTA) s'ajoutant aux schémas, pour encadrer plus efficacement les plans d'occupation. Cette loi n'a pas eu d'application.

Enfin, le POS qui "fige" pour une longue période les zones d'une ville est peu inadapté à une cité en mouvement, ou à des interventions particulières sur des quartiers en difficulté.

2) Le dispositif fiscal

La propriété du sol déclenche avant tout le paiement d'un impôt foncier qui, d'impôt d'Etat est devenu impôt local après la seconde guerre. Deux taxes sont assises sur la valeur locative cadastrale dont le taux est voté par le conseil municipal. Il s'agit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le poids de cette dernière taxe est non négligeable sur les comptes d'exploitation des organismes d'HLM par l'effet conjugué de la réduction de la durée d'exonération, de l'absence de révision des valeurs locatives et du taux même de la taxe. La TFPB ramenée au logement a progressé de 63% alors que les loyers augmentaient de 18% dans la même période. Une étude réalisée en 1998 précise que la TFPB représente plus de la moitié (53%) des dépenses de fonctionnement consacrées par les organismes d'HLM à la maintenance du patrimoine.

La fiscalité immobilière s'exerce au travers des droits de mutation. Les droits d'enregistrement sont supportés en totalité à chaque transaction sans prise en compte des droits payés antérieurement. Les récentes mesures d'allègement du taux des frais de mutation viennent (un peu) corriger les effets de blocage.

La complexité de la fiscalité qui s'applique à l'aménagement et à la construction est particulièrement relevée. Dans la région Ile de France quinze taxes sont ainsi dénombrées. Citons parmi les plus importantes :

- **la taxe locale d'équipement** assise sur les constructions et **la taxe complémentaire à la T.L.E.** propre à notre Région.

- **le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD)** : Institué par la loi de 1975 portant réforme de la politique foncière et modifié à plusieurs reprises, le PLD devait limiter la densification des centres-villes, empêcher la spéculation des prix de terrains et apporter de nouvelles recettes aux communes. Le PLD est la limite de densité de construction au-delà de laquelle toute autorisation de construction est soumise à un "versement" égal à la valeur du terrain qui manque au propriétaire pour ne pas dépasser le PLD. L'exercice du droit de construction ne relève plus alors du seul propriétaire mais de la collectivité publique. Au-delà de cette limite et dans la mesure où les documents d'urbanisme le permettent, le bénéficiaire de l'autorisation de construire doit verser à la collectivité une somme égale à la valeur de la surface de terrain manquante pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond. Ce sont les communes qui fixent le niveau de PLD lequel doit être au moins égal à 1.

Deux exemples du montant de cette taxe pour des opérations réalisées en 1999 dans la petite couronne :

Surface hors oeuvre nette : 5.790 m²

Acquisition : 5.475.000 F

D.P.L.D. : 3.247.500 F

Surface hors oeuvre nette 3.223 m²

Acquisition : 1.915.000 F

D.P.L.D. : 1.693.000 F

- **la participation pour dépassement du C.O.S.** : L'article L.332-1 du code de l'urbanisme définit les conditions d'application de cette taxe égale à la valeur de la surface

supplémentaire qui aurait été nécessaire pour la réalisation des constructions si le COS avait été respecté, les terrains étant également destinés à recevoir des équipements collectifs.

Au sujet de ces deux taxes, il est difficile pour le constructeur de connaître à l'avance l'estimation que l'Administration en fera. En effet le mécanisme du PLD consiste à faire supporter au constructeur un versement calculé de telle manière que la plus value potentielle apportée par la densification du terrain au-delà du PLD ne bénéficie pas au propriétaire mais à la collectivité. Cette valeur, estimée par les services fiscaux, lesquels opèrent parfois des "réajustements" en fonction des prix du marché, n'est communiquée qu'après l'acquisition du terrain ce qui fragilise l'équilibre de l'opération.

- la participation à la diversité de l'Habitat, instituée par les lois d'orientation de 1991 et 1994.

Ces trois taxes différentes et cumulables sont destinées au financement de logements sociaux.

- la redevance sur la construction de bureaux et de locaux de recherche, spécifique à notre région.

- les participations relatives à l'assainissement et aux réseaux de voirie.

Cette multiplication de taxes et de redevances rendent la fiscalité applicable aux constructeurs, particulièrement complexe et opaque. Pour autant, ces ressources fiscales additionnées aux autres recettes perçues par les communes, ne dégagent pas, pour beaucoup d'entre elles des marges de manoeuvre à un niveau tel qu'il autorise la constitution de réserves foncières.

Toutefois pour favoriser la réalisations d'opérations sur leur territoire, les collectivités locales prennent parfois la décision d'exonérer les intervenants des taxes ou redevances auxquelles ils devraient être assujettis : c'est ainsi que peuvent être votées des décisions d'exonération de T.L.E. ou de dépassement du PLD ou du COS.

B - L'EXISTENCE DE MULTIPLES FICHIERS SUR LES TRANSACTIONS

Plus qu'un instrument d'information, l'observation foncière constitue un outil d'aide à la décision de la collectivité pour sa mission de régulation. L'Association des Etudes Foncières a réalisé en Janvier 1999, sur demande de la Direction Régionale un **bilan de l'observation foncière locale en Ile de France**. La présente partie du rapport s'inspire de cette étude. De quels instruments disposons nous aujourd'hui?

1) Des Observatoires «publics»

- **Le fichier des extraits d'actes de la Direction Générale des Impôts** : une fois la vente immobilière réalisée (sous quelque forme que ce soit), une copie de l'acte est adressée au bureau des Hypothèques du département où est localisé le bien afin de satisfaire aux procédures de publicité foncière qui rendront la vente opposable à des tiers. Un extrait des actes est ensuite dupliqué et communiqué à divers services à l'intérieur du Centre Départemental des Impôts fonciers. (Domaines, Cadastre...). A priori ce fichier semble exhaustif.

Ces actes peuvent être communiqués à des particuliers, à titre onéreux. La loi du 18 Juillet 1985 dite «loi aménagement» a également offert la possibilité aux collectivités locales et aux établissements publics spécialisés d'obtenir des services fiscaux des informations contenues dans les extraits d'actes de mutation.

- **Le fichier "IMO"** : créé en 1975 il résulte d'une enquête annuelle réalisée par la Direction Générale des Impôts, au niveau national, auprès des experts des services des domaines qui effectuent des évaluations foncières pour le compte des collectivités locales. Cependant, cette enquête ne couvre que les communes de plus de 10.000 habitants et concerne seulement 262 communes soit 20% des communes et 83% de la population de la région francilienne.

- **La base "OEIL "** (Observatoire des Evaluations Immobilières Locales) : il s'agit d'une base de données informatisées mises en place par la D.G.I., utilisée pour les évaluations des Domaines. Cette base pourrait donner les informations nécessaires à un programme d'observation foncière.

- **Les observatoires mis en place par certaines D.D.E.** : le rapport de l'A.DE.F. souligne que " la plupart de ces observatoires locaux n'utilisent pas ou ne produisent pas à proprement parler de données de marché (quantités de terrains échangés, prix, structure de l'offre et de la demande).Le foncier est abordé sous l'angle de la consommation physique des espaces et les stocks de droits à construire disponibles dans les ZAC et les zones d'activités avec un suivi de la construction...Dans quelques DDE (les Yvelines, l'Essonne, et le Val d'Oise), le marché foncier est analysé en tant que tel..". Toutefois, chaque direction départementale a élaboré son programme, dont les données ne se recoupent pas avec les autres. L'ADEF juge cependant très intéressant l'observatoire foncier et immobilier mis au point par la D.D.E. du Val d'Oise, qui mobilise une quantité importante d'informations et se livre à une analyse des données.

- **L'Observatoire Régional du Foncier** : créé en 1987, l'ORF correspond à la volonté de développer un partenariat entre les représentants de l'Etat, de notre Région, des départements, des communes et des professionnels, afin de répondre au besoin d'information régionale et de réflexions dans le domaine du foncier. La création de cet Observatoire se justifiait pour deux motifs essentiels :

- le nombre des acteurs intervenant dans le foncier et l'immobilier provoque une dispersion de l'information qu'il est nécessaire de rassembler pour qualifier et identifier les marchés.

- l'étendue de l'agglomération donnent une ampleur complexe au rapport entre l'offre et la demande foncière et immobilière.

Les actions de l'ORF visent notamment à observer l'évolution des marchés fonciers, à réaliser des études estimées utiles dans le domaine foncier, à coordonner les différentes initiatives prises dans le domaine de la connaissance foncière.

2) Des Observatoires «privés»

- **La Base d'Informations Economiques Notariales (BIEN)** : il s'agit d'un fichier géré par la Chambre des Notaires de Paris, commercialisé par CD-ROM qui couvre les mutations de biens immeubles réalisées à Paris, la petite couronne et tout récemment l'Essonne. Le fichier est alimenté par les informations des extraits d'actes de ventes immobilières collectés auprès des offices notariaux. L'alimentation du fichier est effectuée par les personnes chargées des formalités de

publicité foncière des actes de mutation qui les transmettent à la fois au Bureau des Hypothèques et au service statistique de la Chambre des Notaires Parisiens. La base de données, constituée d'une quarantaine de variables est disponible sur abonnement pour un coût annuel de 20.000 F H.T. et une mise à jour trimestrielle. Toutefois les clauses incluses dans le contrat d'abonnement limitent les possibilités de diffusion des données contenues dans le fichier.

Comme on le voit, et l'étude réalisée par l'ADEF est fort intéressante à ce sujet, il existe une multiplicité de recueils de données, dont certains sont alimentés par la même administration; mais ces données ne s'entrecroisent pas et leur exploitation est complexe, voire peu fiable. **L'addition de ces observatoires juxtaposés est sans doute coûteuse pour un résultat bien maigre.**

<p style="text-align: center;">CHAPITRE II - RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE : ENJEUX ET REALITES</p>

I - LES ENJEUX

Le contrat de plan Etat - Région en cours d'élaboration retient des orientations pour l'aménagement et le développement urbains qui nécessitent de la part de la puissance publique la définition et la conduite d'une politique foncière à la mesure de la stratégie du développement urbain envisagé.

Reconstruire la Ville sur la Ville suppose :

"la mise en place d'instances d'orientation, d'arbitrage et de pilotage de l'utilisation de l'espace à reconstruire ou à réaménager ;(ces instances devraient en outre porter une attention particulière à la gestion du temps des opérations)

"des ressources financières à court et moyen terme ainsi que des moyens financiers publics pour assurer le financement des équipements publics et aider à la réalisation de logements sociaux là où la politique de mixité urbaine l'exigera :

"des outils opérationnels, car le renouvellement urbain exige de développer des savoir-faire qui relèvent de la conduite des projets et de l'expertise immobilière.

Au regard de ces trois composantes d'une politique foncière régionale, l'examen des outils et des pratiques existants pourrait aider à mesurer leur efficacité, à repérer les lacunes, et proposer les innovations nécessaires en distinguant celles qui doivent être réalisées sans délai, et celles qui nécessiteraient d'être explorées.

A - LA REUSSITE DE CETTE STRATEGIE NECESSITE LA MISE EN PLACE D'INSTANCES D'ORIENTATIONS, D'ARBITRAGE ET DE PILOTAGE DE L'UTILISATION DE L'ESPACE A RECONSTRUIRE OU A AMENAGER

En regard de l'axe stratégique de l'Etat en Ile de France visant à "organiser le développement urbain en zone centrale et à le maîtriser en zone périphérique " l'organisation actuelle de l'action publique ne permet pas la mise en oeuvre de cet axe stratégique. Rien ne permet actuellement de garantir que l'offre foncière, là où elle est nécessaire, sera à la hauteur des besoins. De même rien ne garantit que la multiplicité des pouvoirs de décision n'entraîne pas des limitations réglementaires de l'offre foncière, conduisant à une tension sur les prix.

Quant à l'objectif de " promotion de l'habitat social à des fins d'équilibre et de mixité " le constat d'échec de la loi LOV confirme que le dispositif nécessaire à la conduite d'une politique foncière et d'aménagement en Ile de France ne permet pas d'assurer le pilotage stratégique recherché par l'Etat et le Conseil Régional.

Ce pilotage implique l'organisation d'un "ciblage territorial" de l'action foncière, induisant l'organisation de la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, visant à piloter l'action foncière là où l'Etat et la Région auront décidé de porter l'effort. Cela suppose :

" la définition "des secteurs à fort enjeux " eu égard aux objectifs centraux de reconstruire la ville sur la ville, favoriser la mixité sociale et réduire les inégalités infra régionales.

" à partir de bilan de l'application de la loi LOV, organiser la concertation entre les collectivités locales concernées et l'Etat.

" dans les territoires à fort enjeux, dans les périmètres concernés par la loi LOV, examiner les conditions de fixation du C.O.S. et vérifier que l'offre foncière ne fait pas l'objet d'une rétention réglementaire.

" dans les mêmes territoires pilotage concerté des dispositifs existants tels que le droit de préemption urbain.

B - LE DEVELOPPEMENT DE CETTE STRATEGIE SUPPOSE EGALEMENT LA MISE EN JEU DE FINANCEMENTS APPROPRIES A LA GRAVITE DE LA SITUATION

"Reconstruire la ville sur la ville " "réduire les inégalités infra régionales" "favoriser la mixité sociale " suppose la mise à disposition de moyens financiers publics

Les périmètres concernés par une telle action foncière présentent l'avantage d'être déjà équipés, au moins en moyens de transports et d'être rapidement utilisables pour les différentes activités consommatrices de terrains.

En contrepartie, les valeurs foncières peuvent s'avérer très élevées et les charges foncières pouvant être supportées par les différentes activités à développer peuvent être insuffisantes pour couvrir les charges d'acquisition et d'aménagement. Il faut envisager l'hypothèse où le coût total d'un projet de restructuration urbaine ne pourra pas être supporté par les seules charges foncières susceptibles d'être demandées.

Dans un contexte de reconstruction de la ville sur elle même, l'aménagement nécessite parfois le renouvellement et la reconquête du tissu urbain. L'offre foncière est alors plus complexe, plus longue et plus coûteuse à mobiliser. Les prix des terrains devraient, dans ces cas, tenir compte des dépenses liées à la démolition voire au problème de dépollution des sols.

La démolition des immeubles s'avère en effet aujourd'hui parfois nécessaire pour mener à bien un projet de reconquête d'un quartier.

De même ont été soulevés les dépenses liées à la dépollution des terrains d'assiette à un secteur à réaménager. Ces fonds sont importants, tant en ce qui concerne le diagnostic, que le traitement proprement dit. La question des sols pollués pourrait, dans certains cas rendre inopérant le recyclage, en gelant dans des secteurs stratégiques, des terrains devant supporter des méthodes de dépollution longues.

Néanmoins du fait de l'intérêt public que certains projets présentent, en raison de la réalisation des objectifs stratégiques du contrat de plan, il peut s'avérer nécessaire de mener à bien de tels projets en engageant des financements publics fondés sur le seul intérêt public du projet.

Une telle considération justifie une nouvelle fois la nécessité d'un organe de pilotage des actions de restructuration urbaine.

En ce qui concerne la mise aux enchères des charges foncières de terrains aménagés, cette pratique se justifie pour la réalisation de projets relevant de l'économie marchande. En revanche, elle est inappropriée à la réalisation de logements sociaux.

Cette pratique courante trouve son explication dans l'idée que les constructeurs sociaux peuvent payer un montant de charges foncières en proportion de leur richesse - et que c'est une méthode pour investir dans les coûts d'aménagement une fraction de leur capacité d'autofinancement - ; outre le fait que ce procédé trouve rapidement des limites, la véritable méthode pour solliciter la capacité d'autofinancement des organismes sociaux, réside dans l'importance du niveau de leur production.

En effet tout projet de construction neuve, en l'état actuel des financements du logement social, suppose de la part de l'organisme constructeur une capacité financière pour faire face aux déséquilibres d'exploitation des projets nouveaux , même si le montant des charges foncières est ramené au niveau du prix de référence par suite de mécanismes d'aide à la surcharge foncière. Dès lors, c'est par la quantité de logements produits que peut se régler la contribution des organismes sociaux à l'effort de financement de la restructuration urbaine et non par la méthode des appels d'offres qui ne peut conduire qu'à accroître la sélection des sites.

II - L'EXEMPLE DE DISPOSITIFS DEJA OPERATIONNELS

Les exemples que nous allons développer nous démontrent que le système fonctionne correctement lorsqu'il est géré par un observatoire d'une part et par un organe de prospection et de décision d'autre part.

A - UN NECESSAIRE OUTIL D'OBSERVATION

Le suivi des marchés fonciers est une condition préalable à l'intervention proprement dite. Ce suivi est assuré, avec un certain succès, dans l'agglomération lyonnaise et dans celle du Nord Pas-de-Calais.:

La communauté urbaine de LYON (COURLY) s'est ainsi dotée d'un Observatoire des Transactions Immobilières et Foncières (OTIF). Depuis Janvier 1990, la communauté urbaine se fait communiquer par la Direction Générale des Impôts l'ensemble des extraits d'actes de mutations délivrés par les notaires. Grâce à une organisation qui n'occasionne aucune perte, ces renseignements sont saisis par l'OTIF et constituent une base de données, à partir de laquelle l'OTIF fournit à la demande des valeurs de référence qui sont utilisés pour guider les opérateurs dans leurs négociations. De même, l'observatoire réalise sur des périmètres d'intervention des études sur la charge foncière admissible pour guider et orienter la programmation des opérations.

Outil à usage de la communauté, l'OTIF publie également une documentation destinée aux professionnels de l'immobilier et de l'aménagement.

Sur les ZAC en difficulté la démarche entreprise par la COURLY est intéressante puisqu'à la suite d'un audit, un dispositif de pilotage a été mis en place, fondé notamment sur un portage politique concerté. L'aménagement opérationnel s'articule avec la planification prévus dans les documents d'urbanisme, instaurant une réelle planification stratégique. Le partenariat avec la DGI permet également de mettre en oeuvre une observation des marchés fonciers.

La Direction Régionale de l'Equipement du Pas de Calais a mis en place un système de saisie et de traitement exhaustif des actes de mutation de terrains à bâtir détenus par les centres des impôts fonciers sur la totalité du territoire régional, lequel couvre 1 550 communes. En outre, avec le Conseil Régional, la DRE a créé un Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement

(ORAH) qui réalise notamment une enquête annuelle sur les marchés fonciers et immobiliers de la région en collaboration avec le conseil régional des notaires. Le financement des études de l'ORAH est assuré par un titre du contrat de plan Etat /Région.

Dans l'étude réalisée en Janvier 1999 sur cette question, l'Association des Etudes Foncières souligne que les outils de suivi des marchés mis en place par la COURLY ou la DRE du Nord Pas-de-Calais pourraient servir de modèles à un scénario d'observation foncière en Ile de France alimenté par les extraits d'actes conservés dans les services fiscaux.

B - UN ORGANE OPERATIONNEL QUI S'APPUIE SUR L'INSTRUMENT D'OBSERVATION

La loi a prévu la mise en place d'outils opérationnels en matière d'action foncière. Nous observerons le dispositif et les pratiques en vigueur avant la loi d'orientation pour la Ville (loi LOV) du 13 Juillet 1991 et ce que permet le code de l'urbanisme depuis cette date.

Depuis plusieurs décennies, la création des opérateurs fonciers a permis d'accompagner les politiques locales ou nationales en matière d'urbanisme. Ainsi la SAFER (société d'aménagement foncier et d'équipement rural) a-t-elle été instituée pour servir la politique de remembrement ou encore l'A.F.T.R.P.(Agence Technique et Foncière de la Région Parisienne) a-t-elle eu pour mission d'accompagner l'application du schéma directeur. De même la création en 1990 de l'Etablissement Public du Nord Pas de Calais, dont nous soulignons le fonctionnement en annexe, répondait - il aux mêmes objectifs. Ces opérateurs fonciers, établissements publics nationaux, effectuaient des réserves foncières pour le compte de l'Etat, ou des collectivités locales, "gelaient" ces terrains en attendant de les recéder aux collectivités qui réalisaient ensuite des opérations d'aménagement. Ils pouvaient utiliser la procédure d'expropriation publique dans les

zones d'utilité publique ou celle du droit de préemption dans les ZAD (zones d'aménagement différé.).

La loi LOV du 13 Juillet 1991 innove en la matière puisqu'elle institue la possibilité pour les collectivités locales de créer des établissements publics fonciers (EPF). Ceux-ci ont pour vocation unique de "constituer des réserves foncières en prévision des actions ou opérations d'aménagement " (art.L.324.1 du C.C.H.). La loi distingue de façon très nette les fonctions d'aménageur et d'opérateur foncier et donne pour mission aux EPF d'effectuer des réserves foncières, d'assurer le portage des terrains, dans une durée limitée. Les EPF, établissements décentralisés, disposent au regard de la loi des moyens nécessaires pour assurer efficacement leur activité. Ils ont des ressources propres, et interviennent sur une échelle territoriale. Créé à l'initiative d'une ou de plusieurs collectivités locales, l'EPF représente un outil territorialement "ciblé", géré par des acteurs locaux, puisque les élus locaux sont majoritaires dans le conseil d'administration.

L'EPF a une vocation intercommunale, son mode de fonctionnement est identique à celui des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). L'autonomie financière de l'EPF est garantie par des ressources propres prévues par la loi LOV et constituées par :

- la taxe spéciale d'équipement additionnelle aux quatre impôts locaux (T.H./T.F.P.B./T.F.P.N.B./T.P.). Le Conseil d'Administration de l'EPF fixe chaque année le montant de la taxe, lequel ne doit cependant pas dépasser un plafond fixé par la loi de Finances.
- la contribution des communes de plus de 3.500 habitants situées dans des agglomérations de plus de 200.000 habitants et qui n'ont pas un nombre suffisant de logements sociaux.
- des dons et legs.

Cinq ans après la promulgation de la loi LOV, peu d'EPF ont vu le jour. En région Ile-de-France est cité l'EPF d'Argenteuil Bezons qui n'a pu valablement fonctionner, notamment en raison d'insuffisance de ressources fiscales.

Le rapport DUMONT sur la question foncière, relevant le manque d'attractivité que cette disposition de la loi BESSON a eu pour les élus, souligne qu'il s'agit surtout d'une défiance de ceux-ci à l'égard d'actions intercommunales pour la mise en place d'une réelle politique foncière.

C - UN EXEMPLE : L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DU NORD PAS DE CALAIS

L'Etablissement Public Foncier du Nord Pas de Calais, institué par décret du 19 Décembre 1990, est un opérateur foncier au service des collectivités locales.

L'E.P.F. est dirigé par un Conseil d'Administration composé de :

- 8 représentants du Conseil Régional
- 4 " du Conseil Général du Nord
- 4 " du Conseil Général du Pas de Calais
- 4 " du C.E.S.R
- 1 " de la Chambre de Commerce et d'Industrie.

Les ressources de l'E.P.F. sont constituées par une subvention du budget de l'Etat et du Conseil de l'Europe. Depuis 1996, il bénéficie du versement d'une taxe spéciale prélevée sur les communes, au titre de l'action foncière, et représentant 0.16% de la fiscalité locale.

Appréhender la politique foncière des collectivités est l'objectif fondamental que se fixe l'établissement. Depuis sa création, il a mené principalement une politique de requalification des friches industrielles, sans vocation immédiate, pour faire face à des besoins de conversion urbaine importants.

Selon le programme pluriannuel adopté par le Conseil d'Administration en 1996, l'établissement assure le portage foncier des politiques d'aménagement territorialisées émanant des grandes collectivités, politiques contractualisées avec les agglomérations.

Des conventions-cadres signées entre l'E.P.F. et les collectivités déterminent en effet les conditions d'intervention de l'établissement ainsi que les critères techniques d'éligibilité à cette action.

En application des conventions-cadres, des conventions opérationnelles décrivent ensuite les conditions de portage technique, foncier et financier des unités foncières à acquérir par l'E.P.F. au profit des collectivités locales concernées. Ces conventions opérationnelles, d'une durée adaptée à l'opération, engagent la collectivité; elles définissent notamment les prix, les échéances de rachat par les collectivités, les conditions de l'assemblage foncier ainsi que les conditions d'accompagnement, de gestion et d'entretien des terrains.

A contrario : un instrument très insuffisamment utilisé l'Observatoire Régional du Foncier en Ile de France. Avec des moyens financiers inexistantes cet organisme n'est pas en capacité de réaliser les missions pour lesquels il a été créé, il y a dix ans.

III - L'EMERGENCE DE NOUVELLES COOPERATIONS EN ILE-DE-FRANCE

Le système urbain francilien est complexe du fait même de sa taille. Au sens de l'INSEE, en effet, la région urbaine dépasse les limites de la région administrative.

Avant la publication du XII^{ème} plan, l'élaboration d'un contrat de plan entre l'Etat et la Région permet la définition préalable de territoires de projets, d'échelle suffisante, dans un souci de cohérence globale.

Les acteurs de la vie urbaine et de son développement ont à leur disposition un important ensemble d'instruments dont l'utilisation améliorée et mieux coordonnée, assurerait une réelle performance des projets. Cet ensemble est notamment constitué par :

- les divers documents d'urbanisme (élaborés à l'échelon local ou régional),
- les structures de maîtrise d'ouvrage urbaine (syndicats d'agglomération, syndicats intercommunaux, syndicats mixtes...) et leurs établissements (SEM, EPA,...),
- les conventions prévues dans les contrats de développement urbain ou les conventions d'agrément.

Une étude récente réalisée par l'ORF souligne plus particulièrement :

A - MALGRE LES OBSTACLES AUXQUELS SE HEURTENT LES ACTEURS DE LA VIE URBAINE

- il est parfois difficile d'articuler les objectifs de planification à long terme contenus dans le schéma directeur régional avec les projets de programmation à délai plus réduit inscrits dans un schéma local. Ainsi dans le Mantois (Yvelines) par exemple, l'implantation du RER F prévue par le SDRIF à l'horizon 2003 et 2015 laisse "gelés" des espaces à urbaniser en parallèle ; à court et moyen terme l'abondance de ces espaces urbanisables est en contradiction avec l'objectif d'économies d'espaces et la priorité à la reconstruction de la Ville.

- la compatibilité du SDRIF et des documents d'urbanisme locaux, n'est pas toujours évidente. L'application du SDRIF a parfois des interférences négatives avec les projets communaux

(POS ou ZAC). Ainsi les DDE des Yvelines et du Val d'Oise ont décrit la difficulté d'apprécier l'équilibre habitat-emploi à l'échelle d'une opération ou d'une commune : cette question renvoie d'emblée à une échelle intercommunale (de type bassin d'emploi) permettant d'embrasser simultanément des pôles d'emploi et des secteurs plus résidentiels, et à l'échelle régionale, où se pose la question du déséquilibre Est/Ouest par exemple."

Une instance régionale de régulation s'avère nécessaire. Pour réussir un rééquilibrage régional, le dialogue direct entre l'Etat et la commune n'est plus souhaitable.

B - DES EXPERIENCES ENCOURAGEANTES

On constate depuis peu le développement d'expériences à l'échelle intercommunale et départementale tendant à la formulation d'objectifs communs, à l'aide de nouveaux instruments et de nouveaux modes de coopération.

Des instruments plus efficaces

- à l'échelle intercommunale, sur un certain nombre de secteurs stratégiques, on assiste à un regroupement de plusieurs intervenants qui s'organisent pour porter ensemble le projet quel'en soit l'initiateur. Les projets d'aménagement de la Plaine Saint Denis, de la Seine-amont ou du Mantois regroupent ainsi l'Etat et différentes collectivités. Le projet " Mantes en Yvelines" s'appuie sur une stratégie globale articulant planification et programmation déterminée par une convention à laquelle sont associés l'Etat, la Région, le Département des Yvelines le District Urbain. Le pilotage et la coordination des différentes politiques sont assurés par un établissement public créé à cet effet l'EPAMSA. La coordination des politiques foncières des divers intervenants est réalisée par le DCIF (Dispositif Coordonné d'Intervention Foncière).

- à l'échelle départementale des outils d'information et de coordination sont mis en place entre les Préfectures et les Conseils Généraux. Citons à ce titre, l'observatoire départemental sur le foncier monté dans le Val de Marne entre le Département, le syndicat mixte d'action foncière et la mission Seine-amont. Dans les Hauts de Seine a été également élaboré un système d'information géographique. Des initiatives similaires sont notées en Seine et Marne.

Des modes nouveaux de coopération

Le conventionnement, mode de régulation proposé pour favoriser l'intervention dans les politiques de la ville est utilisé pour permettre une approche globalisée d'un projet d'aménagement. Nous citerons à titre d'exemple ce qui a été mis en place dans le département du Val de Marne. Dans l'organisation interne un service de l'urbanisme et de l'aménagement ; en externe, la création du Syndicat d'Action Foncière 94, créé en 1996 dont la mission est d'acquérir des terrains bâtis ou non pour le compte des communes adhérant au syndicat. Une subvention de fonctionnement, versée par le Conseil Général couvre les frais de structure, une subvention annuelle d'investissement a permis la réalisation des premières acquisitions. En outre l'exécutif départemental bonifie les emprunts. Huit communes ont d'ores et déjà adhéré au SAF par la signature de protocoles qui déterminent les modalités d'un partenariat ciblant le devenir économique et le désenclavement.

Dans le même esprit, l'Etat a signé avec les villes des contrats de développement urbain, la Région des contrats d'aménagement.

La contractualisation entre deux ou plusieurs partenaires, portant sur un projet globalisant un certain nombre de stratégies et identifiant le problème des solidarités locales ou régionales, semble être une des réponses à la mixité sociale et urbaine.

CHAPITRE III - POUR UNE ACTION FONCIERE EFFICACE

La préparation du XII^{ème} plan s'inscrit dans un contexte législatif et réglementaire actif. La question de la coopération intercommunale dans les domaines les plus divers de l'activité se pose avec plus d'acuité dans le contexte de développement européen. Au travers de trois textes fondamentaux, c'est une nouvelle organisation du territoire basée sur le contrat et le projet qui est proposée.

I - UN ENVIRONNEMENT LEGISLATIF INCITATIF ET SIMPLIFIE

A - LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

La loi 99-533 du 25 Juin 1999 dite "loi VOYNET" modifiant la loi du 4 Février 1995 (loi "PASQUA") cible le développement durable qui doit permettre "un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement". Nous pensons que le développement durable qui englobe effectivement les domaines de l'économie, du social et de l'écologie, loin d'épuiser les richesses de la planète, constituées à la fois par les ressources naturelles et les êtres humains, doit les valoriser. Le développement durable a été défini par le sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio en 1992 comme la satisfaction des besoins des hommes, en préservant les générations futures...

Aux termes de la nouvelle loi, l'aménagement du territoire ne se décline plus en termes d'équipement mais en soutien aux projets de territoires. Au schéma national se substitueront des schémas de services collectifs (SSC) au nombre de 9 (SSC culturels, sanitaires, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des espaces naturels et ruraux.....).

Pour la mise en oeuvre de ces projets, la loi fixe un nouveau cadre territorial constitué par :

- le niveau régional pour la coordination des politiques de l'Etat et des collectivités locales

- les **pays** et les **agglomérations** au sein desquels se concrétiseront les projets.

La loi apporte des modifications au schéma directeur régional d'Ile de France qui doit "maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région"

Les "pays" instaurés par la loi de 1995 prennent une dimension nouvelle. Constitué à l'initiative de communes ou de leurs groupements, le pays est un "territoire représentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale" en capacité d'élaborer une charte de développement et de contractualiser avec l'Etat et la Région.

L'organisation d'agglomérations doit "favoriser le développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace".

Outre l'élaboration de neuf schémas de services collectifs, à laquelle le CESR participera par l'intermédiaire de la CRADT (conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire), le nouveau texte législatif prévoit la modification, tout en les conservant, des directives territoriales d'Aménagement (DTA), instaurées par la loi du 4 Février 1995(loi "PASQUA").

La loi prévoit également en son article 27 que l'Etat et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes **un contrat de ville** auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et pour lequel les contractants s'engagent à mettre en oeuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine. Les contrats de ville peuvent être conclus dans le cadre des agglomérations ou des pays. Dans ce cas, ils constituent le volet "cohésion sociale et territoriale "des contrats particuliers..."

B - LA LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET A LA SIMPLIFICATION DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

La loi 99-586 du 12 Juillet 1999, dite "loi CHEVENEMENT" applicable dès le 1er Janvier 2000 a pour objectif de renforcer la coopération intercommunale en milieu urbain et de simplifier en en réduisant le nombre, les structures de coopération intercommunale. Aux multiples "syndicats" la loi substitue désormais trois formes de coopération : la communauté d'agglomération (CA), la communauté urbaine (CU), la communauté de communes (CC). D'ici à l'année 2004, devront "disparaître" les districts, les communautés de villes, les syndicats d'agglomération nouvelle, les différents syndicats...

Les CA pourront se constituer dans des aires urbaines de plus de 50.000 habitants et auront des compétences dans le domaine économique et social. Elles devront notamment veiller au développement urbain, à l'équilibre social de l'habitat. **En la matière le territoire communautaire devra élaborer un programme local de l'habitat, une politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées, et veiller à l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.**

La loi préconise également la généralisation au recours des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à la taxe professionnelle unique (TPU). Cette mesure d'unification de la taxe professionnelle apparaît comme une mesure d'équité fiscale visant à mettre un terme à la concurrence entre communes pour favoriser l'installation des entreprises sur leur territoire.

Elle élabore un dispositif "incitatif" sur le plan financier en l'occurrence une DGF (dotation globale de fonctionnement) majorée pour les communes qui intégreront un champ d'intercommunalité.

Ces deux lois, dont la complémentarité a été soulignée, fournissent "les outils décentralisés nécessaires à la mise en oeuvre, au plus près des territoires et dans le respect de leurs diversités, des principes d'équilibre, de solidarité, d'efficacité économique et de protection de l'environnement..."

C - LE PROJET DE LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LES DEPLACEMENTS

Ce texte est en cours d'élaboration. Il devra se fonder sur trois principes : solidarité, cohérence et citoyenneté. Lors de la rencontre nationale organisée en Juin 1999 sur le thème

"habiter, circuler, vivre la ville", le Premier Ministre a notamment déclaré qu'il fallait instaurer "de nouvelles procédures pour engager le vaste chantier du renouvellement urbain, afin de mieux utiliser le parc ancien, de mieux valoriser le centre des villes...de faire des quartiers périphériques des quartiers comme les autres, mieux aménagés, mieux desservis, mieux protégés...". Le vote par le Parlement devrait intervenir au cours de l'année 2000.

Néanmoins les mesures prises au cours de l'été 99 concernant notamment la baisse des taux d'intérêt des emprunts liés à la construction de logements sociaux, et la mise en place d'un nouveau dispositif le "prêt locatif à usage social" à la place des PLA et PLALM doivent d'ores et déjà permettre de développer une offre de logement à loyers plus bas, mieux adaptés à la demande et de favoriser la mixité sociale. Parallèlement un dispositif est mis en place pour accroître l'offre de logements pour les jeunes à la recherche d'un emploi et réhabiliter les copropriétés dégradées.

Ces nouvelles lois, la réforme des fonds structurels européens, les contrats de plan à élaborer pour les sept années à venir, le lancement de schémas de services collectifs à vingt ans, révisables un an avant l'échéance des contrats de plan forment un cadre nouveau à la réflexion et à l'aménagement du territoire régional.

"C'est à l'échelle régionale, qu'apparaît la puissance de l'espace métropolitain ("externalités positives" liées à sa taille et à sa diversité), qu'il faut organiser et partager cette échelle. Mais c'est aussi à l'échelle régionale que se créent les phénomènes de ségrégation socio-spatiale ou les atteintes à l'environnement, qu'il faut combattre. C'est à l'échelle régionale que doit être affirmé un projet de développement durable et solidaire, et que doivent être mis en oeuvre les coordinations et régulations, les mécanismes de solidarité financière (fonds de solidarité ou autres) et les outils d'observation et d'évaluation nécessaires (cf. Etude ORF 1999). En Ile de France, toutefois, compte tenu de sa dimension, il est nécessaire de définir des projets à une échelle telle qu'elle permette de conserver au territoire régional sa cohérence.

Reconquérir la Ville et plus particulièrement des zones urbaines dans le centre et en proche couronne conduit en premier lieu à maîtriser l'offre foncière en sachant que les terrains situés dans les zones périurbaines sont d'un moindre coût et plus facilement mobilisables.

Une action foncière dynamique et efficace repose sur une observation de qualité et sur une politique adaptée de l'aménagement en termes de réserves foncières à courte et moyenne période.

tableau à coller
Comparaison entre le flux de mutations et le stock de parcelles

Source ADEF "étude de faisabilité"

II - POUR UN OBSERVATOIRE FRANCILIEN / LES REGLES ET LE COUT D'UNE OBSERVATION

A - UNE BONNE OBSERVATION : PREALABLE ET FONDEMENT D'UNE ACTION EFFICACE

Le marché foncier et le marché immobilier suivent des cycles économiques lesquels sont positifs ou largement perturbés. L'intérêt de l'observation est de lisser l'amplitude des cycles et de minorer les effets des crises ou des périodes d'euphorie.

Selon l'étude réalisée par l'ADEF, si le programme d'observation ne doit pas être exhaustif et porter sur la totalité des transactions réalisées, l'observation foncière doit néanmoins obéir à 7 règles pour avoir quelque efficacité. Un programme d'observation doit notamment :

- tenir compte des volumes échangés et des catégories d'acheteurs intervenant sur le marché,
- analyser les données relatives à la nature physique des transactions mais également celles qui précisent les règles d'urbanisme qui leur sont applicables. En effet selon qu'un terrain se trouve dans telle ou telle zone du POS son prix sera plus ou moins élevé,
- se situer à la bonne échelle territoriale et déterminer le périmètre d'observation qui prendra en considération les zones d'urbanisme, les zones à urbaniser à moyen terme, les sites urbains à requalifier...
- être "déconnecté" du marché lui-même,
- diffuser ses informations. La publication d'études et des analyses sont le gage d'économies externes positives dont bénéficieront les acteurs publics et privés.

Ajoutons cependant que pour être complète, l'observation doit intégrer à la fois des données sur les terrains nus et les cessions d'immeubles.

B - LES COUTS ESTIMES DE L'OBSERVATION

L'Administration estime à environ 12 000 le nombre de mutations de terrains, intervenant à titre onéreux, chaque année dans notre Région.

Dans l'étude qu'elle a réalisée à la demande de la Direction Régionale de l'Équipement de l'Ile-de-France, l'ADEF a imaginé trois scénari possibles destinés à la mise en place d'un observatoire francilien.

La première hypothèse s'appuie sur l'exploitation des données existant déjà au travers des D.I.A.(déclaration d'intention d'aliéner), du fichier IMO constitué pour les terrains situés dans les communes de plus de 10 000 habitants de la deuxième couronne, de la base BIEN détenue par la Chambre des Notaires pour Paris et la première couronne.

Le coût de cette observation est estimée à 500 000 F/an de frais de fonctionnement auxquels s'ajouteraient les frais d'acquisition des différentes bases de données exploitées : 25.000 F/an.

Le second scénario envisage d'utiliser la base BIEN des notaires et de l'enrichir d'informations destinées à améliorer les conditions de l'observation notamment celles qui ont trait à la constructibilité des terrains faisant l'objet de la transaction et à la qualité des acquéreurs et des vendeurs.

Le coût de ce travail est estimé à environ 1 000 000 F/an.

Enfin, il pourrait être envisagé de créer une base de données nouvelle en prenant appui sur les extraits d'actes de mutations produits par la Direction Générale des Impôts, et en les améliorant d'une information supplémentaire sur la constructibilité des parcelles mutées.

Compte tenu du volume traité, la communication des actes devrait être du ressort du service central des opérations fiscales et foncières de la DGI et non de chaque directeur départemental des services fiscaux.

Cette solution aurait l'avantage de disposer d'un outil prenant en compte le territoire dans son intégralité et comprenant les informations dont la multiplicité et le détail permettront une observation de qualité et efficiente.

Le coût annuel de fonctionnement d'un tel programme serait de 3 000 000 F/an. Ce chiffre pourrait être ramené à 2 000 000 F, de manière réaliste si les structures déjà existantes étaient utilisées.

C - QUEL OBSERVATOIRE EN TERRE FRANCILIENNE ?

Quel qu'en soit le coût, le CESR se prononce pour une réelle transparence des transactions foncières réalisée au travers de la valorisation de l'organisme chargé de l'observation de l'évolution de ces transactions.

Selon l'hypothèse retenue, le programme pourrait être mis en oeuvre par les services régionaux de l'Equipement, par l'Observatoire Régional Foncier ou par un Etablissement public créé à cet effet.

Certains craignent que l'Administration fiscale ne veuille pas communiquer de données à l'O.R.F., en raison de son statut d'association relevant de la loi de 1901, et des obstacles que pourraient soulever la C.N.I.L. Toutefois, un partenariat pourrait être formalisé entre la D.R.E, la Région et l'ORF : les services de l'Etat ayant communication des données de la part de la D.G.I et en assurant leur traitement.

Afin de limiter les risques d'erreur, il paraît souhaitable d'adopter la méthode de l'Observatoire Foncier de Lyon, lequel demande communication des actes avant leur archivage par la D.G.I. La diffusion des statistiques et des études à partir de ces données serait ensuite effectuée par l'O.R.F. Ainsi l'offre foncière serait-elle mieux connue donc plus facilement analysée, et l'écart entre l'offre et la demande étudié.

Quelle que soit la solution retenue, elle aurait le mérite de formaliser un programme, de s'inscrire dans la durée et d'inciter différents acteurs à travailler ensemble. Dans le cadre de la préparation du contrat de plan entre l'Etat et la Région, il serait éminemment souhaitable d'inscrire le financement d'un tel observatoire.

Source ADEF

Le CESR rappelle à ce titre que l'Observatoire Régional du Foncier a été créé il y a dix ans à l'initiative du Conseil Régional pour remplir cette mission d'observation. Il préconise donc :

- que cette structure soit dotée des moyens financiers, matériels et humains appropriés à cette fonction,
- qu'elle devienne le lieu de convergence des informations concernant l'évolution du marché foncier,
- qu'elle puisse notamment bénéficier de la connaissance des emprises publiques et parapubliques appartenant aux grands propriétaires institutionnels susceptibles d'être mises sur le marché à des conditions non spéculatives et compatibles avec les montages d'opérations,

Le CESR propose qu'un partenariat soit formalisé entre l'Observatoire Régional du Foncier et la Direction Régionale de l'Équipement, aux fins de réaliser la collecte et l'analyse des données ainsi que la diffusion des informations.

Le CESR recommande en particulier que les données relatives aux transactions foncières détenues par les services fiscaux en Ile-de-France soient mises à la disposition de la Direction Régionale de l'Équipement.

III - L'ACTION FONCIERE COROLLAIRE DE L'OBSERVATION

A - L'EXPRESSION DE BESOINS

EXTRAIT de l'avant projet de document de référence pour une stratégie concertée d'aménagement du territoire en Seine Saint Denis, examiné par l'assemblée départementale dans sa séance du 13 Avril 1999 :

"Les démarches d'aménagement, pour maintenir ou développer l'activité économique et industrielle, pour réaliser des logements ou des équipements, se sont toujours heurtées aux problèmes de l'indisponibilité et du coût élevé du foncier. Le Département en étroite coopération avec les communes s'est toujours inscrit dans une démarche de maîtrise de ces deux paramètres. L'ensemble des zones d'activités doit être protégé d'éventuelles opérations spéculatives visant à en modifier l'affectation du fait de la présence, par exemple, d'un projet d'infrastructure de transport en commun, ou d'équipements prévus pour améliorer les conditions de vie des habitants. Les préoccupations du Département s'appuient également sur le souci d'une utilisation des sols confortant le tissu urbain existant et permettant d'aménager dans le temps de manière optimale les espaces encore urbanisables. Aujourd'hui l'Etat et la Région affirment la nécessité de reconstruire la ville sur elle même, c'est à dire de recycler des terrains urbains dont la valeur de marché est considérablement

plus élevée que celle des espaces naturels qu'il s'agit de préserver de l'urbanisation. La Seine Saint Denis constituant la partie nord-est de la couronne dense de Paris est au coeur de ce double enjeu.

Des coopérations nouvelles sont donc à rechercher avec l'Etat et la Région pour qu'un véritable **outil de portage foncier** soit mis en place au service d'objectifs partagés et chaque fois que ceux ci seront identifiés comme le moteur d'une redynamisation et d'un développement harmonieux de l'ensemble du territoire départemental, dans une logique de solidarité et de complémentarité, avec une finalité à la fois opérationnelle et prospective. Ces coopérations nouvelles doivent associer l'ensemble des acteurs de l'aménagement publics ou privés, notamment les banques et les grands propriétaires fonciers institutionnels intéressés aux fruits de ce développement....."

EXTRAIT du document intitulé "Propositions du Conseil Général du Val de Marne- contrat de plan Etat-Région 2000-2006" :

"Il nous semble en effet que c'est la question de l'aide à l'investissement qui est au coeur des enjeux pour reconstruire un appareil industriel, favoriser le développement diversifié des PME-PMI, fortifier le service public et le tissu des services aux entreprises. C'est pourquoi, une intervention publique nous paraît indispensable pour agir sur les coûts fonciers : nous proposons au Conseil régional un protocole d'action foncière entre nos deux collectivités permettant d'abaisser la charge foncière qui pèse sur les opérations et accompagnant les projets d'aménagement par une mobilisation anticipée du foncier....."

La mise en oeuvre d'un projet ambitieux pour le site prioritaire de redéveloppement "Seine-amont" inscrit au SDRIF, devra s'appuyer tout à la fois sur la valorisation de son atout industriel, et sur une démarche de plus grande mixité des fonctions urbaines. Elle appelle en tout état de cause une intervention financière bien plus significative de l'Etat et de la Région, créant les conditions d'un véritable décollage du territoire. Nous préconisons notamment un protocole d'action foncière entre la Région, le Département et les communes, permettant notamment de soutenir l'action du Syndicat d'Action Foncière 94....."

Dans le Département des Hauts de Seine a été élaborée la "Charte 92" laquelle définit un certain nombre d'objectifs à l'horizon 2015 dans le domaine de l'emploi, de la réussite scolaire, de l'insertion professionnelle, du logement, de la solidarité....

On le voit, les assemblées départementales expriment des demandes convergentes à l'égard de la collectivité régionale. Elles s'inscrivent dans une démarche partenariale, tant dans leurs relations avec la Région que dans les accords conclus ou à conclure avec les communes

En complémentarité d'une observation foncière de bonne qualité, et prenant appui sur elle, on peut penser à un développement d'une action foncière concertée et permettant à la fois la réalisation de réserves et la maîtrise des coûts.

B - LES PROPOSITIONS A COURT ET MOYEN TERME

Citons pour mémoire les suggestions déjà contenues dans le rapport présenté à notre Assemblée le 17 Mars 1994 par M. Maurice PARIS :

..."le niveau régional a besoin d'un outil similaire, à créer, et qui pourrait fonctionner en partenariat avec l'AFTRP ou en s'y substituant si une politique régionale forte est souhaitée et pour autant que la Région souhaite intervenir directement ou indirectement (accords avec les Départements ou les communes) pour inciter ou aider à la construction de logements...Ces deux outils, AFTRP et outil régional, pourraient être, ensemble ou séparément, les grands fournisseurs du foncier urbanisable aux aménageurs publics ou privés, voire à la Région elle même ou aux organismes auxquels elle se substituerait pour renforcer sa politique d'orientation foncière... L'opérateur foncier régional pourrait avoir une structure particulière. Il devrait comporter un collègue de dirigeants réunissant les conseils généraux et les principales communes de la Région....."

La question a été également abordée par Monsieur GIRODOT dans son rapport du 2 Juillet 1996 relatif à une politique du logement en ILE DE France "...Il serait possible d'envisager une politique foncière au niveau de la Région fondée sur le principe d'une aide à des opérateurs chargés de porter le foncier. Ces opérateurs auraient comme mission d'acheter et de gérer les terrains mais n'en seraient pas nécessairement les aménageurs...."

1) Affermir les structures existantes et les rendre plus performantes

Le rôle d'un ou plusieurs opérateurs se justifie par les préoccupations suivantes :

- * Les actions foncières à développer devant être "fortement territorialisées" dans leurs objectifs et dans leurs mises en oeuvre...", il importe que les instances de pilotage de la politique foncière régionale et les autorités publiques impliquées disposent d'une capacité de diagnostic des sites concernés, d'une capacité de synthétiser les divers projets propres à chaque maîtrise d'ouvrage appelée à intervenir, ainsi que d'une capacité d'apporter aux différentes maîtrises d'ouvrage, si elles le souhaitent, une assistance à la mise au point de

leur programme. Ces savoir-faire existent ; il faut en définir clairement le contour, officialiser leur rôle en les intégrant dans le processus de décision.

- * De même, les orientations de l'Etat préconisent...."une adaptation des mécanismes existants, en particulier celui de la subvention pour surcharge foncière... Ce dispositif comportera le recours à un opérateur public...."

Tout en continuant à reposer sur l'initiative des Maîtres d'Ouvrage pour prospecter le marché foncier dans les secteurs où l'action publique sera organisée, les propositions d'acquisition foncière ne seraient plus présentées par le Maître d'Ouvrage aux différents guichets de financements. Les propositions d'acquisition seraient adressées à la structure opérationnelle relevant de l'autorité de pilotage

- Cette autorité se prononcerait sur l'intérêt du terrain et sur son prix.

* Son acceptation vaudrait accord sur le prix et sur le financement du surcoût foncier dont elle aurait la responsabilité d'assurer la gestion pour le compte de l'autorité de pilotage de l'action territorialisée.

* Si le terrain méritait d'être intégré dans un projet d'ensemble, elle passerait alors une convention avec le Maître d'Ouvrage, destinée à régler les conditions de mise à disposition de droits de construire.

Tels sont les deux outils opérationnels dont doit disposer toute autorité de pilotage de l'action foncière responsable de la mise en oeuvre des orientations du contrat de plan.

Leur organisation et la reconnaissance de leurs rôles supposent que soit mieux reconnue la fonction de gestion de projet. Pour ce faire, il convient d'attirer l'attention sur le nécessaire renouvellement du métier "politique de la Ville" et sur la prise en charge financière de ces nouveaux champs de l'ingénierie. L'ingénierie du projet sera plus coûteuse dans une stratégie de reconstruction de la ville sur elle-même, que dans une stratégie "d'extension urbaine".

L'exemple du Syndicat d'action foncière 94 montre que des coopérations entre un département et des communes du territoire sont déjà mises en oeuvre ; leur fonctionnement est opérationnel puisque le SAF a pu développer une activité d'acquisition de terrains en 1998 pour un montant de 103.000.000 F environ.

Il convient, nous semble-t-il de favoriser la contractualisation de projets nouveaux entre les collectivités locales, sur "la base d'un diagnostic et d'une stratégie partagés par les acteurs"

Dans son étude, l'O.R.F. préconise également un partenariat structuré par la création de maîtrises d'ouvrage urbaine territoriales, communales ou intercommunales L'Observatoire constate aussi que "la dynamique de conventionnement déjà existante doit se poursuivre ; les conventions doivent être plus larges (dans l'espace) et plus longues (dans le temps), plus globales. Elles doivent associer développement (projets, programmation financière) et solidarité (logements social...)."

Il faut également prendre en compte l'essor croissant de la demande ainsi que son impact financier. Nous rappellerons que pour le contrat de plan en cours, la Région s'est engagée dans une dépense globale de 500 MF correspondant à une enveloppe de 200 MF destinée aux contrats d'aménagements régionaux (villes nouvelles et sites stratégiques) et 300 MF au titre de la subvention à l'Agence pour les Espaces Verts.

Dans le cadre du contrat de plan, et des crédits affectés à la politique de la Ville, la Région pourrait passer des conventions d'aide financière avec les Départements les communes et/ou les institutions créés pour intervenir sur l'acquisition ou la restructuration des terrains.

2) Créer un Etablissement Public Foncier Régional

Nous sommes à la recherche de solutions qui favorisent une stratégie foncière transparente à court et moyen terme, qui permettent la mise en oeuvre d'une régulation, qui rendent pérenne l'action des intervenants. "Un financement pérenne de l'action foncière doit permettre, en zone dense et intermédiaire, un assainissement et une régulation des prix, une stratégie d'investissement foncier sélectif sur les secteurs à enjeux et, particulièrement, la réalisation de logements sociaux pour favoriser la mixité..."(ORF).

On l'a vu, l'E.P.F. du Nord Pas de Calais ou celui de la COURLY semblent remplir de façon efficiente leur mission. La création d'une institution analogue dans notre région doit être envisagée pour les opérations retenues dans le SDRIF, nécessitant la conjonction de compétences diverses et un partenariat financier très ouvert.

Il pourrait s'agir d'un organisme public créé de toute pièce. Le choix pourrait également se porter sur l'A.F.T.R.P. à condition que les missions de portage soit totalement distinctes des fonctions d'aménageur. On le sait, la "confusion des genres" n'est ni souhaitée ni souhaitable dans ce

domaine. Cet organisme, à vocation régionale, devra comporter une majorité de représentants de la Région et des départements.

Les aspects financiers de ces décisions ne peuvent nous échapper. A une subvention de fonctionnement annuelle devront s'ajouter, du moins pour les premiers exercices, des ressources mettant en capacité l'organisme d'effectuer pour le compte des collectivités les acquisitions des terrains nécessaires à la réalisation de leurs projets.

3) Créer un fonds régional d'interventions foncières

Nous retenons également l'idée de la constitution d'un fonds régional d'interventions foncières, géré par l'Exécutif régional en association avec les autres collectivités partenaires.

Ce fonds, dont la nature juridique devra être précisée et qui pourrait être un établissement public, devra concerner en priorité les sites stratégiques retenus par le SDRIF. Il s'intéressera en outre aux sites "sensibles" en visant la mixité et la diversification urbaine et en facilitant le montage de projets de démolition/reconstruction. Il pourra également cibler des opérations plus modestes mais dont l'intérêt régional est manifeste.

Largement doté dans le cadre de l'enveloppe du Contrat de Plan 2000-2006, il permettra la contractualisation de projets basés sur des objectifs communs entre l'Etat, la région et les assemblées départementales franciliennes et pourrait être également ouvert aux autres collectivités infrarégionales qui souhaiteraient s'y associer (communautés de communes, communautés d'agglomération, SAN...).

La gestion de l'enveloppe attribuée à ce fonds serait assurée par un comité d'engagement composé de représentants de l'Etat, de la Région, et des départements sur leur demande. Il appartiendrait à ce comité de définir les règles de mise à disposition du fonds aux structures chargées de procéder à des acquisitions foncières en vue de la réalisation d'opérations sur des sites stratégiques ou sensibles. Ce comité préciserait en outre les caractéristiques d'autres opérations, non retenues par le SDRIF mais qui pourraient également entrer dans son champ d'action.

CONCLUSION

Dans le cadre de la préparation du contrat de plan entre l'Etat et la Région, la stratégie de l'Etat s'articule autour de trois objectifs :

- lutter contre la dualité sociale et territoriale
- renforcer les atouts de la région-capitale dans la compétition internationale
- valoriser les pôles de développement retenus par le schéma directeur

Dans la lutte contre la dualité sociale et territoriale la question foncière tient une place prépondérante. Le prix du terrain est en effet déterminant dans le prix de revient final d'une opération immobilière et donc dans le prix de cession des lots.

Depuis des années notre commission approuvée par notre Assemblée préconise une intervention volontariste et forte de la collectivité nationale et des collectivités locales afin de tenter de remédier aux dysfonctionnements largement recensés. Le coût du foncier ou ses incidences a provoqué l'abandon de projets de construction de logements sociaux, voire, compte tenu de la rentabilité de l'investissement, d'opérations locatives privées.

L'habitat, et plus particulièrement l'habitat social a été victime de ce phénomène conjugué à un désengagement de l'Etat et à une situation de pénurie foncière.

Depuis quelque temps déjà nous est posée avec acuité et en termes d'urgence la question du réaménagement et de la restructuration d'un certain nombre de quartiers.

Lors de la réunion à Arles du Comité d'aménagement et du développement du territoire, une enveloppe de 95 MdF a été annoncée, dont environ 13 MdF pour la Région Ile de France. En outre, pour la première fois, et de "façon massive", notre région bénéficiera pour la période allant de 2000 à 2006 de fonds structurels européens. Un milliard de francs devrait donc être consacré notamment aux territoires urbains en difficulté.

La question qui se pose de manière aiguë aujourd'hui est celle de déterminer les actions à mettre en oeuvre pour développer une véritable offre foncière qui tienne compte aussi des besoins exprimés pour la réalisation de nouveaux logements sociaux et de leur localisation sur le territoire.

Depuis plusieurs années, la Région intervient en complément de la politique nationale dans le domaine de l'habitat. Nous pensons qu'elle ne doit plus se satisfaire d'une telle politique d'accompagnement, mais qu'elle doit développer une stratégie appropriée aux caractéristiques locales.

Le C.E.S.R approuverait l'adoption de mesures susceptibles de favoriser l'émergence d'une véritable stratégie foncière assurant une véritable transparence et visant à satisfaire l'intérêt général et qui se concrétiseraient par l'instauration d'instruments adaptés aux spécificités de notre Région :

- un Observatoire Foncier doté de moyens suffisants
- le partenariat privilégié avec un Etablissement public Foncier.
- la création d'un Fonds régional d'interventions foncières marquant l'implication financière de la collectivité nationale et de l'assemblée régionale à hauteur des enjeux.
- la contractualisation de projets communs à la Région et aux Départements.
- l'incitation à la réalisation de projets intercommunaux.

BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS

- Rapport et Avis du Conseil Economique et Social des 9 et 10 Janvier 1996,
- «Que sais je? "LES POLITIQUES FONCIERES Joseph COMBY et Vincent RENARD,
- «EVALUER UN TERRAIN "A.D.E.F.1994,
- «RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE "A.D.E.F 1998,
- «ECHELLE REGIONALE/ECHELLE LOCALE/ QUELS OUTILS DE COORDINATION POUR METTRE EN ŒUVRE UN AMENAGEMENT COHERENT? IAURIF/ORF.AVRIL 1999,
- INGENIERIE FONCIERE IAURIF/ORF JUIN 1999,
- ETUDE DE FAISABILITE D'UNE OBSERVATION DES MARCHES FONCIERS EN ILE DE France D.R.E.I.F /A.D.E.F. JANVIER 1999,
- «LE PORTAGE FONCIER "colloque de l'A.D.E.F. MARS 1999.

GLOSSAIRE

A.D.E.F.	Association des Etudes Foncières
A.F.T.R.P.	Agence Française et Technique de la Région Parisienne
C.D.C	Caisse des Dépôts et Consignations
C.O.S.	Coefficient d'Occupation des Sols
D.G.I.	Direction Générale des Impôts
E.P.F.	Etablissement Public Foncier
O.R.F.	Observatoire Régional du Foncier
P.L.D.	Plafond Légal de Densité
P.L.H.	Plan Local de l'Habitat
P.O.S.	Plan d'Occupation des Sols
S.C.E.T.	Société de Construction et d'Equipeement du Territoire
S.D.R.I.F.	Schéma Directeur de la Région d'Ile de France
S.H.O.N.	Surface Hors Œuvre Nette
T.L.E.	Taxe Locale de l'Equipeement
Z.A.C.	Zone d'Aménagement Concerté
Z.A.D.	Zone d'Aménagement Différé

