

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

Rapport présenté par Joséphine COPPOLA  
au nom de la Commission de l'habitat et du Cadre de Vie  
le 9 décembre 1999

**INTRODUCTION :**

**Les enjeux d'une relance de l'action foncière en Ile-de-France**

Pourquoi vouloir relancer aujourd'hui l'action foncière en Ile-de-France ?

Quel que soit le territoire considéré, le foncier joue un rôle prépondérant dans la réalisation de tout projet qu'il s'agisse de l'immobilier d'habitation ou de celui lié aux activités industrielles, tertiaires ou commerciales.

Le territoire francilien est handicapé pour sa part par de profonds déséquilibres entre centre et périphérie, Est et Ouest, zones d'habitat et zones d'emplois, espaces d'attraction et zones d'exclusion... Ces déséquilibres issus de la constitution de territoires à deux vitesses sont porteurs d'une grave décohésion sociale.

En effet, toutes les analyses socio-économiques récentes confirment les dérives inquiétantes du développement de l'Ile-de-France :

- l'éclatement de l'agglomération se poursuit : la reconquête de la proche couronne est bloquée par un foncier cher et difficilement mobilisable, concurrencé par une offre périurbaine moins chère et facilement mobilisable.

- les inégalités infra-régionales sociales et territoriales, marquées par le décrochage des quartiers en difficultés, avec le risque d'une dualisation de l'espace régional, s'aggravent.

L'action foncière qui est un moyen de lutter contre ces déséquilibres doit être réamorcée. Cette volonté implique une mobilisation forte de la puissance publique. Or force est de constater le désengagement sans précédent de cette dernière en la matière ces 15 dernières années.

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.

Il est donc urgent de créer les moyens du retour à un équilibre démographique, social et fonctionnel et à une diversité urbaine et sociale (habitat, emploi, fonctionnalités urbaines).

## **Chapitre I**

### **Des mécanismes complexes et des instruments diversifiés**

La charge foncière est constituée du coût du terrain proprement dit et de toutes les charges accessoires liées à la mise en constructibilité du terrain (impôts et taxes, viabilité et équipements, coûts liés éventuellement à la dépollution des sols, au renforcement des fondations et aux démolitions).

Le coût du foncier représente de ce fait une part significative du coût final des opérations et constitue un frein à la construction de logements sociaux.

Par ailleurs, le cadre juridique administratif et fiscal français de l'action foncière (schémas directeurs, plans locaux de l'habitat, plans d'occupation des sols, droit de préemption urbain, taxes et redevances diverses...) constitue un dispositif complexe et contraignant.

Les différents instruments existant d'observation foncière en Ile-de-France offrent pour leur part une multiplicité de recueils et de données difficilement exploitables. L'addition de ces observatoires juxtaposés est sans doute coûteuse pour un résultat bien maigre.

Le marché foncier en Ile-de-France se caractérise pour sa part par une grande variété de situations selon l'emplacement géographique (centre/périphérie ; Est/Ouest) ainsi que selon le type d'intervenant (public/privé). A cela s'ajoute la cherté du foncier, l'opacité des transactions qui encourage la spéculation et rend difficile la maîtrise foncière.

Il se caractérise ensuite par un état général d'inadéquation entre l'offre et la demande :

- l'offre foncière est aujourd'hui en grande partie périphérique lorsque la demande est plus centrale.

Au niveau des prix l'offre foncière reste encore chère et anticipatrice de hausse alors que la demande foncière est peu chère et anticipatrice de baisse.

Il résulte de cet état du marché foncier en Ile-de-France qu'aujourd'hui, en regard de l'axe stratégique majeur de la politique d'aménagement du territoire qui vise à organiser le développement urbain en zone centrale et à le maîtriser en zone périphérique, rien ne permet de garantir que l'offre foncière, là où elle est nécessaire, sera à la hauteur des besoins.

En zone centrale, où le foncier est particulièrement coûteux et morcelé, la pratique de la maîtrise foncière est encore plus difficile qu'en périphérie où les opérations ont essentiellement concerné jusqu'à présent les villes nouvelles (acquisition de terrains agricoles).

L'ensemble du centre de l'agglomération parisienne a connu, après une forte hausse, un effondrement des prix de l'immobilier qui ne s'est pas répercuté, pour des raisons multiples, avec la même intensité sur les prix fonciers. Ainsi le coût du foncier se trouve-t-il surévalué par rapport aux présentes capacités de commercialisation du marché (logement, bureau, activités) empêchant souvent le montage d'opérations économiquement équilibrées.

Cette distorsion entre marché foncier et immobilier s'aggrave avec le temps pour les opérations déjà engagées. Le portage des terrains subit en effet un renchérissement continu dû aux taux d'intérêts réels devenus positifs. Le problème des ZAC en difficultés illustre parfaitement cet état de fait.

## **Chapitre II**

### **Reconstruire la ville sur la ville : enjeux et réalités**

L'action foncière constitue, par l'effet de levier qu'elle exerce, un moyen de lutter contre les déséquilibres et dysfonctionnements cités précédemment.

Cette action doit donc être réamorcée en Ile-de-France sachant que son objectif stratégique doit être, en tout premier lieu, de "reconquérir la ville sur elle-même" par une redynamisation des centres-villes et des quartiers périphériques.

La mise en place d'une telle action foncière suppose au préalable, pour être efficace :

- la manifestation d'une volonté politique forte, aussi bien de la part de l'Etat que de la Région, devant se traduire par un programme d'action partenarial, contractualisé, en adéquation avec les orientations fondamentales du Schéma Directeur, et accompagné de la mise en jeu de financements appropriés à la gravité de la situation,
- la mobilisation des partenaires publics et privés (investisseurs, aménageurs) autour de ce programme,
- la mise en place d'un système d'exploitation centralisé des éléments d'information relatifs au foncier,
- la désignation d'un outil foncier régional clairement identifié et doté des moyens adaptés à sa mission sur toute l'Ile-de-France,
- l'organisation d'un ciblage territorial de l'action foncière donnant la priorité aux secteurs à forts enjeux (secteurs stratégiques, sites sensibles) visant la mixité et la diversification urbaine, facilitant les opérations de démolition-reconstruction.

Des dispositifs déjà opérationnels en matière d'action foncière existent ailleurs qu'en Ile-de-France. L'Etablissement Public Foncier du Nord-Pas-de-Calais peut à ce titre être cité en exemple.

Des expériences encourageantes sont également actuellement poursuivies en Ile-de-France. Les projets d'aménagement de la Plaine-Saint-Denis, de la Seine-amont ou du Mantois peuvent être cités, ainsi que l'expérience de l'observatoire départemental sur le foncier monté dans le Val de Marne. Des initiatives similaires sont notées dans les Hauts de Seine et en Seine et Marne.

### **Chapitre III**

#### **Pour une action foncière efficace**

Les récentes lois "Voynet" et "Chevènement", et ainsi qu'on peut l'espérer, le projet de loi sur "l'Urbanisme, l'Habitat et les Déplacements", offrent des opportunités nouvelles en matière foncière et dans le domaine de la Coopération intercommunale. 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 forment un cadre nouveau à l'aménagement du territoire régional.

#### ***Améliorer la connaissance du marché foncier***

Une bonne observation est le préalable à toute action foncière efficace. Le CESR se prononce pour une totale connaissance du marché foncier réalisée au travers de la valorisation de l'organisme chargé de son observation : l'Observatoire Régional du Foncier créé en 1987 à l'initiative de l'Etat et du Conseil Régional. Cet organisme doit être doté des moyens financiers matériels et humains appropriés à l'accomplissement de sa mission et doit devenir le lieu de convergence des informations concernant l'évolution du marché du foncier en Ile-de-France. Pour cela, le CESR propose un partenariat renforcé de l'ORF avec les différents services ou organismes détenteurs d'informations foncières, y compris les services fiscaux.

#### ***Créer un fonds régional d'intervention foncière***

Pour réguler le marché et mettre à disposition des terrains, un fonds régional d'intervention foncière, largement doté par l'Etat et la Région, devrait être créé dans un cadre contractuel, en parallèle au contrat de plan.

Ce fonds devra intervenir en priorité sur les sites stratégiques retenus par le SDRIF. Il s'intéressera également aux sites "sensibles", en visant la mixité et la diversification urbaines et en facilitant le montage de projets de démolition/reconstruction.

Sa gestion serait assurée par un Comité d'engagement, composé de représentants de l'Etat, de la Région et des collectivités associées. Il appartiendrait à ce comité de définir les règles de mise à disposition du fonds aux structures chargées de procéder à des acquisitions en vue de la réalisation d'opérations sur les sites retenus.

#### ***Mettre en place un opérateur foncier régional***

Le CESR est partisan résolu de la mise en place d'un opérateur spécifique, défini conjointement par l'Etat et la Région, et chargé de la mise en oeuvre, à moyen et long termes de la politique foncière en Ile-de-France.

Il pourrait s'agir d'un établissement Public Foncier ou de l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFRTP) qui verrait alors ses statuts modifiés, associant mieux les collectivités locales et séparant clairement les activités d'aménageur et d'opérateur foncier.