



LE COURRIER DE LA

# COFHUAT

ASSOCIATION RECONNUE  
D'UTILITÉ PUBLIQUE  
PAR DÉCRET  
DU 18 NOVEMBRE 2009

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,  
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ENVIRONNEMENT



**UN FONCIER PLUS RARE,  
UN DÉFI POUR  
L'IMMOBILIER  
ET LE LOGEMENT**



# UN FONCIER PLUS RARE, UN DÉFI POUR L'IMMOBILIER ET LE LOGEMENT

## SOMMAIRE

- 4 ÉDITORIAL PAR NADIA BOUYER, DIRECTRICE GÉNÉRALE D'ACTION LOGEMENT
- 5 INTRODUCTION PAR ALAIN LECOMTE, PRÉSIDENT DE LA COFHUAT

## LA PRATIQUE DU DROIT À CONSTRUIRE ENTRE URBANISME RÉGLEMENTAIRE ET URBANISME DE PROJET

### LE POINT DE VUE DES NOTAIRES

- 8 ENTRETIEN AVEC MARC-HENRI LOUVEL, NOTAIRE HONORAIRE, MEMBRE DE L'INSTITUT D'ÉTUDES JURIDIQUES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
- 10 ENTRETIEN AVEC ME MARIE-HÉLÈNE PÉRO AUGEREAU-HUE, PORTE-PAROLE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT (CSN), CHARGÉE DES QUESTIONS EUROPÉENNES, DE LA PARITÉ ET DES RELATIONS AVEC L'ASSOCIATION DU CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE (ACNF).

### LE POINT DE VUE DES EXPERTS

- 12 ENTRETIEN AVEC SONIA GUELTON, PROFESSEURE EN URBANISME ET AMÉNAGEMENT, PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION FONCIERS EN DÉBAT
- 18 DU PLAN D'URBANISME AU PERMIS DE CONSTRUIRE, UN SYSTÈME QUI MARCHE À L'ENVERS !, PAR ARNAUD BOUTEILLE, INGÉNIEUR ETP, CRÉATEUR DE FIDERIM

## LES PROFESSIONNELS FACE À UN NOUVEAU CONTEXTE EN MATIÈRE DE FONCIER

### L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

- 21 CHAMONIX FACE AU PROBLÈME DU LOGEMENT, PAR ERIC FOURNIER, MAIRE DE CHAMONIX ET PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE DE CHAMONIX MONT-BLANC
- 23 LE RECYCLAGE FONCIER ET URBAIN, PAR NICOLAS SAMSOEN, MAIRE DE MASSY

### L'ACTION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ÉTAT

- 26 ENTRETIEN AVEC CLAUDE BERTOLINO, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR
- 29 LE FONCIER ET LE RECYCLAGE FONCIER ET URBAIN, PAR GILLES GAL, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER NORMANDIE
- 34 L'IMPACT DU ZAN ET LE RECYCLAGE FONCIER URBAIN, PAR LAURENT GIROMETTI, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT DE MARNE-LA-VALLÉE (EPAMARNE/EPAFRANCE)

### **LE POINT DE VUE DES PROMOTEURS PRIVÉS ET PUBLICS**

- 36 FONCIER ET RECYCLAGE URBAIN – LEVER LES FREINS POUR CONSTRUIRE, PAR LA FÉDÉRATION DES PROMOTEURS IMMOBILIERS (FPI FRANCE)
- 38 ENTRETIEN AVEC JEAN-PIERRE COMTE, PRÉSIDENT DU COMITÉ STRATÉGIQUE DU GROUPE POLYLOGIS
- 41 ENTRETIEN AVEC PIERRE-FRANÇOIS GOUIFFÈS, PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE RÉSIDENCES LE LOGEMENT DES FONCTIONNAIRES (RLF)
- 43 ENTRETIEN AVEC VINCENT CRISTIA, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LYON MÉTROPOLE HABITAT

### **LE RÔLE D'ACTION LOGEMENT**

- 45 NADIA BOUYER, DIRECTRICE GÉNÉRALE D'ACTION LOGEMENT

### **LE POINT DE VUE DES URBANISTES**

- 51 EXTRAIT D'UNE INTERVENTION DE FLORENT SAINTE FARE GARNOT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE LYON PART-DIEU
- 52 EXTRAITS DU LIVRE « LES TERRITOIRES OUBLIÉS – UN FUTUR DÉSIRABLE » RÉALISÉ PAR ARIELLA MASBOUNGI, GRAND PRIX DE L'URBANISME 2016 ET GUILLAUME HÉBERT, LAURÉAT DU PALMARÈS DES JEUNES URBANISTES 2007
- 56 RÉINVENTER LES MODÈLES D'URBANISME DANS LES PETITES CENTRALITÉS STATIONNAIRES OU EN CRISE PAR SIMON TEYSSOU, ARCHITECTE-URBANISTE, GRAND PRIX DE L'URBANISME 2023

### **UN REGARD VERS LA SUISSE**

- 58 LA SUISSE INATTENDUE, PAR ARIELLA MASBOUNGI, GRAND PRIX DE L'URBANISME 2016
- 59 ANALYSE DE TROIS « PROJETS RÉUSSIS » DE RECYCLAGE FONCIER ET URBAIN EN SUISSE, PAR ALAIN BEURET, ARCHITECTE ET URBANISTE SUISSE

### **LE POINT DE VUE D'UN MEMBRE DE LA COFHUAT**

- 63 HALTE À LA DÉMOLITION SYSTÉMATIQUE : POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT AU SERVICE DU LOGEMENT PAR JEAN-MARC JULIEN, DÉLÉGUÉ DE LA COFHUAT DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

### **LA RECHERCHE URBAINE**

- 65 UN ÉTAT SUCCINCT DE LA RECHERCHE URBAINE, PAR JEAN-LOUIS HÉLARY, INGÉNIEUR GÉNÉRAL DES PONTS, DES EAUX ET DES FORÊTS HONORAIRE, MEMBRE DE LA COFHUAT

### **ESQUISSE D'UNE SYNTHÈSE**

- 70 LES OPÉRATIONS DE RECYCLAGE FONCIER ET URBAIN PAR PIERRE CARLI, MEMBRE DE LA COFHUAT

## ADHÉREZ À LA COFHUAT

La Cofhuat créée, il y a 75 ans, par Eugène Claudius-Petit, alors ministre de la Reconstruction, est une association indépendante sans financement public mais dont l'État a constaté positivement l'action en lui accordant la reconnaissance d'utilité publique<sup>1</sup>.

### **Aujourd'hui, l'association a un double objectif :**

- mener une réflexion opérationnelle sur tous les aspects de son objet social,
- apporter son concours à des opérations innovantes dans ses domaines de compétences.

### **Cette réflexion est menée dans le cadre de groupes de travail avec tous les partenaires concernés par l'acte de bâtir :**

Organismes de logements sociaux, promoteurs, collectivités territoriales via les associations d'élus, professionnels de l'urbanisme et intervenants sociaux... pour apporter des solutions concrètes aux défis auxquels est confronté notre territoire.

C'est ainsi que l'association reprend la publication de sa revue, consacrée au logement comme première priorité.

L'objectif de l'association est de publier de nouveaux numéros sur diverses thématiques intéressant l'urbanisme et l'aménagement du territoire avec des partenaires.

1. La COFHUAT représente la Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires (FIHUAT.IFHP), créée par Ebenezer Howard, au niveau européen et international.

**NADIA BOUYER**  
DIRECTRICE GÉNÉRALE  
D'ACTION LOGEMENT GROUPE

*C'est bien parce que nous partageons les mêmes préoccupations et les mêmes ambitions que notre Groupe paritaire a choisi en 2025 d'adhérer à la Cofluat, qui apporte, depuis plus de 70 ans, une réflexion originale et étayée autour de l'aménagement du territoire et de ses enjeux subséquents : les transports, l'urbanisme et le logement. Dans l'édition que vous allez découvrir, c'est le défi de la sobriété foncière qui est abordé, car désormais reconstruire la Ville sur la Ville, ce n'est plus une option, ce n'est plus une éventualité ou une niche. C'est tout simplement un impératif partagé.*

*Conscients de sa responsabilité en tant qu'acteur majeur du logement abordable et durable, notre groupe Action Logement et toutes ses filiales immobilières et filiales de services mettent en œuvre depuis 2022 un plan ambitieux en faveur des économies d'énergie et de la décarbonation. Les enjeux de la sobriété foncière s'inscrivent au cœur de cette stratégie et traduisent pour les partenaires sociaux de notre Groupe une ambition forte, fondée sur une démarche partenariale : réduire de 55%, d'ici 2030, les émissions de gaz à effet de serre et tendre dès 2040 vers la neutralité carbone.*

*Engagés avec détermination dans le recyclage foncier et urbain, les acteurs de la ville de demain déploient sur le terrain des solutions innovantes, adaptées aux besoins locaux dans tous les territoires de la France hexagonale et ultra-marine, qui vous seront présentées au fil de ces pages, consacrées pour une bonne part à la reconstruction de la ville sur la ville et à la sobriété foncière.*

*Pour sa part, Action Logement propose à l'ensemble des acteurs une approche qui permet de répondre aux aspirations des villes et de leurs habitants, sur la base d'un principe cardinal : le lien emploi logement, qui irrigue nos choix de financement et d'investissement. Notre intervention majeure dans le renouvellement urbain, nos densifications intégrées au sein des quartiers, notre capacité à traiter l'habitat dégradé de centres-villes ou notre modèle innovant de transformation de bureaux en logements sont quelques exemples de la capacité du Groupe à intervenir partout et par tous moyens.*

*Une certaine urgence - et même une urgence certaine - guide cet engagement partagé par de nombreux acteurs du logement et de l'urbanisme. Ce cahier, fondé sur la réflexion et la valorisation, démontre qu'il est possible dès aujourd'hui d'entrer dans la phase de mise en œuvre.*

*Bonne lecture*

## UN FONCIER PLUS RARE, UN DÉFI POUR L'IMMOBILIER ET LE LOGEMENT

Pour le numéro de la COFHUAT de février 2025 « Le logement et l'urbanisme à la croisée des chemins », nous avons interrogé élus, professionnels et experts sur la nouvelle contrainte que représentait le « Zéro artificialisation nette (ZAN) » pour la construction de logements ainsi que sur la nécessaire émergence d'un nouvel urbanisme pour y répondre. La COFHUAT avait, pour sa part, fait dans son introduction quelques propositions pour tenter de s'adapter à la contrainte du ZAN<sup>1</sup>.

Nous avons souhaité dans le présent numéro poursuivre la réflexion sur l'avenir du secteur de l'immobilier et, en particulier, du logement, qui est toujours en crise, en abordant le problème du foncier. Les acteurs publics et privés sont-ils capables de dégager suffisamment un foncier constructible ou recyclable, autre que les terrains naturels ou agricoles qui ont permis jusqu'à maintenant la réalisation de grandes opérations d'aménagement ? Quelles sont les catégories d'opérations, plus complexes et plus coûteuses, qui peuvent être menées sur ce nouveau foncier en s'assurant de leur équilibre économique ?

Les réponses apportées par élus, professionnels et experts dans cette revue montrent qu'il y a encore beaucoup d'interrogations sur l'avenir, mais qu'il y a aussi des pistes intéressantes en espérant qu'elles soient suffisantes pour répondre aux besoins en immobilier et plus spécialement en logements, et résoudre à terme la crise économique et sociale que traverse la France dans ce secteur. Nous remercions très vivement toutes celles et tous ceux qui ont bien voulu nous apporter une contribution ou se prêter au jeu de nos questions.

Une première partie porte sur l'application des règles d'urbanisme écartelées entre droit à construire, tel que prévu par le PLU, et urbanisme de projet tel que conçu par l'élu, au risque de limiter l'optimisation du foncier constructible en termes de production immobilière.

Nous avons d'abord donné la parole aux notaires qui nous apportent leur point de vue sur l'évolution du droit de l'urbanisme.

Maître Marc-Henri Louvel, membre de l'institut d'études juridiques du conseil supérieur du notariat, nous explique comment l'urbanisme de projet, introduit par les PLU, a fait évoluer le droit de construire en faisant jouer trois acteurs, la collectivité, le professionnel et les habitants pour assurer la réussite du projet.

Maître Marie-Hélène Péro Augereau-Hue considère que nous sommes encore dans un régime de transition entre urbanisme réglementaire et urbanisme de projet,

qui peut être qualifié d'urbanisme négocié : le droit de construire reste attaché à la parcelle et au zonage, la vision globale des enjeux qui doit se situer au niveau intercommunal reste insuffisante.

Sonia Guelton, professeur en urbanisme et aménagement, présidente de l'association Fonciers en débat, échange avec Pierre Carli, membre de la COFHUAT, sur tous les sujets qui ont fait évoluer l'urbanisme : un PLU qui conduit à plus de contraintes pour les élus locaux mais qui conduit aussi à un urbanisme négocié, des indicateurs sur l'offre nouvelle mais qui doivent être améliorés et bien interprétés, un nécessaire recyclage foncier qui ne s'oppose pas au maintien d'un pavillonnaire maîtrisé.

Arnaud Bouteille, ingénieur ETP, créateur de Fiderim, présente de manière détaillée, avec un exemple à l'appui, la divergence entre le droit – ce que prescrit le PLU – et la pratique – les exigences du maire avant la délivrance du permis de construire –, qui peut même conduire à modifier les règles d'urbanisme dans le PLU en fonction du projet.

Une seconde partie de la revue donne la parole aux acteurs de terrain, collectivités locales, établissements publics d'Etat, promoteurs privés et publics, urbanistes, Action logement.

### Deux maires témoignent de leurs problèmes et de leurs actions

Eric Fournier, maire de Chamonix, confronté à l'augmentation du coût du foncier en raison notamment du développement des résidences secondaires, s'emploie à rééquilibrer l'offre entre celles-ci et les résidences principales pour pouvoir loger les habitants.

Nicolas Samsoen présente trois grandes opérations de renouvellement urbain, conduites au cours des deux dernières décennies, qui ont conduit à transformer la ville et à diversifier ses fonctions et ses activités. Il cite comme éléments clés de la réussite des projets les transports, la réintégration du commerce dans le tissu urbain, la réalisation d'équipements majeurs (tels que l'Opéra de Massy), une gouvernance politique claire, des opérateurs d'aménagement puissants, une plus grande participation des habitants et, bien sûr, le « nerf de la guerre ». Il appelle aussi les pouvoirs publics à faire davantage confiance aux maires, soumis à de plus en plus de contraintes réglementaires.

Le rôle des établissements publics fonciers d'Etat est décrit par Claude Bertolino, directrice générale de l'éta-

blissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur, et Gilles Gal, directeur général de l'établissement public foncier Normandie.

Claude Bertolino, de prime abord, fait état de la diversité des EPF en fonction du contexte de leur création et des caractéristiques propres à leurs périmètres d'intervention. Après avoir présenté les différentes modalités d'intervention des établissements adaptés aux besoins des collectivités locales, elle insiste sur le changement du modèle économique auquel conduit le ZAN et fait état des financements non négligeables dont elle dispose pour assurer l'équilibre des opérations pour les acteurs des projets.

Gilles Gal fait état de la convention-cadre de partenariat avec la région Normandie, mis en œuvre depuis près de vingt ans, dont l'enjeu est la sobriété foncière et qui est structurée autour de trois blocs : l'observation foncière à l'échelle régionale, l'accompagnement des territoires pour développer des stratégies foncières, les interventions sur un site en termes d'études techniques et de travaux. S'y ajoute un partenariat avec les cinq départements pour accompagner en ingénierie les petites centralités. Il évoque le réel potentiel de développement des friches qui a conduit à créer en 1925 un observatoire normand des friches et précise que les surcoûts des opérations liés au recyclage urbain doivent être compensés par des aides publiques.

En réponse aux questions de la COFHUAT, Laurent Girometti, directeur général des établissements publics d'aménagement de Marne-la-Vallée, indique que le ZAN conduit à de très nombreux bouleversements dans l'offre de services, en pénalisant les « activités de flux » (aménagement, promotion immobilière) et en dirigeant la valeur vers les « activités de stock » (détenion foncière, réalisation du même foncière). Le recyclage urbain (réhabilitation et transformation d'actifs) qui représente plus de la moitié des interventions nécessite, par ailleurs, des compétences encore plus étendues, allant jusqu'à la gestion immobilière.

### **Promoteurs privés et publics sont en première ligne face aux nouveaux enjeux du recyclage foncier et urbain**

La Fédération des Promoteurs immobiliers dénonce tous les obstacles à la production de logements : effondrement des droits à construire, complexité réglementaire, refus de la densité, entraves au recyclage foncier et urbain et appelle les pouvoirs publics à mettre fin aux dysfonctionnements réglementaires et fiscaux et redonner confiance aux acteurs de l'immobilier.

Jean-Pierre Comte, président du comité stratégique du Groupe Polylogis répondant aux questions de la COFHUAT, constate une frilosité des communes qui limite la construction de logements alors que les PLU sont plutôt bien faits. En matière de recyclage foncier

et urbain, il décrit les modes d'intervention du Groupe Polylogis sur les surélévations des immeubles et l'utilisation des friches de son patrimoine et évoque d'autres pistes : recyclage de centres commerciaux et de parkings de centre-ville, transformation de bureaux en logements.

Pierre-François Gouiffès, président du directoire de Résidences le Logement des fonctionnaires (RLF), indique que sa société achète essentiellement des immeubles aux promoteurs en « vente en état futur d'achèvement » (VEFA) et recherche des opportunités de construction sur ses propres emprises foncières. Sur le recyclage urbain, il doute que l'Etat puisse apporter des ressources supplémentaires pour assurer l'équilibre des opérations et pense qu'il faut plutôt se doter d'outils juridiques.

Vincent Cristia, directeur général de Lyon Métropole Habitat, indique que le foncier est à un prix extrêmement élevé. LMH cherche à intervenir plus en amont via une activité foncière maîtrisée et des programmes en VEFA inversée sur des terrains communaux et éventuellement avec un promoteur partenaire, tout en poursuivant son activité d'aménageur.

Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement, détaille les différents modèles de recyclage foncier que pratique Action Logement et qui peuvent être reproduits : requalification de l'habitat dans les secteurs pavillonnaires, renouvellement des quartiers d'habitat social, requalification de l'habitat dégradé des centres villes anciens (dans le cadre du programme « Action cœur de ville » ou du programme DIGNEO via l'association Foncière Logement), transformation de bureaux obsolètes en logements, surélévation de bâtiments, mobilisation du foncier de certaines entreprises pour loger leurs ouvriers.

Un aménageur et plusieurs urbanistes dont un urbaniste suisse nous font part de leurs convictions et de leurs expériences.

Florent Sainte Fare Garnot, directeur général de la Société Publique Locale Lyon Part-Dieu, qui nous a autorisés à publier un extrait de son intervention au « 5 à 7 » du Club Ville et Aménagement le 7 avril 2025, pense que, si l'on veut privilégier la réutilisation de l'existant plutôt que d'artificialiser, il faudra bien créer une recette, sans doute fiscale, pour assurer l'équilibre des opérations.

Nous publions aussi des extraits du livre « Les territoires oubliés – Un futur désirable » réalisé par Ariella Masboungi, grand prix de l'urbanisme 2016 et Guillaume Hébert, lauréat du palmarès des jeunes urbanistes 2007. Dans l'un des chapitres, Ariella Masboungi et Philippe Estèbe plaident pour une évolution des politiques publiques à l'égard de ces territoires qui, bien qu'oubliés par le marché, ont un vrai potentiel, notamment écologique, et sur lesquels on peut concevoir des petits projets à processus lent mais constituant à terme un grand projet « qui permettra d'éviter l'extrême densi-

fication des métropoles et l'exclusion urbaine et sociale du désert français ».

Simon Teyssou, Grand prix de l'urbanisme 2023, parlant de la distinction entre densification matérielle (augmentation du bâti) et densification démographique (accroissement de la population dans un espace donné) avance la notion de soustraction positive qui propose « de libérer, d'enrichir et de transformer les espaces en jouant sur la réduction, la réaffectation et la reconquête des espaces existants » plutôt que d'étendre le bâti.

Il nous a semblé intéressant de savoir ce qui se passe en Suisse dont on sait qu'elle mène depuis longtemps une politique de sobriété foncière.

Ariella Masboungi, Grand prix de l'urbanisme 2016, présente la politique efficace de préservation des territoires et de valorisation de l'existant

Alain Beuret, architecte et urbaniste suisse, analyse trois « projets réussis » de recyclage foncier et urbain en Suisse.

### Enfin, trois membres de la COFHUAT contribuent à cette revue

Jean-Marc Julien s'élève contre la démolition systématique dans les quartiers d'habitat social et souhaite que l'on mobilise mieux le foncier existant dans le cadre d'une nouvelle politique d'aménagement au service du logement.

Jean-Louis Héлары nous présente un état succinct de la recherche urbaine dont les travaux sont rares et appelle à un nouvel investissement dans ce domaine.

Pierre Carli tente une synthèse des opérations de recyclage foncier et urbain à partir de la lecture des articles de la revue, en apportant son point de vue personnel.

La lecture de tous les articles de la revue montre bien que nous sommes dans une période de transition qui laisse beaucoup d'incertitudes pour l'avenir.

Les opérations classiques d'aménagement de terrains agricoles et naturels doivent laisser place à des opérations vertueuses de recyclage foncier et urbain, qu'il s'agisse d'un foncier non bâti (friches) ou d'un foncier bâti (réhabilitation, transformation, changement d'usage). Ce recyclage n'est pas nouveau, car il est pratiqué depuis longtemps, mais ce qui change, c'est qu'il est devenu incontournable avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) et qu'il risque de devenir demain le seul secteur d'activité pour les acteurs de la filière de la construction.

Or, la crise du logement demeure et la France ne répond pas aux besoins de logement de ses habitants. Aux réticences locales à accueillir de nouveaux habitants et à créer des logements, s'ajoute maintenant la difficulté de mener des opérations de recyclage qui sont techniquement plus complexes et économiquement plus difficiles à équilibrer.

Les articles de la revue montrent bien qu'il y a des pistes intéressantes, et même des opérations réussies, mais sont-elles suffisantes pour répondre aujourd'hui aux besoins en matière de logement ?

C'est un défi pour les élus qui veulent loger leurs concitoyens, pour les professionnels dont les métiers doivent évoluer et se diversifier pour qu'apparaissent des « opérateurs du recyclage ».

Il serait audacieux pour la COFHUAT de faire des propositions en la matière, car c'est bien sûr aux acteurs publics et privés de trouver « ensemble », puis de généraliser des solutions qui s'appliquent à tous les territoires, tout en tenant compte de leur diversité, de la métropole à la commune rurale, inaugurant ainsi un nouvel aménagement du territoire.

Nous nous bornerons à suggérer quelques réflexions ou actions générales à conduire :

- identifier les friches, les bâtiments « recyclables » ainsi que les densifications envisageables, notamment en utilisant les parcelles urbaines non bâties et en surélevant certains immeubles, en lien avec les établissements publics fonciers d'Etat ou locaux ;
- faire connaître aux acteurs de terrain tous les modes d'intervention ou expériences innovants par échanges entre eux et par centralisation des informations par un organisme comme le CEREMA ;
- former les élus et les professionnels aux nouveaux métiers ;
- imaginer de nouveaux financements pour compenser les surcoûts des opérations de recyclage, sous forme d'aides publiques ou, car l'argent public devient rare, de montages financiers innovants.

1. « Encourager les élus à lancer des opérations plus denses tant dans les espaces ruraux que dans les agglomérations urbaines, en recourant à une contractualisation entre l'Etat et les intercommunalités qui permettrait aussi d'adapter les règles nationales. »

« Cibler les moyens financiers de l'Etat sur les opérations de renouvellement urbain, comme il l'a déjà fait dans le secteur social avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. »

« Relancer une véritable politique d'aménagement du territoire qui permettra de rendre plus attractives les villes situées en zones qu'on présente comme « non tendues » en y localisant de nouvelles activités, notamment dans le cadre de la réindustrialisation de la France. »

# LA PRATIQUE DU DROIT À CONSTRUIRE ENTRE URBANISME RÉGLEMENTAIRE ET URBANISME DE PROJET

## ENTRETIEN AVEC MARC-HENRI LOUVEL, NOTAIRE HONORAIRE ET MEMBRE DE L'INSTITUT D'ÉTUDES JURIDIQUES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

### Le droit de construire

**Pierre Carli :** Comment appréciez-vous la notion de « droit de construire » depuis que les PLU ont remplacé les POS ?

**Marc-Henri Louvel :** La notion de droit de construire depuis l'instauration du PLU<sup>1</sup> a subi de nombreuses modifications, dont les principales sont issues des lois Elan<sup>2</sup> (23 novembre 2018) et Alur<sup>3</sup> (24 mars 2014).

La loi SRU<sup>4</sup> a entendu replacer l'urbanisme de projet au centre de l'élaboration du document d'urbanisme couvrant l'ensemble de la commune, ce que le POS<sup>5</sup> n'avait pas vocation à porter.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, qui a créé les POS, définissait un zonage et édictait des règles simples souvent identiques dans toutes les communes d'un même département.

On distinguait alors l'urbanisme réglementaire (POS) et l'urbanisme opérationnel (ZAC<sup>6</sup>).

Il a fallu se défaire des vieilles habitudes des POS pour faire comprendre que les PLU ne doivent prévoir que les règles qui paraissent essentielles aux élus pour que les constructions respectent le projet urbain.

Cela devrait aboutir à n'édicter que quelques règles.

Indépendamment de l'instauration des PLU il faut noter, pour ce qui concerne votre question sur le droit de construire, deux modifications importantes :

- le relèvement de 20 m<sup>2</sup> à 40 m<sup>2</sup> de la surface hors œuvre brute (SHOB)<sup>7</sup> maximale des extensions des constructions existantes soumises à la procédure de

déclaration préalable, pour celles situées dans les zones urbaines.

- La réforme de la surface de plancher de référence par l'ordonnance du 16 novembre 2011<sup>8</sup>.

Il n'y a plus de surface hors œuvre brute (SHOB) et de surface hors œuvre nette (SHON)<sup>9</sup>, la surface de plancher, qui dans sa définition ne prend pas en compte l'intégration des murs extérieurs, contribue à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ; il n'y a donc pas perte de droits à construire en faisant appel à des murs épais.

Est-ce que cela a contribué à la lutte contre l'étalement urbain, puisque la constructibilité s'est trouvée accrue de 10% environ en moyenne ?

Elle a eu en tout cas un impact positif sur la densification du tissu urbain.

### L'Urbanisme de projet

**P. Carli :** Considérez-vous que notre pays est passé d'un régime de droit de construire strict et distributif vers un régime « d'urbanisme de projet » ?

**M-H. Louvel :** En premier lieu il y a trois acteurs du projet urbain :

- La collectivité publique, garante de l'intérêt général,
- Les professionnels de l'aménagement, qui ont les moyens financiers, les compétences et assument les risques,
- Les habitants, citoyens qui représentent la société civile et les préoccupations des modes de vie.

## La collectivité publique

C'est donc la collectivité qui est en charge de l'aménagement du territoire et est l'acteur majeur de l'aménagement, donc du projet urbain ; ce qui nécessite le dialogue et l'écoute à côté du volontarisme pour la réussite du projet.

C'est l'article L110 du Code de l'urbanisme<sup>10</sup> qui confie à la collectivité cette mission.

Cependant la complexité croissante des dispositifs réglementaires, voire d'aides, ne permettent pas aux élus de les appréhender, et ce sont souvent les DDT<sup>11</sup> qui dictent, alors, « leur loi ».

## Les professionnels

Ce sont eux « le nerf et la guerre », puisqu'ils apportent les moyens financiers, outre le fait qu'ils assument le risque. Ce sont en général le lotisseur, le promoteur, le bailleur social.

Il faut un vrai partenariat entre le professionnel et la collectivité pour la réussite du projet et non que le professionnel agisse pour son propre compte.

## Le citoyen

Comme le projet urbain conditionne les modes de vie des habitants il faudrait associer les habitants aux projets et définir les modalités de participation, comme :

- L'information, mais le citoyen ne peut pas s'exprimer,
- La consultation : elle peut permettre au citoyen d'influencer le projet sans qu'il participe au projet,
- La concertation, qui permet un véritable travail commun mais qui ne signifie pas pour autant que la décision est partagée.

Le PLU, me semble-t-il, permet de se poser les bonnes questions :

- Le projet s'inscrit-il dans les principes définis dans le SCOT ou participe-t-il à l'éparpillement de l'habitat ?
- Le projet est-il complémentaire dans le développement des communes périphériques et des autres pôles du SCOT ?
- La commune bénéficie-t-elle d'un bassin d'emploi ou de la proximité avec un tel bassin d'emploi ?
- La commune bénéficie-t-elle d'une bonne desserte en matière de transports en commun ?
- Le projet respecte-t-il l'environnement du territoire communal comme le paysage, le relief, etc. ?

- Le projet est-il cohérent à l'échelle de la commune ? Comme par exemple la continuité avec l'existant, la capacité des équipements publics tels que les équipements scolaires ; toutes questions qui doivent éviter que le projet ne soit qu'une simple opportunité foncière.

En effet, le projet doit répondre aux besoins, les anticiper et peut-être même aller jusqu'à explorer de nouveaux modes d'habitat, comme l'habitat participatif.

Pour cela la commune doit être à l'initiative de l'ouverture à l'urbanisation et non laisser faire.

Elle doit prendre l'initiative de l'opération d'aménagement ; étudier ou faire étudier le périmètre, le programme, la faisabilité au moyen d'études préalables et de faisabilité.

1. Le Plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal. Depuis 2012, il remplace le Plan d'Occupation des Sols. [Note de la COFHUAT]

2. Construire plus de logements, simplifier les normes, protéger les plus fragiles et mettre les transitions énergétique et numérique au service des habitants : telle est l'ambition de la loi Elan (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique). [Note de la COFHUAT]

3. La loi ALUR ou loi Duflot vise à favoriser l'accès au logement, à réglementer les locations, notamment en luttant contre la mise en location de logements inadéquats, et à promouvoir la construction par une réforme du droit de l'urbanisme. [Note de la COFHUAT]

4. La loi Solidarité et Renouveau Urbain (SRU), adoptée en décembre 2000, vise à promouvoir la mixité sociale et à lutter contre la ségrégation urbaine. [Note de la COFHUAT]

5. Le Plan d'Occupation des Sols est un ancien document d'urbanisme. Dorénavant, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) fixe les conditions, contraintes et possibilités d'aménagement du territoire d'une commune. [Note de la COFHUAT]

6. Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont les zones de territoire à l'intérieur desquelles une personne publique décide de réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, qu'elle a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. [Note de la COFHUAT]

7. La surface hors œuvre brute est la somme de toutes les surfaces de plancher d'une construction quelle qu'en soit la destination, murs compris. [Note de la COFHUAT]

8. Conformément aux objectifs fixés à l'article 25 de la loi « Grenelle » II, la « surface de plancher » se substitue à la fois à la surface de plancher hors œuvre brute (SHOB) et à la surface de plancher hors œuvre nette (SHON).

Cette réforme de la surface de plancher de référence en urbanisme est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012, soit en même temps que la réforme de la fiscalité de l'aménagement. Depuis cette date, la « surface de plancher » est l'unique référence pour l'application de l'ensemble des règles d'urbanisme nécessitant auparavant un calcul des surfaces des constructions en SHOB ou en SHON.

La « surface de plancher » s'entend comme la somme des surfaces de plancher closes et couvertes sous une hauteur sous plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des murs. Le décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011, publié au Journal Officiel du 31 décembre 2011, fixe les conditions dans lesquelles peuvent être déduites les surfaces des vides et des trémies, des aires de stationnement, des caves ou celliers, des combles et des locaux techniques, ainsi que 10 % des surfaces de plancher des immeubles collectifs. [Note de la COFHUAT]

9. La Surface hors œuvre nette (SHON) correspond à la somme des surfaces de plancher pour chaque niveau, après déduction des surfaces non habitables (caves, parkings en sous-sol, combles, terrasses, balcons...). [Note de la COFHUAT]

10. Article L110 du Code de l'urbanisme : Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. [Note de la COFHUAT]

11. La direction départementale des Territoires (DDT) est un service déconcentré de l'État créé au 1<sup>er</sup> janvier 2010, prenant la forme d'une direction départementale interministérielle (DDI), et officiant auprès du préfet de département dans les domaines des politiques d'aménagement des territoires et de leur développement durable. [Note de la COFHUAT]

# ENTRETIEN AVEC ME MARIE-HÉLÈNE PÉRO AUGEREAU-HUE, NOTAIRE

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

*Notaire à Chevreuse (Yvelines), Porte-Parole du Conseil Supérieur du Notariat (CSN), en charge des questions européennes, de la parité et des relations avec l'Association du Congrès des notaires de France (ACNF). Présidente de commission lors du 109<sup>ème</sup> Congrès des Notaires de France en 2013 à Lyon, ainsi qu'en 2016 lors du 112<sup>ème</sup> Congrès à Nantes. Depuis 2013, membre de l'Institut notarial des collectivités locales. Elle a également fait partie de la commission formation et management du CSN de 2016 à 2018.*

## De l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projet

**Pierre Carli :** Comment appréciez-vous la notion de « droit de construire » en France depuis que les PLU ont remplacé les POS ?

**M-H. Péro :** Le passage du POS aux PLU illustre bien cette transition que vous évoquez au travers de votre question. Nous allons vers un urbanisme de projets, mais nous n'y sommes pas encore.

La notion de « droit de construire » a connu une évolution avec l'avènement des PLU en 2000, toutefois cette réforme n'a fait qu'entrouvrir la porte vers un urbanisme de projet.

La persistance d'un zonage ne permet pas d'aller complètement vers un urbanisme de projet.

Le concept même de « droit de construire » reste fondamentalement attaché à la parcelle et à sa qualification zonale et ce, même avec les assouplissements issus notamment de la loi ALUR de 2014 qui a supprimé le COS (Coefficient d'Occupation des Sols). La notion d'unité foncière, définie à l'article R151-17 du Code de l'urbanisme, est le complément logique du système du zonage et le principal socle sur lequel repose tout l'édifice des autorisations d'urbanisme en France

La réforme de 2000 et les suivantes introduisent des éléments de souplesse dans l'application des règles mais sans remettre réellement en cause l'architecture de notre droit de l'urbanisme. Cette transition explique les difficultés actuelles de notre système, coincé entre deux logiques différentes, ce qui donne naissance à cet « entre-deux dysfonctionnel » que constitue l'urbanisme négocié.

Pour illustrer ces propos, prenons l'exemple des OAP<sup>1</sup> (orientations d'aménagement et de programmation), introduites par la loi Grenelle II de 2010 mais préfigurées dès la loi SRU de 2000. Elles constituent un outil

majeur de l'urbanisme de projet. Elles sont une composante des PLU permettant de raisonner à l'échelle d'un projet et non d'une parcelle. Elles incitent à une vision d'ensemble de l'aménagement du territoire concerné, le projet doit s'intégrer aux besoins du territoire et s'articuler avec les mobilités, les équipements et les réseaux. Face aux changements climatiques et aux diverses transitions qui accompagnent ces changements (énergie, transport numérique, habitat etc...), les OAP permettent de raisonner sur la base d'objectifs à atteindre sur un secteur donné et non d'appliquer une logique d'optimisation parcellaire sans considération pour les effets d'ensemble.

Les grands projets qui doivent aménager ou réaménager notre territoire nécessitent d'avoir cette approche globale qu'autorise l'urbanisme de projet. Cependant, outre le fait que les collectivités sous-exploitent le potentiel des OAP, celles-ci continuent de coexister avec le zonage réglementaire, créant cette difficile articulation entre la logique de projet (OAP) et la logique de zone (système réglementaire).

Des évolutions sont possibles dont certaines ont été évoquées et présentées lors du congrès des notaires qui s'est tenu à Bordeaux en septembre 2024 (vers un urbanisme durable : accompagner les projets face aux défis environnementaux).

Ces évolutions sont nécessaires, l'urbanisme négocié créant une situation juridique instable révélant une transformation inachevée de notre droit de l'urbanisme.

## La gestion de l'urbanisme de projet par les collectivités territoriales

**P. Carli :** Je m'interroge sur les moyens dont dispose la majorité des collectivités territoriales qui sont de taille modeste pour mettre en œuvre cette démarche d'urbanisme de projet, qui doit tenir compte de l'ensemble des caractéristiques de l'environnement, telles que vous venez de les décrire.

**M-H. Péro :** C'est pour cette raison que l'on évoque la question de l'intercommunalité. Pour intégrer l'ensemble des aspects que je viens d'évoquer un document d'urbanisme devrait demain être élaboré systématiquement à une autre échelle que le périmètre de la seule commune.

**P. Carli :** Pensez-vous que les élus seraient prêts à s'en remettre à une démarche présentant une telle « extraterritorialité » ?

**M-H. Péro :** C'est en effet une vraie question sachant qu'il n'est pas possible aujourd'hui de délier les enjeux liés à l'urbanisme de ceux de la gestion du territoire.

**P. Carli :** J'ai le sentiment que, s'il a déjà été possible de faire admettre que la gestion de certaines questions relève bien de l'intercommunalité, telles que l'assainissement, les transports, etc., cela paraît plus difficile pour ce qui touche à l'urbanisme, pour lequel beaucoup de maires paraissent rester attachés à une gestion locale à leur niveau.

**M-H. Péro :** Il existe en effet des résistances locales à l'intercommunalité qui tiennent notamment à une culture politique qui reste communale. Néanmoins, il me semble que pour répondre aux objectifs de l'urbanisme de projet il faut raisonner à l'échelle des bassins de vie réels, mutualiser les moyens, les équipements et les infrastructures et planifier les transitions (énergétique, numérique etc..) à une échelle pertinente.

Toutefois, il sera nécessaire d'adapter les outils juridiques au niveau intercommunal et rendre plus lisibles les transferts de compétence.

## L'évaluation des effets de l'urbanisme de projet

**P. Carli :** Dans ce nouveau dispositif de l'urbanisme de projet, comment évalue-t-on quantitativement les résultats de cette politique ? Car en remplaçant les POS par les PLU on a également supprimé la notion de COS, et donc celle de surface hors œuvre nette, puisque celle-ci n'était plus indispensable du fait qu'elle intervenait dans le calcul du COS qui avait été supprimé.

**M-H. Péro :** La suppression du COS par la loi ALUR (2014) a entraîné l'émergence de nouveaux outils que sont la surface de plancher, l'emprise au sol et les gabarits.

L'idée était de remplacer le coefficient uniforme par une appréciation dite qualitative de la densité selon le contexte urbain.

Ces outils restent des outils réglementaires permettant l'un ou l'autre de s'articuler avec les objectifs des OAP. Ils soulignent la période transitoire actuelle.

Il en est de même du permis réversible (article L.431-5 du Code de l'urbanisme issu de la loi n°2025-541 du 16 juin 2025) qui tout en s'approchant de l'urbanisme de projet (anticipation prospective, flexibilité et adaptation des bâtiments aux usages) reste un outil lié à la logique d'unité foncière.

Finally une des questions au cœur de la tension entre urbanisme réglementaire et urbanisme de projet est celle de la libéralisation de l'assiette des autorisations d'urbanisme qui elle-même interroge sur le droit de propriété et le droit de construire.

Pour conclure, il me semble que si cette transition est si complexe c'est parce qu'elle implique de repenser ce que signifie « être propriétaire ». Le système d'urbanisme ne se contente pas de réguler le droit de propriété, il en redéfinit le contenu et la portée.

1. Au sein du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), les OAP, qui sont des orientations d'aménagement et de programmation, expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité territoriale en termes d'aménagement. Ces OAP sont une composante du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi). Elles visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives qui peuvent :

- porter sur un secteur ou un quartier donné (OAP dites « sectorielles ») ;
- avoir une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP dites « thématiques ») ;
- ou croiser ces deux approches (OAP thématiques sectorisées).

Elles contribuent à la déclinaison opérationnelle du projet souhaité par la collectivité ou l'établissement porteur du PLU(i), les aménagements prévus dans le périmètre défini par ces OAP devant être compatibles avec ces orientations.

Les OAP comprennent en particulier :

- des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ;
- un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (zone AU) et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant (l'existence d'une OAP cadrant la zone AU étant une des conditions d'ouverture de cette zone) ;
- les actions et opérations nécessaires à la mise en valeur des continuités écologiques.

Mais les OAP peuvent aussi, entre autres, définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les paysages et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et favoriser la densification, favoriser la mixité fonctionnelle, préciser les grandes caractéristiques des voies et espaces publics. [Note de la COFHUAT]

## ENTRETIEN AVEC SONIA GUELTON, PROFESSEURE EN URBANISME ET AMÉNAGEMENT

**PIERRE CARLI**

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

*Sonia Guelton est professeure en urbanisme et aménagement, diplômée HEC, Enseignante-chercheuse à l'université depuis 1997, dans les formations en urbanisme et aménagement, Présidente de l'association Fonciers en débat.*

### L'évolution de la notion du « droit de construire »

**P. Carli :** La notion de droit de construire dans les PLU est-elle devenue incertaine et de plus en plus dépendante des politiques menées par les maires ?

Je rappelle qu'à l'époque de l'élaboration des POS l'objectif des pouvoirs publics était d'instaurer un droit de construire « distributif », égal pour tous à l'intérieur d'une même zone réglementaire, c'est-à-dire que sur une parcelle donnée il devait être possible de bénéficier d'un droit de construire permettant d'y édifier une construction remplissant totalement les possibilités accordées par les règles d'urbanisme.

**S. Guelton :** Je considère qu'il y a eu une évolution forte lorsque l'on est passé du POS au PLU (en application de la loi SRU en 2000), notamment en termes d'évolution des documents d'urbanisme, et en prenant en compte, avec un certain renforcement des règles et des servitudes instaurées par L'Etat, une « hiérarchie des normes » qui s'impose aux collectivités locales.

Dans les POS les élus disposaient d'une certaine latitude, avec les PLU ils en ont beaucoup moins, après une première période qui avait un caractère plus expérimental. Maintenant les élus paraissent être plus contraints, par exemple avec la nouvelle loi « climat et résilience ». L'Etat ajoute régulièrement de nouvelles réglementations qui encadrent les possibilités des maires.

Mais je ne considère pas que les PLU soient plus sensibles que les POS aux orientations politiques des élus locaux.

Il paraît également légitime qu'en période de décentralisation les maires soient devenus responsables de leur urbanisation. Cela ne paraît donc pas choquant, selon le principe de la décentralisation, que les PLU laissés à la discrétion des élus locaux soient le reflet de leurs politiques. Mais ils le sont moins qu'avant : depuis plusieurs années on a constaté un empilement de règlements édictés par l'Etat, puis de réglementations régionales qui ont limité cette possibilité.

**P. Carli :** Lorsque j'étais en charge d'un groupe national de sociétés d'HLM, j'avais constaté avec mes services de prospection foncière, qui étaient chargés d'observer

et de mesurer les évolutions en matière de réglementation du droit de construire, que la plupart des collectivités locales, à l'occasion de l'élaboration des PLU, avaient réduit considérablement, en zones tendues, les droits de construire qui avaient été définis par les POS.

Mais j'ai en outre constaté que lorsqu'un promoteur dépose une demande de permis de construire strictement conforme au PLU, les élus locaux demandent de réduire l'importance du projet, justifiant cette demande par la pression exercée par les riverains du terrain d'assiette du projet, qui sont des citoyens de la commune et également des électeurs.

Je cite à ce sujet un rapport édifiant rédigé par Jean Bosvieux et Bernard Coloos qui met en évidence ce type de comportement et ses conséquences en termes de réduction très importante du nombre de logements conforme à la réglementation mais néanmoins non autorisé.

**S. Guelton :** En effet, ce phénomène m'a été rapporté comme étant fréquent, même s'il est contredit par les élus eux-mêmes.

**P. Carli :** Dès lors, devant ce constat, je m'interroge pour savoir si la notion de droit de construire dans notre pays s'affaiblit et s'il faut s'y résoudre.

**S. Guelton :** Cet écart avec les règles du PLU, dont l'élaboration résulte de l'application d'une procédure assez longue, exprime une orientation politique. Par ailleurs les PLU sont souvent un peu anciens et peuvent être dépassés. La réalité du territoire évolue et peut aller à l'encontre de la demande de permis.

Lorsqu'il est confronté à une demande de permis de construire le maire subit une pression des citoyens ; il y a beaucoup de recours qui sont déposés par la population et par des associations.

Ces pressions politiques citoyennes proviennent également du fait que les populations qui se sont installées au préalable ne souhaitent pas voir s'implanter des nouvelles réalisations près de chez elles.

L' élu n'a pas envie de contredire beaucoup ses électeurs, prenant en compte l'adage qui dit « maire bâtisseur, maire battu ».

Mais, par ailleurs, lorsque l' élu est confronté à une demande de construire qui concerne une grande opé-

ration, il entre en négociation. Nous sommes passés, au moins dans le périurbain, à des négociations du droit de construire avec les aménageurs, les lotisseurs et les promoteurs, et le maire n'a pas toujours raison à la fin. Peut-être donnera-t-il moins de droits à construire mais peut-être en donnera-t-il plus. Il y a des raisonnements dans les deux sens. Et c'est une évolution fondamentale de la notion de droit de construire, qui n'est plus un droit réglementaire mais un droit négocié<sup>1</sup>. C'est une tendance générale, que l'on rencontre même au-delà du domaine des permis de construire.

### **Les indicateurs de la production immobilière**

**P. Carli : Quels sont, à votre sens, les indicateurs pour rendre compte du développement de l'offre nouvelle ?**

A l'époque des POS il existait des outils permettant de mesurer objectivement les résultats de l'activité en matière de construction : le COS permettait de définir la quantité de surface de plancher qui pouvait être édifée sur un terrain donné. La surface hors œuvre nette des constructions, qui était nécessaire pour calculer le COS, permettait en consolidant les données émanant des différentes autorisations de construire qui étaient accordées, de rendre compte quantitativement, sur un territoire donné et sur le plan national, du niveau du développement de l'offre par nature de chacun des produits édifés (logement, commerce, industrie, etc.).

Dans ce nouveau contexte d'un « urbanisme négocié » quels pourraient être les indicateurs qui permettraient de rendre compte du développement de l'offre nouvelle ?

**S. Guelton :** J'ai beaucoup travaillé sur ces sujets, avec des étudiants et des professionnels. Il existait alors des indicateurs qui rendaient compte pas tant de l'offre de logement que de l'occupation du sol. Cela correspond à une démarche actuelle qui consiste à quantifier l'occupation du sol par rapport à la superficie du terrain : il s'agit du coefficient d'emprise au sol. Si on couple ces données avec la hauteur du bâti on obtient le volume de ce qui est construit, qu'il faut ensuite différencier en fonction de la nature de ce qui est réalisé, entre logement, commerce, bureau, industrie, etc.

**P. Carli :** Cette initiative est-elle propre à un cadre géographique déterminé ou bien a-t-elle essaimé et permet-elle d'être prise en compte par les pouvoirs publics pour rendre compte au niveau du territoire national de la manière dont évolue le développement de l'offre nouvelle ?

**S. Guelton :** Ce type de démarche est assez répandu sur le territoire. On retrouve ces indicateurs notamment auprès des grands aménageurs et auprès des établissements publics fonciers, qui ont développé des

observatoires fonciers. Ces indicateurs essaient au sein du monde professionnel et auprès des cabinets de consultants qui viennent aider les promoteurs, les aménageurs, les établissements publics fonciers et/ou les élus à identifier les espaces disponibles.

L'utilisation de ces indicateurs permet, en fait, de reconstituer la notion du COS.

Le COS était un indicateur simple mais qu'il faut maintenant reconstruire et que l'on peut enrichir, par exemple avec des critères de qualité des sols.

Se pose alors la question des bases de données, une question très importante, car aujourd'hui on dispose de beaucoup de bases de données, qui sont notamment élaborées par le CEREMA<sup>2</sup>, mais cet organisme n'est pas le seul à le faire.

Grâce à ces bases de données, il existe désormais beaucoup d'éléments disponibles et auxquels les chercheurs, les consultants et les maires ont accès.

L'année dernière, dans un colloque organisé par « Fonciers en débat », le service de l'urbanisme de la mairie d'Avignon a fait une communication par laquelle il a expliqué comment il travaillait les bases de données pour construire ces indicateurs. Cet atelier, qui était tout à fait passionnant, montrait que l'on dispose des données mais que les données échangées restent encore en cours d'élaboration et que, par ailleurs, il faut une maîtrise et un savoir-faire certains pour pouvoir les utiliser et les interpréter de la bonne façon. Cela demande une compétence particulière et c'est donc coûteux.

**P. Carli : Pensez-vous qu'au terme de ces démarches on pourrait consolider toutes ces données au niveau national ?**

**S. Guelton :** Je pense que c'est en cours, que le CEREMA travaille énormément sur les bases de données et qu'il construit des bases de données solides.

Le CEREMA propose maintenant des données nationales et qui sont accessibles et directement utilisables par les chercheurs.

Peut-être ses travaux se superposent-ils avec des initiatives locales et cela peut conduire à un gaspillage de moyens mais c'est aussi la revanche de la décentralisation.

### **La fiscalité foncière**

**P. Carli :** Nous entendons dire qu'il n'y a pas assez de foncier constructible et certains cherchent des moyens pour libérer du foncier constructible. Une des solutions avancées pour y parvenir consisterait à élaborer un « outil fiscal » approprié. Qu'en pensez-vous ?

**S. Guelton :** Cette affirmation me fait sourire. J'ai conduit mes travaux de thèse sur la fiscalité, et la fis-

calité est un de mes sujets de prédilection. Ce sujet est rarement traité.

A « Fonciers en débat » des travaux sur ce thème sont conduits par des opérationnels et des chercheurs<sup>3</sup>, mais ils sont peu nombreux. Le ZAN a donné lieu à quelques rapports, notamment celui du sénateur J.-B. Blanc<sup>4</sup>, qui ont cherché à utiliser la fiscalité pour favoriser le ZAN, pour mobiliser du foncier, soit pour le logement, soit plus généralement pour protéger ou pour densifier. La Cour des comptes a également rédigé un rapport, pour lequel j'avais été auditionnée, qui avait conclu que l'on a une fiscalité foncière surabondante, peu claire et peu efficace et que cela ne vaut pas la peine d'en rajouter. Tout récemment (21 mai 2025) une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale avec toute une série de mesures fiscales pour préserver les sols.

On peut faire des choses avec la fiscalité, qui est un outil de régulation, mais dans le contexte actuel de la fiscalité foncière ce serait plutôt contre-productif.

Il existe un remarquable travail d'Alain Trannoy<sup>6</sup> qui prône la fiscalité unique, après avoir démontré que la fiscalité actuelle est peu efficace au plan économique. Si je suis évidemment d'accord avec lui sur ce dernier point il paraît illusoire d'imaginer revenir à une seule fiscalité foncière, par capitation<sup>7</sup>, par exemple.

« Fonciers en débat » a beaucoup travaillé avec Alain Trannoy. Au début j'ai été un peu surprise par le propos d'Alain Trannoy, lorsqu'il propose de tout démolir et de reconstruire une seule fiscalité foncière.

Dans un premier temps j'ai trouvé cela un peu violent. Mais plus j'y ai travaillé, plus j'ai été amenée à travailler avec d'autres, plus je me suis laissée convaincre. Car ce n'est pas avec une fiscalité telle que la taxe d'aménagement, même si on l'augmente, que l'on pourra accroître significativement l'offre de logements.

Ce ne serait pas davantage le cas si on renforçait la taxe d'habitation pour les résidences secondaires. Ce n'est pas avec ce type de mesures que l'on va changer la donne.

Aujourd'hui le gouvernement réfléchit à des mini-mesures qui pourraient ponctuellement, en certains lieux, conduire à faire bouger la maison d'à côté, qui serait peut-être mise en location, mais cela ne représente que peu de chose.

Tout cela me pousse à dire que finalement une grande révolution fiscale serait peut-être utile.

**P. Carli : Pensez-vous qu'au prix de certains efforts on pourrait parvenir, grâce à la fiscalité, à obtenir de la libération du foncier ?**

**S. Guelton :** J'ai soumis ce type d'idée à des interlocuteurs dans le cadre de mes travaux à l'international et

certain en ont souri, les Tchèques par exemple indiquant qu'il faudrait multiplier par cent notre fiscalité pour que cela fasse bouger les choses.

En fait la fiscalité manque de visibilité. Les propriétaires fonciers paient énormément de fiscalité de façon dispersée. S'ils payaient tout en une seule fois, peut-être payeraient-ils la même chose mais ils comprendraient ce qu'ils paient. Cela donnerait du sens ; aujourd'hui on manque de sens et de réalisme pour que la fiscalité soit efficace. Il faudrait une réforme non pas pour payer plus mais pour payer mieux, car aujourd'hui on ne comprend pas pourquoi on paye.

Je pense qu'à l'origine la fiscalité foncière se voulait péréquatrice, juste et égalitaire, mais avec le temps, elle a subi de nombreuses évolutions, qui font que le contribuable ne comprend plus.

Par exemple quand on lui parle de taxe d'aménagement il pense avoir payé le « droit du permis de construire » !

En conclusion la fiscalité peut faire bouger les choses, mais à condition que l'on comprenne ses objectifs. Je pense que les propriétaires sont de bonne volonté, malgré les maux dont parfois on les accuse, et ils sont prêts à contribuer.

Ils sont attachés à leur propriété mais on peut leur demander beaucoup de choses s'ils comprennent le sens de ce qui leur est demandé, notamment par la fiscalité.

Finalement et tout bien réfléchi, je pense que la solution préconisée par Alain Trannoy a du sens. Son ouvrage a pour titre « Le Grand Retour de la terre dans les patrimoines, et pourquoi c'est une bonne nouvelle ! ». Sur le site de « Fonciers en débat » se trouve une recension de ses travaux.

## **Le recyclage foncier et urbain**

**P. Carli : S'agissant de la notion de « recyclage foncier et urbain » nous avons le sentiment que l'on nous incite à réfléchir dans cette direction, afin d'éviter d'accroître l'artificialisation des sols.**

**Que pensez-vous alors du réalisme de cette orientation de « recyclage foncier et urbain » ?**

**Par quel bout faut-il prendre ce sujet ?**

**S. Guelton :** J'y ai beaucoup travaillé dans les années 1990-2000, notamment sur la notion de dépollution des sols et le recyclage du foncier public, en particulier dans le Nord-Pas-de-Calais.

Je considère que ce ne devrait pas être un enjeu nouveau. C'est un enjeu de bon sens, quand on a occupé un espace, de ne pas le laisser à l'abandon quand on a fini de l'utiliser. Ce devrait être une responsabilité civique.

Pour les particuliers et les ménages qui laissent leur propriété à l'abandon il existe certaines mesures pour les obliger à s'occuper de leurs terrains, voire même pour reprendre ces terrains laissés à l'abandon.

Pour les activités économiques c'est plus compliqué, notamment parce que c'est très coûteux.

En outre il existe des blocages juridiques qui font qu'un entrepreneur préférera garder un terrain qui ne vaut pas grand-chose dans ses comptes plutôt que d'afficher une perte liée à son recyclage, au risque de dégrader son bilan.

Il y a en outre le coût du recyclage, qui est très élevé, et celui de la reconstruction.

Les promoteurs parviennent à le faire, mais cela renchérit le prix des nouveaux bâtiments édifiés, qui ne constituent plus une offre à prix raisonnable, sauf à bénéficier de subventions publiques.

**P. Carli : Ce que nous venons d'évoquer peut s'appliquer à des friches, c'est-à-dire à des terrains ou à des bâtiments industriels ou de logements en déshérence.**

Mais le sentiment que l'on a, quand on entend parler de ce recyclage foncier et urbain, paraît consister à dire que si on veut accroître l'offre, afin de satisfaire à une demande insatisfaite sans artificialiser de nouveaux sols, alors il faut regarder ce qui existe, même s'il est en bon état, comme par exemple le tissu pavillonnaire, et regrouper des parcelles, démolir les constructions qu'elles comportent afin de réaliser de petits immeubles, pas très hauts, mais présentant une surface bâtie sensiblement supérieure à ce qui existait auparavant afin d'accroître les capacités d'accueil de la ville. Que faut-il penser de ce type de raisonnement, alors que l'on ne sent pas aujourd'hui un engouement pour ce type d'approche ?

**Sonia Guelton :** Il y a toujours eu ce type de démarche qui consiste à réunir plusieurs pavillons pour édifier un collectif plus dense. La ville a vocation à évoluer. J'habitais à Sucy-en-Brie et j'ai vu ma rue changer en trente ans. Il existait des petites maisons de week-end et j'ai constaté la réalisation de nouvelles maisons sur ces terrains. Il faut aussi considérer que ces petites maisons étaient parfois insalubres. Le phénomène de regroupement est plus récent, qui consiste à regrouper plusieurs villas pour réaliser un immeuble. Une partie de ce phénomène contribue au renouvellement, à l'amélioration du bâti.

Mais il y a une autre partie, qui est liée au ZAN et à cette injonction de densité, et qui n'est pas forcément réfléchie de façon globale. Je pense que les promoteurs se sont saisis de cette opportunité de densité avant les élus, qui n'avaient pas bien vu cette tendance. Dans son ouvrage « Urbanisme 1.0 »<sup>8</sup> Dominique Lorrain, décrit comment cela s'est passé à Villiers-sur-Marne.

Dans un premier temps les élus ont laissé faire, puis ont été amenés à constater que ce développement leur a coûté cher en termes d'aménagements publics à créer, et ils se sont sentis dépassés. L'aspect environnemental n'a pas été bien pris en compte, car le collectif et ses conséquences sur l'environnement doivent être gérés, alors que d'une certaine façon la maison individuelle protège l'environnement.

La critique des politiques contre le pavillonnaire a été formulée de façon excessive, car elle semble oublier que l'on ne peut pas vivre dans des appartements s'il n'y a pas un peu de verdure autour, un peu d'espace vert, dont nous avons tous besoin. Il faudrait trouver des modalités qui permettent de préserver les deux, l'environnement et l'habitation, et il faudrait que les promoteurs fassent des efforts pour parvenir à des solutions.

Ces solutions sont compliquées et pas évidentes. Beaucoup de promoteurs, d'architectes et d'aménageurs y travaillent mais la facilité pour le promoteur est souvent de saisir des opportunités et de réaliser un bloc et c'est la puissance publique qui a la légitimité d'organiser tout ça.

Mais au-delà du logement il y a aussi les activités économiques, et on s'investit beaucoup pour la densification des constructions liées à des activités économiques.

J'ai visité le Lingotto<sup>9</sup>, à Turin, qui avait déjà réalisé l'économie des sols puisque l'usine est construite sur quatre étages, le dernier étage étant dédié à la piste d'essai. Voilà un exemple d'intensification de l'occupation des sols.

« Fonciers en débat » a également travaillé sur l'aéroport de Rotterdam, où un parking a été réalisé sur le toit du bâtiment.

En France, dans certains établissements viticoles de Champagne, tout se fait également en hauteur, la cave en bas, l'embouteillage au-dessus et la livraison encore au-dessus, en profitant du dénivelé du terrain, ce qui permet de charger directement les camions en haut de la pente.

Il y a donc des idées à creuser. Le ZAN, quel que soit son avenir, a obligé les uns et les autres à réfléchir.

### **Quelles perspectives pour l'accroissement de l'offre ?**

**P. Carli :** Pensez-vous que cette démarche du recyclage foncier et urbain sera à la mesure de l'enjeu du développement de l'offre de nouveaux logements, face à une demande sans cesse croissante ?

Sachant qu'il apparaît que ce n'est pas « à la campagne » qu'il faut construire, au risque de dénaturer les sols, mais plutôt dans les centres villes et en péri-

phéries urbaines. Sachant par exemple qu'à Paris, où les COS existants intra-muros sont compris entre 2,5 et 5,0, et que le tissu existant au-delà du périphérique présente des COS voisins de 0,7 à 0,8.

Dans les métropoles françaises, à Paris et au-delà, nous constatons que les droits de construire maximums accordés par les PLU sont équivalents à la densité du tissu bâti existant, ce qui ne permet guère de densifier car, pour y parvenir, les règles économiques nécessitent que l'on puisse disposer de droits de construire supérieurs à l'existant, ne serait-ce que pour pouvoir acheter le terrain et en indemniser les occupants.

**S. Guelton :** Je pense que le rapport est de l'ordre de trois.

**P. Carli** rappelle que les plans d'urbanisme directeurs (PUD), antérieurs aux POS qui les ont remplacés, présentaient une procédure dite du « plan de masse » qui permettait, si le promoteur réunissait plusieurs parcelles entièrement entourées par de la voirie existante, d'édifier sur l'unité foncière constituée par la réunion de ces parcelles un projet plus dense que le droit de construire dont bénéficiait la zone.

Cette procédure rencontrait beaucoup de succès de la part des promoteurs mais également des propriétaires fonciers dont les parcelles étaient acquises car, du fait de l'accroissement du droit de construire accordé à de

tel projets, ils obtenaient une indemnité supérieure à la valeur de marché de leur propriété.

**Pense-t-on dès lors qu'il y ait quelques chances, surtout en zones urbaines périphériques, que cette orientation de recyclage foncier et urbain puisse déboucher vers l'accroissement d'une offre de logements?**

**S. Guelton :** Je suis bien en mal pour vous répondre. Je pense que chaque situation doit être regardée localement. Il y a des endroits où cela se fait mais il y a une question de temporalité, ça prend du temps, notamment parce qu'il y a un contrôle de la collectivité locale et qu'il peut y avoir une mise au débat public et tout cela est très long. Avant de parvenir à une solution il y aura beaucoup de ménages qui n'auront pas de logement.

Il y a des territoires où cela pourra se faire, il y en a d'autres où « c'est déjà plein » ou qui sont équilibrés et dans ces cas-là il faudra trouver d'autres voies.

Il conviendra donc d'examiner les territoires, de repérer les secteurs où cela pourra se faire ; il y a « les dents creuses » mais leur traitement ne paraît pas susceptible d'apporter des réponses significatives à cette question. Le recyclage urbain, c'est un premier début, c'est un changement de mentalité.

Après, je pense qu'il y a pas mal de sous-occupation, avec une demande qui n'est pas adaptée à l'offre en

Caen, la presqu'île



termes de surface et du coup les voies de mutualisation peuvent être intéressantes à creuser.

La notion de logements modulables par exemple mériterait d'être explorée car elle apporterait une souplesse qui permettrait de répondre à la morphologie de la demande de logement.

Par exemple certains ménages ont besoin de deux pièces mais ne les trouvent pas.

Certes il existe des solutions de colocation mais elles nécessiteraient d'être mieux organisées, notamment au niveau financier.

La modularité des logements permettrait d'ajuster le parc à l'évolution de la demande, notamment lorsque celle-ci exprime une demande de petits logements là où le parc dispose plutôt de logements plus grands.

Cela veut dire changer les mentalités, mais on y est. La demande s'adapte.

Je suis un peu surprise de constater que l'offre va dans le sens d'une surface de logement par personne de plus en plus grande.

En fait l'adaptation de l'offre à la demande pourrait répondre en partie à cette question.

C'est un peu comme la fiscalité, il faudrait se garder de mettre en œuvre des mesurètes, qui prennent du temps. Il ne faut pas imaginer non plus que la construction d'une ville nouvelle pour accueillir massivement des gens constituerait une solution.

Je ne me suis jamais penchée véritablement sur la question que vous soulevez et je n'ai pas de réponse en termes de logement. Je pourrais répondre sur le volet foncier : il y a des réponses avec le bail réel solidaire (BRS), mais pour l'instant cette solution reste très marginale et constitue une véritable opération financière.

## Les obstacles à la rénovation urbaine

P. Carli évoque les solutions qui sont engagées par revitaliser les centres de bourgs et de petites villes, et ces dernières sont plus de 24.000 en France, mais on s'aperçoit que les efforts à réaliser sont colossaux, tout en étant des initiatives tout à fait brillantes et remarquables, mais dont le bilan, au bout de plusieurs années d'efforts, reste très modeste.

Et en outre l'engagement de telles opérations rencontre de grandes difficultés pour convaincre les riverains, voire les architectes des bâtiments de France, qui considèrent que des aménagements projetés pour rendre plus attractif ou plus fonctionnel le tissu existant sont de nature à dénaturer l'aspect du site. Alors que souvent à quelques kilomètres de ces mêmes

centres urbains, là où se trouvaient des terrains agricoles, des pavillonniers réalisent des lotissements de maisons individuelles grands consommateurs d'espaces.

S. Guelton cite le cas de la ville de Quimperlé qui redémarre, au prix de beaucoup d'efforts et d'argent public. En fait nous sommes dans un système de marché libre et il faut arriver à un seuil où le marché puisse fonctionner.

**P. Carli considère que si on veut que la situation se débloque il faut trouver une logique économique à ce type de projet. Il existe une foule d'initiatives mais à l'issue de celles-ci peut-on distinguer un système robuste et efficace ? La question qui paraît se poser est de savoir si, au terme de la consolidation de ces initiatives, on parviendra à dresser un bilan positif de ces démarches.**

1. *L'urbanisme négocié se définit par la co-construction du projet urbain entre des acteurs publics et des acteurs privés. Il s'inscrit en opposition à un urbanisme planificateur, qui implique une forte maîtrise foncière et la prescription d'orientations programmatiques et architecturales de la puissance publique, ou à un urbanisme réglementaire, qui laisse aux documents d'urbanisme le soin de cadrer les développements privés. Le concept est intimement lié à celui d'urbanisme de projet, qui préconise une plus grande souplesse dans la rédaction des documents d'urbanisme, et notamment des Plans locaux d'urbanisme : ce n'est plus la règle qui fait le projet, c'est le projet qui fait la règle. [Note de la COFHUAT]*

2. *Présent à la fois sur les enjeux scientifiques et techniques, sur les grands enjeux sociétaux du développement durable et sur les enjeux de la gestion des territoires et des villes, le Cerema apporte ses connaissances et son savoir-faire pour améliorer le cadre de vie des citoyens.*

*Le Cerema est un expert technique dans divers domaines (aménagement, transports, infrastructures, risques, bâtiment, environnement...) et se positionne comme un intégrateur, mobilisant ses compétences multi métiers au service des territoires et de leurs projets. Etablissement public, il agit en acteur neutre et impartial en intervenant prioritairement là où les besoins de l'Etat et des collectivités sont les plus importants et les sujets les plus complexes. [Note de la COFHUAT]*

3. *Voir La fiscalité locale : peut-elle participer à réduire l'artificialisation des sols ? 2023, <https://fonciers-en-debat.com/la-fiscalite-locale-peut-elle-participer-a-reduire-lartificialisation-des-sols/>*

4. *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette, Rapport d'information numéro 743, fait au nom de la commission des finances, juin 2022*

5. *La fiscalité locale dans la perspective ZAN, 2022*

6. *Alain Trannoy, actuellement Directeur d'Études à l'EHESS et professeur à l'École d'Économie d'Aix-Marseille, possède une expertise étendue dans plusieurs domaines économiques. En tant que conseiller scientifique à France Stratégie, il a contribué activement aux réflexions stratégiques liées aux politiques publiques. [Note de la COFHUAT]*

*Sa riche carrière a été marquée par des fonctions prestigieuses, telles que la présidence de l'AFSE et la direction de l'AMSE. Il a également siégé au Conseil d'Analyse Économique (CAE) et au Conseil Économique du Développement Durable (CEDD). [Note de la COFHUAT]*

7. *En France, sous l'Ancien Régime, la capitation était un impôt direct établi par le roi de France et de Navarre, Louis XIV, par la déclaration du 18 janvier 1695, à la suite de la crise économique de 1692 à 1694, pour financer la guerre de la Ligue d'Augsbourg [note de la COFHUAT]*

8. *Dominiq Lorrain, L'urbanisme 1.0. Enquête sur une commune du Grand Paris.*

9. *L'usine FIAT du Lingotto fut conçue et construite, à partir de 1915, par l'architecte-ingénieur Giacomo Mattè Trucco et son équipe dont Francesco Cartasegna et Vittorio Bonade Bottino. Les travaux débutèrent en 1916 et l'usine fut inaugurée en grande pompe en 1923 en présence du roi d'Italie. D'autres travaux d'extension complémentaire se poursuivirent jusqu'en 1930. [Note de la COFHUAT]*

*L'usine comprenait deux corps de bâtiments longitudinaux, destinés à la production des automobiles, de plus de 500 m de longueur, réunis par cinq traversées à chaque étage, destinées aux services pour le personnel. À chaque extrémité, Fiat fit ajouter, entre 1923 et 1926, deux rampes hélicoïdales. De cette façon, les voitures pouvaient passer directement du rez-de-chaussée à la piste d'essais sur le toit composée de deux parties rectilignes de 400 m et de deux courbes paraboliques inclinées. [Note de la COFHUAT]*

# DU PLAN D'URBANISME AU PERMIS DE CONSTRUIRE... UN SYSTÈME QUI MARCHE À L'ENVERS !

ARNAUD BOUTEILLE  
INGÉNIEUR ETP

*Arnaud Bouteille a une longue expérience de la construction de logements et de l'aménagement en France, dans des organisations publiques ou semi-publiques comme au sein de groupes privés. En dernier lieu, il a créé et conduit FIDERIM<sup>1</sup>, un opérateur original apportant un soutien technique et financier aux petites structures de promotion immobilière, et qui est intervenu dans plus de 100 programmes, produisant plus de 3 000 logements.*

*« Dans notre douce France de 2014, celui qui envisage de construire sur un terrain et veut connaître ses droits, trouve dans le code de l'urbanisme une réponse, certes complexe dans ses modalités, mais claire dans ses principes.*

*Problème, les pratiques locales sont souvent bien éloignées de ce que l'on croit comprendre des procédures, en lisant le code de l'urbanisme. »*

## Le difficile parcours d'une demande de permis de construire

En premier, le plan d'urbanisme, POS ou PLU, détermine l'ensemble des règles d'urbanisme qu'il doit respecter, selon la localisation de son terrain.

Ces règles ainsi posées, construire devient un droit dès lors qu'elles sont respectées.

L'instruction du permis de construire est la vérification de la conformité du projet à la règle. La délivrance du permis en atteste le respect.

Les procédures qui s'appliquent à l'élaboration des documents d'urbanisme d'une part et à la délivrance des permis d'autre part, sont méticuleusement décrites dans les textes qui traduisent bien leur différence de nature.

L'élaboration du plan d'urbanisme se déroule en plusieurs étapes codifiées. Elle mobilise des assemblées élues et elle implique des études approfondies, étalées dans le temps, débattues avec le public qui est invité à se manifester à différentes étapes, concertation et enquêtes publiques formellement organisées.

Les documents d'urbanisme traduisent des choix politiques, pris par les instances politiques, légitimement porteuses d'une vision d'avenir.

À l'inverse, l'instruction de la demande de permis de construire, organisée par ces mêmes textes, ne mobilise que des services administratifs, appelés dans des délais strictement limités, à comparer le projet aux énonciations du plan d'urbanisme.

Nulle délibération, nulle enquête publique n'est prévue. Et si c'est bien le maire qui sanctionne cette procédure

par la délivrance ou le refus du permis, c'est en sa qualité de représentant de l'Etat dans les communes.

Mais si notre candidat constructeur, après avoir négocié une promesse de vente sur un terrain, entreprend d'élaborer un projet et de solliciter un permis de construire, il va vite constater que cela se passe tout autrement que dans le code de l'urbanisme.

Dès les premiers contacts qu'il aura eu la sagesse de prendre avec les bureaux de la mairie, il va généralement constater qu'au lieu de lui indiquer les règles à respecter et de lui expliquer leur interprétation, on l'invite à venir présenter des avant-projets progressivement détaillés.

Dans les grandes communes, cette présentation se fera devant des « commissions d'urbanisme » au statut indéterminé. Dans d'autres cas, ce sera dans le bureau du maire ou du maire-adjoint entouré de techniciens, parfois d'un architecte conseil.

Dans tous les cas, ces discussions se dérouleront en amont de la mise au point du projet car on fait comprendre au pétitionnaire qu'il serait inconvenant de déposer une demande de permis de construire qui n'aurait pas connu ce cheminement préalable.

Au cours de ces échanges, il sera surpris de la diversité des prescriptions qui lui seront suggérées fermement. La plupart ne correspondent à aucune énonciation du document d'urbanisme, et portent sur des questions qui n'y sont pas traitées, telles que la taille des logements, leur prix de vente, la réputation de l'opérateur, le nom des enseignes des commerces envisagés, certains détails d'architecture ou de choix des matériaux, et très souvent des exigences d'ordre environnemental – thermique, énergies renouvelables, gestion des déchets – allant au-delà de la réglementation en vigueur.

S'y ajouteront des considérations plus étroitement locales : recul par rapport à tel ou tel voisin, hauteur à ne pas dépasser inférieure à celle prévue au plan d'urbanisme.

Toutes ces prescriptions traduisent le plus souvent une volonté de qualité et témoignent d'une recherche de paix sociale de proximité, bien compréhensible, mais elles ne figuraient justement pas au plan d'urbanisme.

### **Des plans locaux d'urbanisme aux orientations parfois contradictoires**

Dans pas mal de cas, ce travail en commun va même révéler que certaines attentes des élus sont en totale contradiction avec les dispositions du plan d'urbanisme (voir l'encadré).

Car c'est au travers des projets immobiliers qui leur sont présentés que les élus découvrent la portée exacte des règles d'urbanisme qu'ils ont pourtant votées. Pour des projets importants cela pourra même les conduire à engager, à rebours, une modification du document d'urbanisme.

À la limite, un élu éminent de la région parisienne pourra dire que « dans la pratique du PLU, on a pu parfois inverser le processus classique : les règles d'urbanisme sont fixées une fois que le projet de construction est arrêté. »

Tout cela fait perdre du temps, parfois beaucoup, ; une durée de l'ordre d'une année s'observe fréquemment, en période normale. Mais en période d'élection locale conduisant à des changements de municipalités, tout peut se bloquer comme nous l'avons vu cette année. C'est donc bien au terme d'un processus évidemment politique, que notre impétrant est enfin autorisé à déposer sa demande de permis de construire ; autrement dit, autorisé à déposer l'autorisation !

La dernière étape, officielle celle-là, peut alors être franchie dans le délai règlementaire, strictement défini par les textes.

On peut s'étonner que les questions ainsi soulevées ne soient pas traitées antérieurement dans les plans d'urbanisme, que ceux-ci soient, en quelque sorte, aussi imparfaitement appropriés par les élus. Certains aspects de leur procédure d'élaboration suggèrent d'éventuelles explications : d'abord le rôle central que joue nécessairement un consultant extérieur, chargé de tenir la plume, détenteur du savoir-faire technique concernant aussi bien les contenus des documents d'urbanisme que

## **UNE HISTOIRE VÉCUE**

Une commune de la première couronne périphérique de l'une de nos métropoles régionales, bien desservie et présentant une image plutôt bourgeoise.

Un promoteur négocie une promesse de vente sur un terrain nu, dans un quartier pavillonnaire, entouré de grosses maisons cossues. La voie de desserte est l'un des axes de déplacement dans la commune, avec une ambiance verdoyante créée par les plantations abondantes sur les parcelles privées.

Le PLU, récemment révisé, invite à réaliser des maisons individuelles groupées, avec une densité un peu supérieure à celle du quartier, mais en lui conservant son caractère pavillonnaire.

Dès le premier entretien, le responsable du service de l'urbanisme attire l'attention du promoteur sur une disposition particulière : on veut conférer à la voie un caractère urbain, ce qui impose que les façades des premières maisons soient à l'alignement, sans recul par rapport au domaine public.

Avec une densité modérée et pour des maisons individuelles, cela constitue une réelle contrainte de conception et une certaine dévalorisation commerciale. En effet, dès lors que le terrain dispose d'une surface suffisante, le recul des fenêtres par rapport à la voie publique est une qualité légitimement exigée par les acquéreurs. Négociations difficiles. On aboutit à un compromis : une partie seulement du linéaire de façade sera effectivement à l'alignement de la voie publique.

Rendez-vous est pris dans le cabinet du maire pour une première présentation d'un avant-projet. Le plan a peine déplié, le maire explose. À ses yeux ce projet ne tient aucun compte de l'ambiance du quartier dans lequel il se trouve. Il demande au promoteur s'il voudrait habiter dans une maison où plonge le regard des passants qui marchent sur le trottoir. Il met en cause sa compétence et son simple bon sens.

L'évocation des contraintes du PLU, que le maire a fait voter six mois plus tôt ne le fait pas changer d'avis. Le responsable du service d'urbanisme, présent à l'entretien, reste muet. Le maire menace d'exercer son droit de préemption.

Epilogue : le projet restera gelé 4 ans, jusqu'à la révision du PLU. Dans ce cadre, les élus veilleront à ce que le caractère urbain de la voie ne soit plus évoqué.

la façon de les exprimer, toujours porteur de la vision des professionnels de l'urbanisme. C'est le technocrate du dispositif.

Relevons également que des phases essentielles du processus d'élaboration du plan se déroulent « à huis clos », entre les mains de commissions restreintes dont les travaux ne sont pas publics. Cette absence de publicité vise à éviter les confrontations prématurées avec les intérêts privés, mais elle a aussi pour effet de ne familiariser que certains élus avec le contenu technique du travail et son vocabulaire spécialisé.

Par la suite, les étapes d'enquête publique ne réussissent pas à corriger cet état de chose. Quels que soient les efforts réalisés pour une bonne communication, efforts souvent considérables, les documents présentés en bloc sont trop volumineux, leur vocabulaire est trop technique.

La participation effective ne mobilise que quelques associations peu représentatives ou, à titre individuel, quelques spécialistes, auxquels s'ajoutent les propriétaires fonciers soucieux de la sauvegarde de leurs intérêts. Le grand public reste à l'écart.

### **Des pratiques peu conformes aux textes**

Ainsi le POS ou le PLU est reçu comme un objet issu de la technocratie. C'est ensuite, à l'occasion de la délivrance du permis de construire, sous l'autorité du maire, que le politique reprend sa place, à la recherche de consensus ou du compromis dans la décision de construire.

Tout cela fonctionne à l'évidence, à l'inverse des principes législatifs et réglementaires. Or, il est important de comprendre qu'il ne s'agit pas là de quelques déviations ponctuelles, mais bien de pratiques généralisées, installées dans les esprits, confortées par l'opinion générale. Pour l'ensemble des acteurs, comme pour le public,

le permis de construire se négocie avec le maire. Et le maire est tenu pour responsable de ce qui se construit.

Dans une note récente Guilhem Dupuy<sup>2</sup> a bien montré que beaucoup de maires ont conscience de la non-conformité des pratiques aux textes. Mais en même temps ils ressentent ces pratiques comme légitimes, inscrites qu'elles sont dans les attentes de leurs électeurs.

Dans le même sens, ces dernières années, lorsque les débats parlementaires ont porté sur l'éventualité du transfert de la délivrance du permis de construire à un niveau supra-communal, les résistances ont été farouches. Relevons également qu'à l'issue des élections municipales du printemps 2014, de nombreux opérateurs et commentateurs ont décrit la remise en cause des projets de construction par les nouveaux élus, généralement pour le déplorer, mais jamais pour s'indigner de ce que cela avait d'illégal.

Qu'aurait-on dit si ces mêmes élus avaient voulu remettre en cause les mariages, hétéro ou homo, célébrés par leurs prédécesseurs ?

Le constat de la divergence radicale entre les textes et la pratique effective, n'indique pas dans quel sens rechercher la solution. Imposer une stricte application des textes, ou au contraire adapter les textes à la pratique ? Les deux voies sont concevables. Des pays étrangers en fournissent des exemples.

Une conviction forte cependant : ne pas laisser perdurer la distorsion que nous connaissons car elle installe l'insécurité juridique et nourrit toutes les suspensions.

1. <https://www.fiderim.net> Fiderim- Le promoteur, partenaire des promoteurs

2. Guilhem Dupuy. « Le maire, l'accession sociale et le promoteur » ANIL, 2009.

# LES PROFESSIONNELS FACE À UN NOUVEAU CONTEXTE EN MATIÈRE DE FONCIER

## CHAMONIX FACE AU PROBLÈME DU LOGEMENT

**ERIC FOURNIER**

MAIRE DE CHAMONIX ET PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE DE CHAMONIX MONT-BLANC

**La Cofhuat :** Dans sa revue la Cofhuat s'efforce de tenir compte de la grande diversité du territoire, elle sait que chacun des maires entend chercher, dans ses réponses aux soucis de ses administrés, des dispositions adaptées. Chamonix présente ainsi des spécificités auxquelles nous avons fait allusion dans notre précédent numéro. La disponibilité du foncier entre, nous le pensons, dans vos principales préoccupations et c'est ce sujet que nous vous proposons d'aborder.

**Éric Fournier :** Si la population de Chamonix diminue légèrement chaque année, c'est, notamment, que les personnes aux revenus limités ne trouvent pas toutes à s'y loger et doivent se rendre chaque jour dans la plaine plus abordable. La question de la disponibilité du foncier est à cet égard fondamentale mais elle doit s'inscrire dans une politique globale exprimée, notamment dans le PLU.

Des dispositions nouvelles nous sont permises depuis l'an dernier par la loi Le Meur à l'élaboration de laquelle nous avons participé. A partir de ce texte, nous pouvons mieux combattre l'absence de locatif abordable dans la vallée et maintenir le nombre de ses habitants.

Les particuliers, qu'ils soient résidents secondaires ou habitants permanents, qui veulent rentabiliser des logements dont ils sont propriétaires, sont de plus en plus nombreux à faire appel à AIRBNB. Ce dispositif leur garantit un revenu très supérieur à celui de la location à l'année et freine celle-ci. Il y avait 2700 meublés de tourisme en 2019, ils sont aujourd'hui 4200. Pour rétablir l'équilibre, la municipalité compte sur cette loi qui diminue substantiellement l'intérêt fiscal de cette disposition par rapport à la location classique. Le contrôle des déclarations est mieux organisé et les infractions peuvent ainsi être détectées.

Nous espérons ainsi, progressivement, développer la location à l'année, par une plus grande abondance de l'offre, à des tarifs plus raisonnables que ceux pratiqués aujourd'hui.

Mais la question foncière doit être elle aussi abordée.

Les prix du foncier ne cessent d'augmenter, compte tenu de la demande venant de l'extérieur et des freins à la constructibilité prévus par la loi. Nous sommes favorables à ce que le dispositif ZAN soit traité au niveau du SCOT et non de la commune. On pourra ainsi prendre en compte des situations différentes et tenir compte des besoins de logements en des endroits spécifiques.

Au cours des cinquante dernières années, c'est le développement de la résidence secondaire qui a tiré le prix du foncier vers le haut. Pour limiter cette hausse, le PLU privilégie désormais, en s'appuyant aussi sur la loi Le Meur, la population permanente lors des certificats d'urbanisme délivrés lors de la vente des terrains, il s'agit de diminuer, en les décourageant, les objectifs quantitatifs des promoteurs de logements de standing, occupés seulement une partie de l'année mais rentabilisés par AIRBNB. On peut espérer que ces terrains n'ayant plus le même intérêt pour le marché, leurs prix seront plus modérés, que des logements pourront être moins chers à la vente et seront plus en rapport avec les disponibilités des habitants permanents qui cherchent à devenir propriétaires.

L'action en direction des habitants disposant de salaires insuffisants pour se loger constitue également depuis longtemps, pour nous, une priorité.

Ceux qui travaillent pour des rémunérations modestes ne trouvent souvent à se loger que loin de leur travail et

sont contraints à des déplacements quotidiens dangereux, sources d'une grande fatigue.

Depuis des années, nous essayons de mettre à leur disposition le maximum de logements sociaux et, c'est notre fierté, le parc a régulièrement augmenté. Mais nous devons faire mieux.

Il importe pour la municipalité de trouver des terrains supplémentaires ou saisir des occasions existant sur de l'ancien bâti pour élargir l'offre. Notre PLU essaie de le faciliter. Nous avons décidé d'agir sur la répartition des offres de terrains en distinguant résidences secondaires et résidences principales, en freinant les premières au profit des secondes.

Nous devons aussi rendre, le cas échéant, constructibles des terrains qui intéressent peu, par leur emplacement, les promoteurs, ce sont souvent des dossiers très longs à rendre opérationnels compte tenu des diverses parties intéressées. Il vaut mieux construire en des endroits frappés de quelques nuisances qui ne peuvent intéresser la promotion. Cela permettra de donner un toit convenable à des personnes aujourd'hui plus ou moins à la rue et qui rendent les services attendus dans une vallée comme celle de Chamonix. Ce sujet intéresse

d'autres municipalités à fort tourisme, c'est pourquoi il est d'importance nationale.

Ainsi, comme vous le voyez, c'est en agissant à partir de tous les leviers inscrits dans le PLU que Chamonix contrôle de mieux en mieux la réponse aux besoins de sa population, la question foncière en fait évidemment partie.

1. Le Plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal. Depuis 2012, il remplace le Plan d'Occupation des Sols. [Note de la COFHUAT]

2. Depuis la loi n°2024-1039 du 19 novembre 2024, dite loi Le Meur, les copropriétaires peuvent, sous certaines conditions, interdire la location meublée de tourisme dans les immeubles soumis au statut de la copropriété. Ce nouveau pouvoir d'interdiction, consacré par l'article 26 d) de la loi du 10 juillet 1965, ne concerne toutefois que les locations saisonnières exercées dans des logements à usage d'habitation ne constituant pas la résidence principale de l'occupant - et sous réserve de conditions strictes. [Note de la COFHUAT]

3. RBNB ou Airbnb, permet de mettre en relation des voyageurs avec des entreprises hôtelières (hôtels, gîtes, chambres d'hôtes), des investisseurs LMNP ou LMP dont l'activité est la parahôtellerie et des particuliers qui louent tout ou une partie de leur propre habitation comme logement d'appoint. [Note de la COFHUAT]

4. L'objectif de Zéro Artificialisation nette (ZAN) vise à ralentir et compenser l'artificialisation des sols en France. Cette notion apparaît en 2018 avec le plan biodiversité. [Note de la COFHUAT]

5. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire, de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. [Note de la COFHUAT]

# LE RECYCLAGE FONCIER ET URBAIN

**NICOLAS SAMSOEN**  
MAIRE DE MASSY

*Nicolas Samsoen, ingénieur de formation et spécialiste des questions d'urbanisme, est depuis 2007 maire de Massy, ville de 50 000 habitants, qui bénéficie d'une forte diversité culturelle et d'un fort développement économique. Il vient de publier un ouvrage que nous recommandons vivement à nos lecteurs « D'excellents français »<sup>1</sup>. Par son expérience d'habitant de Massy depuis sa jeunesse, puis de maire, il nous livre ses réflexions sur l'immigration en traitant des thèmes de l'école, du logement, de la laïcité, de la sécurité, de la culture, ... et nous adresse un message d'optimisme sur la capacité de vivre ensemble des populations d'origine diverse et sur l'enrichissement qu'elles apportent à la vie locale.*

## Trente ans d'aménagement à Massy

La question du « renouvellement urbain » me semble dépasser très largement la question de l'ANRU. La question est bien celle, beaucoup plus générale, de la « reconstruction de la ville sur la ville » comme on disait il y a quelques années et donc de la densification. La loi sur le ZAN vient consolider – et aussi rigidifier – dans les textes, une évolution engagée depuis plusieurs décennies.

Trois opérations menées à Massy depuis me semblent illustrer cette évolution.

## Atlantis ou la mutation d'une zone industrielle

À l'aube des années 2000, à proximité immédiate de la gare TGV de Massy et du RER B, une vaste zone industrielle s'étendait sur 120 ha : des parcelles de plusieurs hectares, des activités principalement de plain-pied.

Depuis vingt ans, l'aménagement du quartier Atlantis a permis d'y faire émerger un pôle urbain majeur, conjuguant mixité urbaine et une assez forte densité : 5 000 logements, 25 000 emplois dont des sites majeurs : siège monde du groupe Carrefour ou d'une des principales divisions de Crédit Agricole ; grandes entreprises de la tech : siège d'Ericsson France, site majeur de Nokia... ; startups incubées sur le Plateau de Saclay et qui ont besoin d'un environnement urbain pour grandir : Exotrail, Pasqal, Quandela...

Aujourd'hui, Atlantis est l'un des principaux pôles tertiaires du Sud Francilien et ne connaît pas la crise. La vacance y est minimale et des entreprises y construisent des bureaux : Safran vient d'engager physiquement la construction de 17 000 m<sup>2</sup> de bureaux, d'autres projets sont en cours.

Cette opération a été réalisée à travers des ZAC « d'incitation » : la maîtrise foncière reste celle des propriétaires existants ; des droits à construire leur sont ouverts pour les inciter à densifier leurs parcelles avec un PLU à double lecture – des règles conservatrices



pour l'évolution de l'existant, libérales pour des restructurations d'ensemble ; sur chaque ZAC, des architectes conseils négocient les projets ; un aménageur, PariSudAménagement, pilote les opérations ; des participations lui sont versées pour la réalisation des équi-

**Atlantis**

pements publics. On est dans le champ de l'urbanisme négocié.

Globalement, le bilan de ces vingt ans apparaît très positif. Plus récemment, une importante démarche de concertation a été menée avec les habitants pour repenser l'aménagement « 20 ans après ». Nous avons été plus loin dans la mixité, plus loin aussi dans la libération d'espaces verts, autant que possible de pleine terre, quitte à libérer davantage les hauteurs.

La transformation de Massy, passée en quelques décennies de ville anonyme à centralité majeure reconnue au SDRIF-E doit beaucoup à cette méthode.

### **Vilgénis ou la reconversion d'une friche en parc habité**

L'abandon par Air France de ses sites de formation accueillant notamment des simulateurs de vols laisse une friche de 20 ha. L'opération engagée depuis 2015 permet d'accueillir un quartier de 1 000 logements.

Ce projet s'accompagne d'une désimperméabilisation nette des sols de près de 5 hectares, la majorité des grands arbres existants sont préservés. De plus, dans la négociation d'ensemble, 18 hectares d'espace naturel sont ouverts au public.

Le montage est encore plus simple que pour le quartier Atlantis : un propriétaire unique – Air France – un opérateur – une ZAC. Globalement l'opération est neutre pour les finances de la ville.

Aujourd'hui le quartier est réalisé aux deux tiers. Et il ressemble à ce que nous imaginions : un quartier en pleine nature !

### **Massy Opéra ou la transformation d'un quartier populaire par le développement**

Massy Opéra est un grand quartier d'habitat social (15 000 habitants) dont une part importante en quartier

prioritaire de la politique de la ville (QPV). Cette opération est la seule des trois à relever du « renouvellement urbain » au sens de l'ANRU. Le soutien de l'ANRU à ce projet a d'ailleurs été très limité : une élue influente d'une ville voisine a raflé la totalité des crédits pour sa commune... Quand il y a une aide nationale, les jeux d'influence ne sont pas loin.

La transformation du quartier sur 25 ans repose sur l'addition de différentes opérations, diversification de l'habitat, construction d'équipements... Nous n'avons pas voulu faire « table rase » et les opérations de démolition ont été limitées : seuls deux immeubles de 100 logements ont été démolis, l'immense majorité a été rénové ou le sera prochainement.

La transformation du Centre Commercial des Franciades, qui fut à sa création le « plus grand centre commercial d'Europe », en est la clef de voûte. Elle consiste à acquérir par voie d'expropriation 6 000 m<sup>2</sup> de commerces en copropriété, à créer un parking souterrain, 800 logements privés, 6 000 m<sup>2</sup> de nouveaux commerces – autant que ce qui existait initialement – un conservatoire...

L'opération est très lourdement déficitaire – 50 M€. Ce déficit résulte d'une part des coûts d'expropriation, d'autre part des coûts techniques liés à la construction sur dalle. Le coût d'expropriation a été fortement renchéri (+ 7M€) par les errances des services des Domaines qui, en cours d'opération, ont changé du tout au tout leur interprétation. Le déficit supplémentaire a été, de facto, couvert par des subventions d'Etat équivalentes mais le problème de fond reste : la doctrine mal consolidée des Domaines conduit à faire bénéficier des propriétaires ayant laissé le bien se dévaloriser d'un véritable effet d'aubaine financé par l'argent public.

La transformation du quartier se poursuit avec l'arrivée en 2026 du Centre Pompidou Francilien. Avec l'Opéra de Massy, seul opéra de banlieue, construit en 1993 au

*Gauche : Vilgénis  
Droite : Franciades*



cœur du quartier sensible, il constituera le premier pôle culturel d'Ile de France hors Paris. En 2027, il sera desservi par la ligne 18.

## Un enjeu pour l'Ile-de-France

La réussite de tels projets repose sur plusieurs éléments clefs.

**Les transports.** La rénovation – engagée – du RER B, la transformation du RER C – avec la création du T 12 et de la ligne V, réussite spectaculaire du démembrement d'une ligne trop complexe ; l'existence de la gare TGV et la réalisation de la ligne 18 sont des facteurs clefs de réussite. Des investissements lourds sur le pôle de gare de Massy Palaiseau sont encore nécessaires.

La **réintégration du commerce** dans le tissu urbain par une lutte beaucoup plus forte contre les surfaces commerciales de périphérie et des incitations au commerce en ville. Des outils réglementaires (ouverture dominicale réservée au commerce en ville), fiscaux (centralisation des taxes sur les zones commerciales au niveau régional), de planification... peuvent être imaginés.

La réalisation d'**équipements majeurs** tels l'Opéra ou le Centre Pompidou Francilien.

**Une gouvernance politique claire.** Ces opérations ont été menées sous pilotage municipal. Un tel développement n'aurait sûrement pas été possible dans le contexte actuel de montée en puissance de l'intercommunalité, qui est sans doute aujourd'hui la principale menace sur le développement de l'Ile-de-France.

**Des opérateurs d'aménagement puissants.** La transformation de Massy a été réalisée principalement à travers une SEM municipale. Ces outils sont fortement remis en cause : un récent rapport de la Chambre régionale des Comptes souligne que « le développement de Massy n'aurait pas été possible sans cet outil »... tout en invitant à sa remise en cause ! Ceci résulte d'une lecture très étroite du droit de la commande publique qui suppose de tout anticiper, ce qui est une vue de l'esprit pour des opérations se déroulant sur plusieurs décennies.

**Une plus grande participation des habitants** pour réussir des transformations qui, à la différence de l'aménagement extensif des années 60, se déroule là où des habitants sont déjà présents.

**Des mécanismes financiers.** Comme toujours, l'argent est « le nerf de la guerre ». Bien davantage que la loi ZAN – que je trouve très malthusienne – c'est la solution apportée à l'équation financière qui sera décisive.

Cela se joue d'abord au niveau de l'opération elle-même. De façon évidente, la reconstruction de la ville sur la ville coûte plus cher que la construction « en champ de patates ». La valeur du terrain à bâtir vendu

aux promoteurs – la charge foncière – est fondamentalement inchangée (elle découle d'un décompte à rebours du promoteur) ; la production de ce terrain à bâtir est très coûteuse : le terrain est valorisé comme terrain déjà urbanisé ; les coûts de démolition et d'expropriation sont élevés. Elle suppose de remettre en cause la doctrine des Domaines qui, de facto, protège la rente foncière en négligeant les coûts de recyclage du foncier qui devraient aboutir à des valeurs négatives. Le raisonnement actuel semble être : protégeons le propriétaire et le promoteur, l'aménageur et, in fine, la puissance publique paieront.

Cette question est particulièrement cruciale dans les quartiers populaires, où la charge foncière n'atténue que très marginalement le déficit d'opération. Ceci justifie pleinement des subventions de type ANRU mais la lourdeur des procédures semble avoir étouffé l'époque conquérante des années Borloo.

Cela se joue également au niveau des dynamiques de développement. Les différentes réformes – montée en puissance des intercommunalités, péréquation, suppression des taxes économiques puis de la taxe d'habitation – ont abouti à ce résultat terrible : les collectivités n'ont plus d'intérêt économique à leur développement ! Si la péréquation des ressources est évidemment légitime, l'émergence de pôles forts suppose, par définition même, l'accumulation de capital en un lieu donné. Il est illusoire de penser que l'Ile-de-France se développera si les communes n'y ont pas intérêt !

De façon générale, l'évolution législative et réglementaire des dernières années révèle une méfiance envers les maires. Sur le plan démocratique, c'est évidemment choquant. C'est surtout complètement absurde du point de vue du développement : penser « forcer la main » à un maire réticent est une illusion, les différentes évolutions récentes, au premier rang desquelles la montée des intercommunalités, ont pour unique résultat de décourager les maires développeurs...

D'une certaine manière, la loi ZAN ressort de la même logique, plutôt que d'aider les maires à mener des opérations complexes de renouvellement urbain, on tente de les contraindre sur l'extension urbaine. Il serait infiniment plus efficace de faire confiance aux maires, de les inciter en s'assurant qu'une partie de la richesse créée revient à la commune, de les aider par des outils d'ingénierie...

1. Grasset - 280 p. - 22 € - "D'excellents Français - Comment faire de l'immigration une chance

2 Pour plus de détails sur cette opération majeure, voir l'article du *Moniteur* de 2017 sur son site <https://www.quartier-atlantique.fr/files/2017/12/moniteurmassy.pdf>

## ENTRETIEN AVEC CLAUDE BERTOLINO, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

**Cofhuat :** Notre dernière revue a traité notamment des effets sur la production de logements du « Zéro artificialisation nette » (ZAN) qui a changé les données de la politique du logement, en réduisant la possibilité de faire des opérations classiques d'aménagement dans les zones agricoles et naturelles.

Voici notre souhait dans cette revue de demander aux élus, aux professionnels et aux experts comment ils conçoivent le recyclage foncier et urbain (utilisation des friches, réhabilitation d'habitat dégradé, transformation d'usage...).

D'où les deux grandes questions que nous souhaitons vous poser, sachant que les établissements publics fonciers ont un rôle majeur à jouer dans cette nouvelle donne, d'autant que l'idée revient de les généraliser sur le territoire national.

**1. Quelle est aujourd'hui la gamme d'interventions de l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur ?**

**2. Qu'est-ce que le ZAN va changer pour votre établissement ?**

Nous souhaitons aussi savoir si, dans le cadre du recyclage foncier, vous connaissez des opérations en cours ou réussies sur des zones bâties ou sur des zones commerciales en déshérence.

**Claude Bertolino :** D'abord un petit rappel historique. Les EPF<sup>1</sup> d'Etat ont été créés progressivement en fonction de besoins particuliers sur leur territoire, le premier en Normandie en 1968, puis en Lorraine, dans le Nord-Pas-de-Calais et Ouest Rhône Alpes, pour traiter les friches industrielles. Pour celui de PACA, la création a été le fait du préfet de région de l'époque, qui venait de Normandie et souhaitait avoir un outil pour la mise en œuvre du volet foncier du contrat de plan entre l'Etat et la région (CPER). Le besoin particulier était donc celui de l'aménagement du territoire. C'est seulement en 2005, avec le Plan de cohésion sociale de Jean-Louis Borloo, que de nouveaux EPF ont été créés spécifiquement pour répondre au besoin d'accélérer la production de logements.

Il en résulte aujourd'hui que, si les EPF ont bien un socle commun d'interventions, ils ont aussi des particularités d'autant qu'ils doivent tenir compte de la diversité des territoires où ils sont implantés.

Il en est de même, d'ailleurs, pour les établissements publics fonciers locaux qui obéissent à des règles différentes entre eux et avec les EPF d'Etat.

Ce qui est commun à tous les EPF d'Etat et fait leur force, ce sont leur fiscalité et leur capacité de mutualisation.

La fiscalité qui nous est propre nous assure un mode résilient d'intervention, en permettant d'engager des

opérations dès les premières années puis, au fur et à mesure d'une montée en régime sur d'autres opérations, de trouver un équilibre entre achats et reventes. Elle assure aussi le paiement des salaires et du fonctionnement, à la différence des EPF locaux qui sont obligés de faire payer leurs frais de structures.

Notre capacité de mutualisation est assurée grâce à la pertinence d'un vaste périmètre d'interventions le plus souvent régional. L'EPF peut ainsi travailler d'une commune à une autre, d'une opération à une autre. Le principe est celui du volontariat (à la différence de l'action d'une SAFER par exemple) : c'est à la collectivité locale de décider ou non de faire appel à cette ingénierie locale d'accompagnement des territoires qui lui est offerte ; c'est aussi à elle d'orienter la consultation auprès des acquéreurs en fonction de ses souhaits sur le type de bâtiments ou de logements à inclure dans le projet.

L'EPF agit ainsi en confiance avec la collectivité locale sur son projet mais bénéficie, en contrepartie, d'une garantie de rachat du terrain qu'il a acquis si la collectivité locale décide d'abandonner le projet.

**Cofhuat : Pensez-vous que ce modèle d'EPF est applicable sur l'ensemble du territoire national ?**

**C. Bertolino :** Oui, c'est précisément ce modèle robuste et résilient des EPF d'Etat qui peut s'appliquer à toutes sortes d'opérations et à toutes les catégories de collectivités locales, de la grande métropole à la commune rurale de 500 habitants.

**Cofhuat : Pouvez-vous dire maintenant quels sont les types d'interventions de votre EPF ?**

**C. Bertolino :** D'abord un petit mot sur la spécificité de notre périmètre d'interventions qui n'a pas changé depuis la création de l'EPF. C'est la proximité de la mer Méditerranée qui s'impose à nous comme réalité géographique, avec ses trois métropoles toutes situées sur la côte, mais avec des caractéristiques bien différentes.

La Métropole Nice Côte d'Azur est une métropole en profondeur allant du haut pays jusqu'à la mer. Nos interventions vont depuis la vallée de la Vésubie, avec ses risques de catastrophes naturelles et l'utilisation de fonds Barnier, jusqu'à la plaine du Var pour l'établissement public d'aménagement, ainsi que sur des petites zones d'habitat dégradé pour des opérations d'acquisition-amélioration.

La Métropole Toulon-Provence-Méditerranée correspond quant à elle à la transformation d'une intercommunalité classique. Quant à la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, il s'agit d'une métropole multipolaire d'1,8 million d'habitants au sein d'un département de 2 millions d'habitants.

Nous avons ainsi des réalités territoriales très différentes, auxquels nous proposons différents types de conventionnement avec l'EPF.

En premier lieu, la **convention d'anticipation foncière**, dans le cadre par exemple d'une ZAD ou d'une DUP réserve foncière, pour un projet non encore défini mais sur un périmètre à dimension stratégique en raison, par exemple, de la création d'une gare TGV ou d'une grande opération d'aménagement.

**Cofhuat : Quelle est la durée de la réserve foncière relevant de la convention ?**

**C. Bertolino :** La durée peut être de 10, de 15 ou de 20 ans.

**Cofhuat : Faites-vous appel dans ce cas aux financements Gaïa<sup>2</sup> de la Caisse des dépôts ?**

**C. Bertolino :** L'octroi de prêts Gaïa foncier suppose que 25% du foncier soient destinés à la construction de logements sociaux. Ils sont assez peu utilisés sauf sur des périmètres particuliers, car on ne sait pas à priori dans cette intervention à long terme quel va être ce pourcentage. Il s'agit d'emprunts sur opérations et non sur stocks.

Un deuxième type de conventionnement, classique, est celui des **conventions opérationnelles** qui sont liées à un projet défini, et dont l'acquisition du foncier par l'EPF est limitée dans le temps.

Enfin, nous proposons des **conventions multisites habitat** à l'échelle intercommunale d'une durée de 5 ans liées à des programmes locaux de l'habitat (PLH) approuvés, et plutôt avec des acquisitions par voie de préemption.

Dans ce type d'intervention, c'est l'opportunité foncière qui fait le projet.

**Cofhuat : Si nous comprenons bien, l'EPF a ici un rôle de vigilance foncière.**

**C. Bertolino :** Dans ce dernier type de conventionnement, le périmètre d'intervention est la commune ou l'intercommunalité et le mode d'intervention, c'est la préemption dans le cadre du PLH. S'il s'agit d'une commune, la convention est passée entre l'EPF, l'intercommunalité, par exemple la métropole, et la commune après délibération du conseil municipal par adhésion à la convention intercommunale.

Les opérations peuvent être d'ordre très varié et concerner des dents creuses dans du bâti, des monopropriétés de logements de taille très diverse, des copropriétés en îlots insalubres en vue de transformation en logements sociaux par acquisition-amélioration. Dans le cas où il y a des locataires, l'EPF, qui n'a pas vocation à assurer la gestion locative de ces biens sur l'ensemble de la région, passe une convention avec l'organisme de logement social de jouissance anticipée du bien, par exemple avant la revente par l'EPF lorsque le projet est achevé.

Cette démarche a été mise en place sur Marseille et maintenant sur l'ensemble de la région.

**Cofhuat : La production de logements est donc devenue l'objectif principal de l'EPF ?**

**C. Bertolino :** Oui, cela représente 80% de nos interventions. Ainsi en 2024, 17,7% des logements collectifs de la région (construits ou en acquisition-amélioration) résultent d'une intervention de l'EPF.

**Cofhuat : Le ZAN va-t-il augmenter cette tendance ?**

**C. Bertolino :** Dès la loi Elan de fin 2018, le lancement du PIC en octobre et le drame de « la rue d'Aubagne » à Marseille, les cartes ont été rebattues par l'EPF qui est devenu, beaucoup plus qu'avant, un opérateur de recyclage foncier. Ainsi une intervention en 2019 sur une copropriété dégradée avec une transformation en logements sociaux. En parallèle, l'EPF intervient significativement sur des friches qui peuvent être des îlots insalubres.

**Cofhuat : Nous pensons qu'avec le ZAN le modèle économique a fondamentalement changé. Par rapport aux grandes opérations d'aménagement sur terres agricoles ou naturelles, l'intervention sur le bâti ou le partiellement bâti est plus complexe et plus chère. Si on est déjà dans le renouvellement urbain dans le secteur du logement social, peut-on s'engager dans cette voie dans le secteur privé ? Et quel équilibre des opérations à l'avenir ?**

**C. Bertolino :** Il est vrai que les opérations en recyclage foncier ou immobilier mais surtout en recyclage foncier, sont plus longues, plus complexes, plus coûteuses, mais elles sont plus vertueuses.

Dans le modèle classique antérieur de construction sur des terres agricoles ou naturelles, il y avait une péréquation financière entre logements libres et logements sociaux.

Dans le recyclage foncier, c'est beaucoup plus tendu. Mais il y a tout un ensemble d'aides publiques, sans même tenir compte de la fiscalité propre de l'EPF qui apporte de 35 à 50 M€ par an.

Déjà, dans le cadre du plan de relance, le **fonds Friches**<sup>3</sup> a permis une minoration foncière pour le secteur social. Pour accompagner le plan de relance, l'EPF a constitué un **fonds de minoration foncière** à hauteur de 3,5 millions d'euros dans le cadre du plan pluriannuel d'intervention 2021-2025 (PPI) sur cinq ans de l'EPF : ces crédits ont été consommés.

Par ailleurs, l'EPF reçoit des **fonds SRU**<sup>4</sup> – 12 millions d'euros en 2025 – qui aident fortement à l'équilibre des opérations de logement social.

Pour l'utilisation de ces fonds, nous évitons le saupoudrage en regardant les opérations cas par cas. En cas de déséquilibre d'une opération, l'EPF peut apporter jusqu'à 25 000€ par logement social, permettant une péréquation avec le libre ou en 100% social.

Enfin l'EPF peut bénéficier de recettes locatives – 4 à 5 millions d'euros par an – sur certaines opérations qui se déroulent sur une longue durée. Je peux citer une opération qui apporte ainsi une recette de 270 000 euros par an sur huit ans, pouvant être utilisée pour une minoration foncière sur le site.

**Cofhuat : L'avez-vous déjà fait sur des zones commerciales en déshérence ?**

**C. Bertolino :** Nous n'avons pas jusqu'à maintenant d'éléments pour répondre à la question.

Pour revenir à nos aides prévues pour améliorer l'équilibre des opérations, nous sommes à près de 20 millions par an !

Je souhaite évoquer un problème nouveau. Nous avons depuis deux ans et demi énormément de fouilles archéologiques, qui renchérissent beaucoup le coût des opérations. C'est depuis que nous intervenons en tissu urbain constitué.

**Cofhuat : Dans la région, l'acquisition en VEFA de logements par les organismes HLM est-elle importante ?**

**C. Bertolino :** Il ya beaucoup de VEFA et surtout en allant vers la Côte d'Azur – 90% sur la Riviera Française –, même si c'est en train de baisser en raison notamment de l'année médiocre de construction en 2024 pour les Logements Locatifs Sociaux (LLS<sup>5</sup>).

**Cofhuat : Pouvez-vous nous dire un mot de la transformation de bureaux en logements ?**

**C. Bertolino :** C'est un sujet mineur dans la région par rapport à l'Île-de-France. Nous avons, toutefois, une expérience qui montre les difficultés pratiques, par exemple la hauteur sous plafond qui ne peut être la même pour un logement et un bureau avec double plafond.

Les transformations représentent 18% des permis de construire dans la région en 2024 : le ZAN est donc bien à l'œuvre !

L'EPF distingue trois voies pour économiser le foncier : optimisation foncière par un minimum de logements

par opération, densification par la surélévation des bâtiments, intensification des usages, notamment ceux des équipements publics, en permettant, par exemple, à des associations sportives d'utiliser le gymnase d'un établissement d'enseignement. Sur ce dernier sujet, il faut déverrouiller notre manière de penser et le faire d'une façon globale pour répondre aux défis de l'avenir.

**Cofhuat : On constate, en écoutant les interventions dans les colloques, que le ZAN est déjà en œuvre.**

**C. Bertolino :** Je suis d'accord.

**Cofhuat : On évoque souvent une certaine réticence des maires à respecter la densité prévue par les PLU. Est-ce le cas dans votre région ?**

**C. Bertolino :** Il est vrai que la densité réelle des constructions ne correspond pas toujours à celle qui est prévue par les PLU, qui sont conçus de façon ambitieuse pour souvent mieux passer le contrôle de légalité.

**Cofhuat :** Nous vous remercions pour cet entretien qui montre bien le rôle des EPF, et notamment celui de PACA qui joue un rôle déterminant dans le recyclage foncier notamment pour augmenter l'offre de logement qui reste insuffisante.

1. EPF : Etablissement Public Foncier

2. Prêts GAIA long terme : Ces prêts de la banque des territoires d'une durée maximum de 60 à 80 ans sont destinés à faciliter l'acquisition du foncier par les acteurs publics pour la construction de logements sociaux et par les organismes de foncier solidaire pour la construction de logements en bail réel solidaire. [Note de la COFHUAT]

3. Le fonds Fiches constitue la mesure recyclage foncier du Fonds Vert et est consacré notamment à des projets d'aménagement urbain, de revitalisation des cœurs de ville et de périphérie urbaine [Note de la COFHUAT]

4. Les fonds SRU/EPF : la loi du 18 janvier 2013 a modifié les conditions de prélèvement auquel sont assujetties les communes déficitaires ou carencées en matière de logement social pour en octroyer le bénéfice aux EPF. [Note de la COFHUAT]

5. LLS : Logements Locatifs Sociaux

# LE FONCIER ET LE RECYCLAGE FONCIER (FRICHES) ET URBAIN (RÉHABILITATION DE L'EXISTANT)

GILLES GAL

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE NORMANDIE

En introduction, il convient de présenter le rôle et le métier des Établissements publics fonciers. 12 EPF d'Etat et 23 EPF locaux interviennent sur leurs territoires respectifs dans une logique d'accompagner les collectivités dans leurs projets d'aménagement, en procédant aux acquisitions et aux portages de fonciers en vue de développer diverses offres de logements, d'équipements publics, de structures économiques ... En complément de leur rôle originel en action foncière, les EPF accompagnent les collectivités dans la définition de leur projet et favorisent l'optimisation du foncier, la revitalisation des centres anciens et le recyclage urbain, en particulier par la requalification de friches. Cet accompagnement peut se traduire par des actions en ingénierie foncière permettant ainsi de conseiller les collectivités et de les aider à la prise de décision.

L'Établissement Public Foncier de Normandie (EPFN), initialement EPF de la Basse-Seine, a été créé par décret le 26 avril 1968. Il s'agit du premier EPF d'État mis en place en France. Sa création répondait à un besoin stratégique, celui de mettre en œuvre le Schéma d'Aménagement de la Basse-Seine, un projet d'envergure visant à structurer et à développer cette région autour de l'axe Seine. A l'origine, son périmètre d'action était limité à une partie des départements de l'Eure et de la Seine-Maritime. Ce périmètre a été étendu progressivement, allant jusqu'à la totalité des 5 départements normands en 2004.

L'action des EPF s'inscrit dans un cadre stratégique fixé par l'adoption, pour 5 années, d'un Programme Pluriannuel d'Intervention. L'EPF Normandie (EPFN) a adopté son PPI pour la période 2022-2026, portant sur 5 orientations : la continuité dans l'effort de production au service de toutes les collectivités normandes, la sobriété pour une gestion économe du foncier, la résilience pour préserver la capacité de rebond des territoires, l'inclusion pour favoriser le développement du logement et des équipements publics et la production pour favoriser la réindustrialisation normande.

## Face aux enjeux régionaux, quels sont les dispositifs d'accompagnement développés par l'EPFN ?

Tout d'abord, les outils développés et mis à disposition par les EPF sont variables d'un établissement à l'autre et constituent des réponses adaptées aux enjeux et contraintes de chaque territoire. La Normandie est une région historiquement industrielle, avec un axe très dynamique, et une région portée par le tourisme avec une façade littorale présentant de nombreux attraits.

Ces aspects présentent également des spécificités propres à la région :

- Devant le dynamisme du tissu économique notamment sur l'axe Seine, de fortes attentes sont affichées pour la remobilisation de friches industrielles
- Avec plus de 600 kilomètres de façade littorale, la Normandie est évidemment exposée au phénomène du recul du trait de côte, nécessitant un accompagnement des collectivités pour agir en résilience.

En termes de consommation foncière, la Normandie figure parmi les régions les plus consommatrices de foncier sur la période 2011/2020, se situant au 5ème rang des régions métropolitaines, avec une consommation de 17 648 hectares selon le portail de l'artificialisation des sols produit par le Cerema. En comparaison, la région se situe au 11ème rang en termes de superficie. Par ailleurs, l'évolution démographique de la Normandie est globalement stable, avec une légère croissance de 3 100 habitants entre 2016 et 2022. Cette évolution est contrastée à l'échelle régionale, avec des pôles de croissance, particulièrement sur Rouen et Caen, avec un effet sur leurs communes périphériques. A contrario, des baisses démographiques sont remarquées sur certains territoires, comme le département de l'Orne et un large triangle reliant Bernay, Flers et Lisieux.

En Normandie, l'enjeu de la sobriété foncière est donc entier. L'EPFN met au service des collectivités son ingénierie foncière pour accompagner la mobilisation de foncier et préparer ses usages futurs. Le rôle de l'établissement est particulièrement important pendant les crises, notamment dans la production de logements, et pour participer à la lutte contre la spéculation foncière.

Afin de répondre aux enjeux du territoire, l'EPFN et la Région Normandie ont contractualisé une convention-cadre de partenariat, mis en œuvre depuis près de 20 ans. Ce partenariat a permis de développer des réponses concrètes pour accompagner les Collectivités normandes dans une optique de sobriété foncière, en cadrant notamment, de façon territoriale, les participations financières de chaque partenaire. Il s'agit d'un atout fort pour la région, permettant ainsi d'augmenter l'effet-levier d'une intervention de l'EPF. Ce partenariat se structure en 3 blocs :

- Le 1er porte sur la mise en œuvre de démarches d'observation foncière à l'échelle régionale. Ainsi, l'EPFN développe différents observatoires et, depuis 2013, de la donnée afin de mesurer la consommation foncière, en s'appuyant sur les fichiers fonciers et en

intégrant une phase de contrôle par photo-interprétation. Cette donnée a d'ailleurs été retenue par la Région Normandie, après concertation avec les collectivités, pour mesurer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, dans le cadre de la modification du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).

- Le 2<sup>nd</sup> bloc porte sur l'accompagnement des territoires pour développer des stratégies foncières, qui prend la forme d'un ensemble d'études menées à différentes échelles, sous maîtrise d'ouvrage de l'EPF, allant du périmètre intercommunal jusqu'à un site identifié. Ces études constituent des outils d'aide à la décision, aboutissant à l'élaboration d'une feuille de route pour les collectivités
- Et enfin, le 3<sup>ème</sup>, et dernier bloc, porte sur les interventions à l'échelle d'un site porté par l'EPF, en termes d'études techniques et de travaux de désamiantage, de démolition, de traitement de la pollution des sols, voire de préfiguration paysagère en vue d'une renaturation ou de réhabilitation des enveloppes de bâtiments présentant une valeur patrimoniale et d'usage.

Cette coopération historique avec la Région (100M€ dans le programme quinquennal en cours) a permis le développement de dispositifs partenariaux pour accompagner la politique d'aménagement durable et de sobriété foncière mise en œuvre sur les territoires normands, à l'appui des opérations de portage, qui restent le cœur d'activité.

Au-delà de ce cadre partenarial et afin de répondre à l'ambition d'être un acteur de toutes les collectivités normandes, l'EPF a instauré un partenariat distinct avec les 5 départements normands afin d'être en mesure d'accompagner en ingénierie les petites centralités, généralement de moins de 1500 habitants. Ainsi, une quinzaine de communes par an peuvent bénéficier d'une étude pré-opérationnelle permettant d'aider les communes rurales à définir et structurer un projet d'aménagement global.

En conclusion, l'EPFN s'adapte pour répondre aux enjeux et besoins des collectivités, quelles que soient leurs tailles, et développe une palette d'outils, tant en ingénierie qu'en intervention, avec l'ambition de permettre un passage de l'intention à l'action.

### **Comment contribue l'EPFN dans la mise en œuvre de la trajectoire ZAN ?**

Tout d'abord, il est important de rappeler que la sobriété foncière constitue, depuis de nombreuses années, un axe structurant de l'action de l'EPFN. Si l'Établissement a développé de la donnée pour mettre en œuvre des observatoires fonciers, c'est pour répondre essentiellement à cet enjeu de sobriété, qui nécessite préa-

blement de la connaissance fine. Outre le fait d'être l'outil de mesure de la consommation foncière dans le SRADDET, la production de la Cartographie de la Consommation Foncière (CCF) permet d'évaluer l'évolution de l'utilisation du foncier en Normandie. Depuis le milieu des années 2000 et malgré son niveau élevé de consommation foncière par rapport à d'autres régions, il est constaté une baisse continue de la consommation foncière, liée aux évolutions législatives (loi SRU, loi ALUR, loi ELAN, loi Climat et Résilience...) mais également due à une réelle volonté des collectivités d'agir en faveur de la sobriété foncière. Accompagnant les collectivités, l'EPF joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette politique, notamment en fournissant de la connaissance.

Les friches représentent un réel potentiel de développement, dont il est apparu nécessaire d'améliorer la connaissance. Cette année, en 2025, l'EPFN a livré un observatoire normand des friches, avec le soutien de l'Etat et de la Région. L'objectif a été d'identifier les friches à l'échelle de la région, de toutes natures : habitats, équipements publics, industriels, tertiaires, agricoles avec présence d'un bâti délaissé... Près de 5 000 friches ont ainsi été repérées, qualifiées et géolocalisées, offrant une base documentaire essentielle pour travailler sur la limitation d'un développement par l'extension. Avec le soutien des partenaires, une brique d'aide à la décision a été intégrée à ce travail de recensement. Un calcul du potentiel de réemploi a été conçu sur la base des travaux de l'ADEME, permettant ainsi pour chaque site de disposer d'une première lecture sur la pertinence de réutilisation du site en friche pour 7 usages possibles : résidentiel, touristique, industriel, équipements, renaturation... Ce travail est exécuté automatiquement à partir de 22 indicateurs, intégrant une quarantaine de jeux de données.

L'EPFN met aussi à disposition des collectivités des outils études de stratégie foncière permettant de confronter l'offre de foncier et le besoin. Ces études identifient des gisements fonciers. Ces derniers sont confrontés aux besoins fonciers identifiés sur la base de projets de la collectivité et de ses documents de planification. Cela permet d'élaborer une stratégie d'action foncière qui se décline en interventions publiques. L'enjeu est de mieux mobiliser le foncier pour maîtriser sa consommation.

Les résultats de ces études et l'inventaire des friches constituent un outil de dialogue avec les collectivités qui sollicitent l'EPF pour du portage de foncier en extension. L'EPF doit effectivement limiter l'impact de ces portages sur la consommation ou l'artificialisation des ENAF<sup>1</sup>, qui exposent d'ailleurs l'établissement à d'éventuelles dépréciations du stock porté liées à la survenance potentielle d'un état d'inconstructibilité. Une vérification est réalisée systématiquement pour

s'assurer que le projet ne présente pas d'impact sur des ENAF. Certains cas peuvent faire exception et justifier des modalités particulières : Le projet d'aménagement est-il stratégique ou d'intérêt majeur (projet d'envergure nationale, européenne et régionale, projet de recomposition territoriale en réponse à un risque d'érosion côtière...) ? Est-ce que la Collectivité a rendu ses documents d'urbanisme compatibles avec le SRADDET ? est-ce que le projet d'aménagement est compensé parallèlement par un autre projet de renaturation ?... Même si la perspective du ZAN en est à sa phase de déploiement dans les territoires, l'EPF a instauré des modalités en termes de portage foncier afin de tendre vers la limitation progressive de la consommation d'ENAF.

### **Que pensez-vous du recyclage foncier et urbain ? Et sera-t-il suffisant pour développer l'offre de logements ?**

La réutilisation de terrains déjà artificialisés (friches, dents creuses, zones d'activités obsolètes, etc.) est aujourd'hui un levier central pour répondre à la fois aux besoins en logements et aux objectifs de sobriété foncière. Evidemment, le recyclage foncier et urbain est le levier pour permettre de limiter l'extension urbaine et de préserver les terres agricoles et naturelles. Toutefois, à première vue, les coûts de reconversion, liés aux opérations de désamiantage, de dépollution, de démolition, s'avèrent être des surcoûts par rapport à un projet sur un terrain vierge. La transformation de tissus urbains existants (friches, quartiers anciens) contribue à une gestion économe de l'espace, mais implique des contraintes techniques, sociales et financières plus complexes, nécessitant des études préalables plus poussées (pollution, relogement, ...). Toutefois, le recyclage urbain présente des surcoûts directs (désamiantage, dépollution, démolition, portage sur plus long terme...), mais aussi des économies indi-

rectes qui doivent être intégrées dans l'analyse globale, notamment la réduction des coûts liés à la création et à la gestion de réseaux, de voiries, d'équipements... ces secteurs étant déjà desservis. Le recyclage urbain est certes plus coûteux à court terme, mais plus vertueux à long terme (valorisation des centralités existantes, gestion des réseaux, conséquences de l'extension urbaine...). Il s'avère néanmoins qu'aujourd'hui, ces opérations présentent une forte dépendance aux fonds publics pour compenser les surcoûts liés à la complexité de ces opérations.

Le gisement de friches, évalué à plus de 3 300 hectares dans l'observatoire, pourrait constituer une réponse aux besoins fonciers liés au logement sur plusieurs années, mais toutes les friches ne sont pas mobilisables facilement pour diverses raisons : présence de pollution des sols, morcellement des propriétés, contraintes techniques et environnementales... Pour les collectivités souhaitant maîtriser son développement urbain, il s'avère nécessaire de se doter d'une stratégie permettant de définir une feuille de route pour anticiper et planifier les actions dans le temps.

L'EPFN accompagne les collectivités dans la production de ces stratégies foncières permettant d'identifier la ressource foncière pour répondre aux besoins à court, moyen et long terme, tant pour le développement d'une offre de logements, d'activités économiques ou d'équipements publics. Elles apportent des réponses sur les questions de spatialisation, mais également en termes de temporalité. Face aux temps longs que représente l'aménagement en renouvellement urbain, ces stratégies sont essentielles pour anticiper et se projeter.

Quoi qu'il en soit, pour répondre aux enjeux de production de logements, les interventions en recyclage foncier doivent être complétées d'autres réflexions, comme la densification douce, le changement d'usage... Et au-delà



*Photo 1.  
Site Sagatrans –  
Rouen.*



*Photo 2.  
Friche Gondrand  
Villiers à Dieppe*

*Photo 3.  
Site à la Chapelle-  
au-Moine après  
intervention EPF)*

*Photo 4.  
Friche Cinéma  
Estival à Jullouville  
(50)  
©Lco2012*



de la production, la question de la vacance reste un sujet territorial majeur dans notre région.

### **Avez-vous des exemples réussis de recyclage foncier et urbain, selon les catégories de territoires (métropoles, grandes villes, villes moyennes et petites, zones rurales) ?**

Effectivement, plusieurs projets qui ont abouti ou qui sont en cours peuvent être cités :

- A Rouen, l'EPFN assure la maîtrise foncière et les travaux de dépollution et de déconstruction dans le périmètre du nouveau quartier Luciline – Rives de Seine, situé sur une zone longtemps liée à l'activité industrielle et portuaire. Cet écoquartier représente une étape importante de la transformation de l'ouest rouennais, situé à un kilomètre du centre historique. Près de 1 000 logements et 50 000 m<sup>2</sup> de commerces et de bureaux seront produits à terme. Un nouveau quartier voit également le jour sur la rive gauche de Rouen, situé au pied du pont Flaubert. L'EPF intervient également en amont pour la transformation de ce secteur, avec notamment l'acquisition et les travaux de démolition et de déconstruction d'un ancien site industriel d'entreposage de bois exotique, d'une superficie de 1,8 ha dont 1,2 ha de bâti (photo 1).
- A Dieppe, l'EPF intervient sur différents sites sur ce territoire, retenu dans le programme national « Territoires engagés pour le logement ». Le territoire doit avoir la capacité de répondre à une arrivée massive de salariés, de façon pérenne ou temporaire, pour le développement de l'EPR2<sup>2</sup> de Penly. A ce titre, la

mobilisation des friches, situées sur le périmètre de la ZAC Dieppe Sud, constitue un enjeu essentiel pour le territoire. L'EPFN est un acteur de cette mutation, et agit en portage et en travaux sur plusieurs sites. A titre d'exemple, l'EPFN intervient sur la friche Gondrand Villiers d'une superficie de 1,2 ha (Photo 2)., site ayant accueilli diverses activités : garage automobile, une association d'insertion... A terme, une offre de 147 logements (social, accession) et 150 chambres de résidence « salariés en mobilité » y sera développée.

- A la Chapelle-au-Moine, commune rurale dans le département de l'Orne, l'EPF a acquis, en 2019, un ancien dépôt pétrolier et station-service exploités de 1951 à 1994, et est intervenu pour démolir les bâtiments (une maison d'habitation, des bureaux et des ateliers) et dépolluer le site par biotertre, technique de traitement biologique, qui permet d'éviter d'évacuer





les terres polluées hors du site. Les travaux se sont achevés en 2021. En décembre 2024, au terme du portage, le site a été revendu à la Communauté d'agglomération Flers Agglo, dont le projet est de construire 6 à 10 logements intermédiaires (photo 3).

- A Jullouville, commune littorale et touristique dans le département de la Manche, l'EPFN a été sollicité pour acquérir un ancien cinéma (photo 4) qui n'accueillait ses spectateurs que pendant la période de forte affluence dans la station balnéaire. Construit au milieu des années 60, il était fermé depuis une dizaine d'années. Situé en centre-ville, le site est proche d'une zone d'habitat et d'un EHPAD. Afin de répondre aux besoins en logements pour les familles, l'EPFN est intervenu pour procéder aux travaux de désamiantage et de démolition qui se sont achevés fin 2024. Un collectif de 15 logements, accessibles aux jeunes et aux familles en résidence principale, toute l'année, sera réalisé par un bailleur social.

Les exemples cités présentent essentiellement des interventions de recyclage foncier pour de la production de logements, mais les interventions sont plus larges. Plusieurs actions en recyclage urbain ont été réalisées pour de la création de nouveaux équipements :

- L'EPFN est intervenu sur le clos et couvert, d'une ancienne cidrerie fondée en 1833, qui a aussi été une

graineterie dans les années 1950. Situé sur la commune de Beuzeville dans l'Eure, ce site est devenu un pôle culturel multifonctionnel : salle culturelle de près de 150 places, une halle couverte, un espace d'exposition...

- L'EPFN est également intervenu pour la reconversion de l'ancienne filature d'Orival (Photos 5 & 6), construite en 1860 à Lisieux, qui était l'une des plus grandes manufactures de lin et de laine de France. Après sa fermeture industrielle en 1985, le site est resté à l'abandon jusqu'à sa réhabilitation pour devenir un tiers-lieu emblématique dénommé la Filature des Possibles.

Ces actions concrètes démontrent la capacité des territoires à agir en recyclage foncier et urbain, avec souvent l'accompagnement en amont de l'EPF Normandie, visant toutes les collectivités. Aujourd'hui, les interventions en recyclage se déroulent à 38% dans les 3 métropoles normandes (Le Havre, Rouen, Caen), 44% dans les villes moyennes et 18% dans le reste du territoire, signature territoriale de cette implantation normande.

**Photos 5 et 6.**  
**La Friche Sanchez**  
**à Lisieux. Avant/**  
**Après**

1. *Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers*

2. *Evolutionary Power Reactor 2*

# L'IMPACT DU ZAN ET LE RECYCLAGE FONCIER URBAIN

**LAURENT GIROMETTI**

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS  
D'AMÉNAGEMENT DE MARNE-LA-VALLÉE (EPAMARNE/  
EPAFRANCE)

*Diplômé de l'École Polytechnique et de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Laurent GIROMETTI a occupé de 2012 à 2014, le poste de sous-directeur du Logement et de l'Habitat de la ville de Paris, après avoir exercé pendant 5 ans les fonctions de directeur technique et juridique à l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH). Il était depuis 2014 à la tête de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) placée sous la double autorité du ministère de la Transition Écologique et Solidaire et de celle du ministère de la Cohésion des Territoires. Le 11 mai 2018 il a été nommé directeur général des Établissements publics d'aménagement de Marne-la-Vallée, EPAMARNE/EPAFRANCE, par le ministère de la Cohésion des Territoires.*

## **Quel est l'impact du ZAN sur votre métier d'aménageur ?**

Le ZAN représente un changement de paradigme assez fort pour les métiers de l'aménagement. Cela fait plusieurs décennies que des projets de renouvellement urbain, de transformation urbaine ou encore de réutilisation de friches se développent. La réelle nouveauté qu'introduit le ZAN dans notre métier, c'est de poser un terme au principe d'urbanisation en extension.

Jusqu'à présent, plusieurs modèles pouvaient cohabiter : du recyclage urbain qui existait déjà et de l'extension urbaine. Le ZAN nous achemine vers la fin des logiques d'extension urbaine, et c'est un bouleversement pour les modèles économiques de l'aménagement.

Les opérations en extension génèrent une création de valeur nettement supérieure, principalement grâce au faible coût initial des fonciers. Le saut de valeur foncière plus élevé permet de financer l'ensemble de l'opération, intégrant les équipements publics, l'aménagement d'espaces de qualité ou encore des mesures de préservation pour la biodiversité environnante.

En reconversion urbaine, plusieurs facteurs pèsent sur l'équilibre économique : un foncier cher dès le départ, des coûts de dépollution fréquents, des travaux tout aussi onéreux qu'en extension, mais sans hausse proportionnelle des prix de vente. Mécaniquement, ces opérations présentent un équilibre économique plus complexe.

Le ZAN induit également de très nombreux bouleversements dans notre métier en termes d'offres de service. Le principal, c'est de pénaliser des activités que l'on pouvait considérer comme des activités de flux - aménagement, promotion immobilière, ...- et de diriger la valeur vers des activités de stock - détention foncière,

réutilisation du même foncier. Cela amène les différents acteurs à se déplacer sur cette chaîne de valeur – en amont et en aval – et à coopérer différemment entre eux.

## **Que représente pour vous le recyclage foncier et urbain dans votre métier ?**

Resituons-nous d'abord dans un contexte général : le métier d'aménageur aujourd'hui est beaucoup plus complexe qu'il ne l'était auparavant.

Auparavant, l'essentiel du temps était orienté vers la conception urbaine de quartiers nouveaux et les procédures d'urbanisme afférentes. Désormais, à la conception urbaine au sens large - paysage, fonctionnement du territoire, programmation - sont venus s'ajouter de manière très forte des exigences environnementales. Cela nous amène à une implication beaucoup plus pointue sur tous les champs liés à l'environnement : la gestion de l'eau, qui a toujours fait partie du métier mais s'est accentuée ; la préservation de la biodiversité, voire son amélioration ; un intérêt plus fort porté à la construction décarbonée, à la performance énergétique, à la performance carbone, au confort d'été... et une association du public et des habitants considérablement montée en puissance, a fortiori dans les secteurs déjà urbanisés.

Les opérations d'intensification urbaine et de recyclage, qui représentent aujourd'hui plus de la moitié de notre portefeuille d'intervention, font appel à une palette de compétences encore plus étendue. Elles conduisent les aménageurs à se positionner sur la réhabilitation, la transformation d'actifs, et à développer des compétences plus prononcées en matière de gestion immobilière. Aujourd'hui, nous intervenons sur des espaces bâtis avec les risques inhérents à la gestion de bâtiments, avec une gestion contractuelle plus complexe et potentiellement des questions de détention de long

terme, de bail à construction... Nos problématiques se sont déplacées vers des domaines qui n'étaient pas ou peu mis en œuvre auparavant.

### **Avez-vous des exemples réussis de recyclage foncier et urbain ?**

Nous avons plusieurs opérations d'intensification urbaine en cours, à des échelles plus petites et plus fines que les grandes opérations d'extension urbaine qu'on a pu connaître en Ville Nouvelle.

A Ormesson-sur-Marne, nous réalisons par exemple la ZAC de la Plaine des Cantoux. Il s'agit d'une reconversion de fonciers essentiellement pavillonnaires, une densification douce dans un secteur d'une commune qui n'avait pas connu l'intervention d'un aménageur. Cela nous permet de retraiter l'espace public, d'inclure un équipement scolaire et de venir réaménager et densifier un tissu pavillonnaire existant.

Ensuite, nous avons les opérations, en cours, autour du pôle gare de Noisy-Champs, afin d'intensifier des quartiers urbanisés dans les années 60-70 côté Noisy-le-Grand, et dans les années 80 pour Champs-sur-Marne. L'arrivée de deux lignes de métro nous amène à une transformation complète des infrastructures en retraillant les flux et circulations ainsi que le tissu économique existant.

À des échelles plus petites, nous avons démolit et reconverti l'ancienne cité scolaire de l'Arche Guédon à Torcy, qui avait été produite dans les débuts de la Ville Nouvelle. Nous travaillons aussi sur le site de l'ancien lycée provisoire à Lognes. Ce sont des opérations qui produisent quelques centaines de logements et qui viennent reconfigurer des opportunités foncières publiques insérées dans le tissu de l'ex-Ville Nouvelle.

Actuellement, nous travaillons sur le secteur de Marne Europe à Villiers-sur-Marne, une opération de reconversion d'une friche autoroutière avec un très fort niveau de pollution, pour l'aménagement d'un quartier mixte au pied d'une nouvelle gare du Grand Paris Express. Nous en sommes au stade des premiers permis de construire.

Enfin, il faut citer le secteur passionnant du Mont d'Est à Noisy-le-Grand, un quartier à dominante tertiaire, conçu dans les premiers temps de la Ville Nouvelle, auquel il faut maintenant donner un second souffle, tout en conservant sa mixité. Cela implique d'intervenir sur des espaces complexes, sur dalle, et de s'interroger

sur le devenir d'immeubles tertiaires qui pour certains peuvent être en voie d'obsolescence.

Ainsi, le ZAN nous oblige à faire évoluer notre métier d'aménageur en diversifiant notre offre de services – c'est un défi majeur sur le plan économique et technique, mais c'est aussi une opportunité de construire la ville sur la ville de manière plus vertueuse, en donnant une nouvelle vie à des espaces déjà urbanisés.

### **Comment assurez-vous l'équilibre des opérations, compte tenu de leur plus grande complexité ?**

Si les modèles vertueux d'aménagement représentent un des meilleurs moyens de concilier sur le long terme les enjeux environnementaux, sociaux et de développement économique, ils ne passent pas sans soutien financier.

Pour l'opération Marne Europe à Villiers-sur-Marne (Maîtrise d'ouvrage et réalisation par EpaMarne en initiative propre) qui est dense et dans laquelle la mairie ose miser sur la hauteur des futurs bâtiments en pied de gare, sur un bilan d'aménagement à 95M€ de recettes il faut 18,3M€ de subvention en tout (dont 12 de l'Etat, fonds friches et enveloppe aménagement, ainsi que de la région via le dispositif des quartiers innovants et écologiques, et sur certaines dépenses, des contributions d'Ile-de-France Mobilité et de la Société du Grand Paris...) : il aurait été impossible de dépolluer le site sans les fonds friches.

Dans l'opération Noisy-pôle gare à Noisy-le-Grand (Maîtrise d'ouvrage Métropole du Grand Paris, réalisation par la SPLA-IN Noisy Est, dont l'actionariat est réparti entre Métropole du Grand Paris (MGP), EpaMarne, Etablissement public territorial (EPT) Grand Paris Grand Est et Ville de Noisy-le-Grand) qui essaie de concilier au mieux densité et qualité, sur un bilan à près de 110M€, c'est 27M€ en contribution financière ou apport de terrain pris en charge par la MGP et la Ville.

Dans l'opération plus modeste de transformation d'un secteur pavillonnaire avec implantation d'une nouvelle école comme la Plaine des Cantoux à Ormesson-sur-Marne (Maîtrise d'ouvrage et réalisation par EpaMarne en initiative propre), les 26M€ de recettes au bilan comprennent 9,8M€ d'aides diverses (Etat sur crédit aménagement, EPT Grand Paris Sud Est Avenir qui contribue fortement au financement des VRD qui lui seront remis).

L'assèchement des finances publiques est à considérer comme une menace sérieuse, alors que l'aménagement a un fort effet de levier.

# FONCIER ET RECYCLAGE URBAIN – LEVER LES FREINS POUR CONSTRUIRE

FÉDÉRATION DES PROMOTEURS IMMOBILIERS  
(FPI FRANCE)



## I. Le foncier : entre pénurie organisée et absurdité réglementaire

### 1. Une pénurie de droits à construire davantage que de foncier

La profession ne manque pas de foncier à proprement parler : elle souffre d'un effondrement des droits à construire. Les documents d'urbanisme – à commencer par les PLU – actent une baisse constante des constructibilités : Paris, par exemple, a vu une réduction moyenne de 25 % des droits à construire dans son nouveau PLU. Annecy, Grenoble, Nantes, Strasbourg, Lyon... toutes les grandes villes participent à cette logique de décroissance.

En outre, les PLU ne sont utilisés qu'à hauteur de 65%. Ainsi, alors qu'ils prévoient 100 logements, les permis de construire n'en autorisent en moyenne que 65.

Ce que nous constatons, c'est un gâchis foncier organisé, au nom d'une aversion mal comprise contre la densité, trop souvent assimilée, à tort, au sentiment de promiscuité

### 2. Le code de l'urbanisme : un outil devenu machine à ne pas faire

La profession ne réclame pas une déréglementation aveugle, mais une simplification lucide. Aujourd'hui, le code de l'urbanisme, historiquement conçu pour faire, est devenu un outil pour ne pas faire. Un exemple parmi d'autres avec les destinations et sous-destinations :

- 9 destinations devenues 5, mais 23 sous-destinations créées par décret.

- Des situations absurdes : impossibilité de muter un local commercial en logement, même vide, à cause d'un « gel » en vertu d'un PLU obsolète.

Ces freins réglementaires, largement méconnus, même des pouvoirs publics nationaux et locaux et des acteurs du logement au niveau national, sont vécus comme une absurdité technique par les promoteurs locaux.

### 3. L'effet pervers du refus de la densité

Le ZAN, dans l'esprit de la loi, devrait être un levier pour promouvoir une ville plus dense, plus compacte, plus intense. En pratique, c'est l'inverse : les concitoyens et donc les maires refusent la densification. Le gâchis foncier qui en résulte, impacte directement à la hausse le coût des opérations, entraîne la production de surfaces toujours plus petites afin de s'adapter au pouvoir d'achat des accédants réduit par la hausse des taux d'intérêt.

Cet état de fait pourrait nous amener à :

- Des logements toujours plus petits, jusqu'à une forme de promiscuité organisée, celle-là même contre laquelle luttent les projets ambitieux et innovants des promoteurs immobiliers.
- Une impossibilité de proposer une qualité de vie décente à des familles et ce durablement compte tenu de la durée de vie des bâtiments.
- Une tension sur le foncier, qui entraîne une surenchère entre opérateurs, malgré la crise.

## II. Recyclage foncier et urbain : un levier sous-exploité

### 1. Une alternative à l'étalement... bridée par la technocratie

Le recyclage foncier est au cœur de la stratégie ZAN. Pourtant, malgré les discours, les coûts de transformation sont plus élevés que ceux de la démolition-reconstruction, et aucun dispositif d'accompagnement sérieux n'existe pour les collectivités.

C'est notamment le cas pour la transformation de bureaux en logement. De trop nombreux maires refusent les projets.

En effet, des bureaux, même vides, rapportent davantage en taxes qu'un logement habité, qui génère des charges pour la collectivité à raison des équipements publics qu'induit l'accueil de nouveaux habitants.

Tant qu'un maire aura intérêt fiscalement à conserver

**SULLY IMMOBILIER**  
- Intemporel (Saint-Jean-de-la-Ruelle)





du vide plutôt qu'à accueillir du logement, aucun discours ne suffira. D'où la nécessité de mettre en œuvre des mesures fiscales incitatives, à l'instar de la proposition de la FPI du fléchage d'une partie de la TVA immobilière vers les maires bâtisseurs pour leur redonner une incitation positive.

A noter par ailleurs l'existence de règles de stationnement, de gabarit ou de transformation qui entravent les projets, même sur des friches. Ces règles insidieuses et bien souvent inadaptées sont régulièrement votées au détour de textes de (sur)transposition de directives européennes, à l'instar des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, énergétique, de consommation...

L'Hôtel des Postes à Strasbourg est souvent cité comme un exemple de réussite... parce qu'exceptionnel. Ce qui devrait être la norme est aujourd'hui une rareté.

## 2. Une méconnaissance des outils existants

Le code de l'urbanisme prévoit déjà des outils pour favoriser la densification : bonus de constructibilité en cas de production de logements sociaux ou d'opérations réalisées sur des friches, prise en compte de la diversité des mobilités, ...

Mais, trop souvent, les maires (voire les promoteurs) les ignorent totalement.

Il faut un travail de pédagogie pour permettre à ces outils d'être réellement mobilisés.

En effet, quand le gouvernement et le Parlement veulent s'engager dans la simplification de l'acte de construire, ils ont une fâcheuse tendance à multiplier la création de dérogations – on en décompte actuellement 23 (avant la publication de la loi Daubié et des projets de texte de simplification), dans le code de l'urbanisme. Partant

d'une très bonne intention, ces dérogations ne s'appliquant pas de plein droit, elles sont rarement activées, les intéressés n'arrivant même plus à les recenser et, quand bien même, à obtenir des collectivités qu'elles les mettent en œuvre !

La FPI milite pour rendre de plein droit l'application de ces dérogations, charge à la collectivité de prendre une délibération contraire si elle souhaite s'y opposer. Nous y gagnerions en efficacité.

## 3. La spirale du renchérissement

L'équation est simple : moins de constructibilité = foncier plus cher = logements plus petits = qualité d'usage en baisse.

Ce cercle vicieux doit être brisé. La nécessité de produire des logements que nos concitoyens peuvent acheter a pour conséquence la réalisation de produits toujours plus compacts en rognant sur les espaces de vie, les cuisines, les surfaces de rangement, la qualité de l'habitat.

En cela, le recyclage foncier – non entravé – pourrait permettre une architecture plus ambitieuse, à condition d'être soutenu.

## Conclusion : un appel à sortir du silence

Le foncier et le recyclage urbain ne sont pas des enjeux techniques. Ce sont des enjeux de société, de justice sociale, de démocratie urbaine.

Le logement est un déterminant social, au même titre que l'éducation ou la santé. Il conditionne la décohabitation, la natalité, la stabilité familiale, la mobilité professionnelle et le bien vieillir.

Le moment est venu de le reconnaître politiquement, en mettant fin aux dysfonctionnements réglementaires et fiscaux, en remettant l'action et la confiance au centre des débats.

# ENTRETIEN AVEC JEAN-PIERRE COMTE, PRÉSIDENT DU COMITÉ STRATÉGIQUE DU GROUPE POLYLOGIS

**PIERRE CARLI**

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

## L'évolution du rôle des acteurs de l'acte de construire

**Pierre Carli :** Constatez-vous une nouvelle répartition des rôles entre propriétaires fonciers, aménageurs et promoteurs (dont Polylogis « promoteur social ») ? Intervenez-vous dans ce type d'opération et comment ?

**Jean-Pierre Comte :** Les sociétés d'aménagement connaissent des difficultés aujourd'hui. On cite comme origine de leur malaise le fait que les promoteurs n'achèteraient plus les charges foncières qu'elles commercialisent après les avoir équipées. De surcroît le métier d'aménageur est en forte évolution.

Les rôles respectifs du propriétaire foncier, de l'aménageur et de la collectivité se sont profondément transformés depuis une ou deux décennies.

## Le foncier

**P. Carli :** Constatez-vous une pénurie d'opportunités foncières ou une pénurie de droits de construire résultant des documents d'urbanisme ?

**J.-P. Comte :** Il n'y a pas forcément pénurie d'opportunités foncières mais se pose la question des prix auxquels le bailleur social a parfois du mal à accéder, notamment en zones tendues, dans lesquelles existe également une forte concurrence.

Même si Polylogis souhaite limiter au maximum la production d'une offre nouvelle en « VEFA <sup>1</sup> », ce mode de développement représente néanmoins près de 50% de sa production. En « VEFA » l'accès au foncier par le promoteur social ne se fait pas directement puisque celui-ci achète des logements déjà construits par le promoteur privé.

S'agissant de l'impact des documents d'urbanisme sur la production, je considère que les PLU sont plutôt bien faits, le petit problème est que pour obtenir le permis de construire il faut que le projet soit situé en dessous des règles du Plan local d'urbanisme (PLU) <sup>2</sup>. Depuis une dizaine d'années les promoteurs ont dû se plier à cette pratique.

Il existe une étude produite par un grand promoteur de taille nationale qui a évalué qu'au cours de la dernière dizaine d'années il a été empêché de réaliser environ 1 500 logements, par rapport à ce qu'il aurait pu produire s'il avait été autorisé à mettre en œuvre des projets conformes aux PLU.

Cela montre que les villes sont frileuses devant la construction de logements, pas seulement de logements sociaux, mais encore plus lorsqu'il s'agit de logements sociaux.

Polylogis, et un des promoteurs privés qui appartient à son groupe, constate que dans les trois quarts des communes il existe une volonté de freiner au maximum la construction de logements, en fonction des réactions des électeurs. Je considère qu'à ce sujet tout est dit dans l'étude qui a été rédigée par Jean Bosvieux et Bernard Coloos pour le compte de la Fédération des ESH.

## Les interventions actuelles de Polylogis en matière de recyclage urbain et foncier

**P. Carli :** Sur la surélévation de copropriétés, quelle est l'organisation des rôles entre association des copropriétaires, Immo de France – Paris Ile-de-France et Logis Renop ?

**J.-P. Comte :** S'agissant des effets du ZAN, Polylogis a bien compris qu'il n'était plus envisageable de construire dans les zones rurales, voire dans les ZAC <sup>3</sup>.

Polylogis a racheté une entreprise dénommée « Up Factor <sup>4</sup> », spécialisée dans l'étude de projets de surélévation de bâtiments. Il convient de rappeler que le groupe Polylogis comporte une société dénommée Immo-de-France – Ile-de-France qui gère environ 450 copropriétés regroupant près de 65 000 lots.

Souvent ces copropriétés doivent réaliser des travaux pour mettre leurs immeubles en conformité avec la réglementation thermique, qui repose sur les notes du diagnostic de performance énergétique (DPE) <sup>5</sup>. Mais elles manquent de moyens financiers pour réaliser de tels travaux.

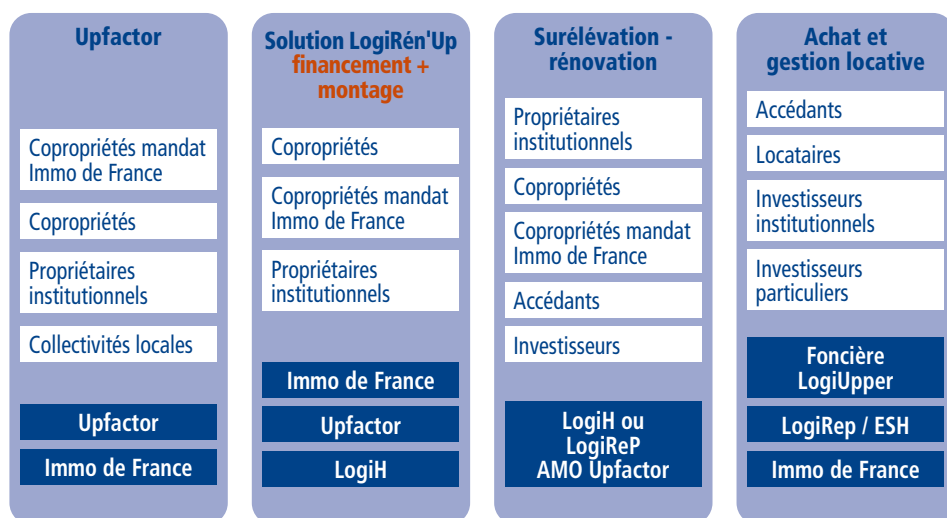
Dans une dizaine de copropriétés le financement de ce type de travaux peut être obtenu en construisant une surélévation de l'immeuble, comportant quelques nouveaux logements destinés à être vendus, le produit de leur vente bénéficiant à la copropriété pour financer les travaux d'amélioration thermique.

La société Up Factor avait déjà initié des projets de ce type mais était confrontée à des difficultés pour les faire aboutir, du fait de sa taille modeste et de la complexité des négociations à engager avec les interlocuteurs internes à la copropriété, voire les occupants des immeubles voisins qui s'élèvent contre les surélévations, mais aussi avec les services publics. En s'adossant au groupe Polylogis une partie de ces difficultés peut être levée.

**P. Carli :** En fait ce type de démarche répond bien à la demande de densification du bâti existant demandée par l'Etat.

**Pourriez-vous m'expliquer comment ce type de projet s'articule, en termes de répartition des rôles mais éga-**

**UNE ALLIANCE QUI VIENT  
CONFORTER LE MODÈLE  
D'OPÉRATEUR GLOBAL  
DE L'HABITAT DU GROUPE  
POLYLOGIS**



**lement en termes de montage juridique ainsi que de gestion du - ou des - plan(s) de financement entre les copropriétaires, et Immo-de-France - Ile-de-France ?**

**J-P. Comte :** En fait il n'existe pas réellement de modèle, chaque cas étant particulier.

J'ai en tête, à titre d'exemple, un programme qui se déroule dans Paris. La surélévation permet de construire cinq à six logements privés, qui se vendent entre 15 000 et 16 000 euros du mètre carré et sont réalisés par un promoteur associé à l'opération.

Dans ce type de montage, la copropriété vend au promoteur un « droit de surélévation », qui s'apparente à la charge foncière dans le plan de financement de ce dernier.

Up Factor, qui intervient en conseil, est rémunéré par le versement d'honoraires. Souvent ce type d'intervention intéresse de petits promoteurs privés, en manque d'activités, qui trouvent dans ces opérations de nouveaux débouchés, et que Polylogis contacte dans le cadre de ses relations avec le pôle « Habitat-FFB ».

Up Factor gère une dizaine de projets de ce type, qui sont pour la plupart en cours de négociation, mais nous constatons que les maires sont intéressés. C'est également une façon de répondre aux objectifs du ZAN.

Il y a une vingtaine d'année dans les Yvelines, à Fontenay-le-Fleury, dans la résidence La Cure datant de 1966, un important projet de surélévation d'immeubles existants avait permis de réaliser cinquante nouveaux logements.

Par la suite cette résidence a fait l'objet d'une réhabilitation énergétique concernant 449 logements, porteurs du label Haute performance énergétique (HPE).

Ce projet de réhabilitation lourde comprenait également :

- Des travaux énergétiques sur le clos et le couvert,
- Des travaux fonctionnels dans les logements et parties communes,

- La résidentialisation de la place de La Cure,
- La démolition du bâtiment d'activité pour ouverture visuelle sur la place,
- La création d'ascenseurs extérieurs.

Signalons que la création d'ascenseurs, qui n'existaient pas lors de la construction en 1966, a été un facteur déterminant pour l'acceptation, par les locataires occupants, des nuisances liées aux travaux

Les nouveaux ascenseurs ont été très favorablement accueillis par une population vieillissante et peu mobile.

Ce type d'intervention sera désormais facilité par la présence dans le groupe Polylogis d'Immo-France-Ile-de-France qui nous a introduit dans le domaine des copropriétés, qui est très différent de celui du logement social.

**Les interventions de Polylogis sur ses « friches » de patrimoine.**

**J-P. Comte :** Il s'agit de délaissés d'opérations des années 1970-1980. Le groupe Polylogis a créé une société de droit privé, la Citame, qui était une filiale du groupe PROCIVIS, et qui a une interdiction formelle, du fait de ses origines, de porter du terrain. De ce fait elle ne travaille que sur les délaissés de Logirep. Le fait de ne pas porter de charge foncière est fondamental. Ce n'est pas un aménageur au sens habituel du terme puisqu'elle ne travaille que sur les délaissés de Logirep et des Trois Moulins Habitat (TMH), notre filiale de Seine-et-Marne.

Par chance, certains de ces délaissés sont situés à proximité des gares du Grand Paris Express.

Sur ces sites, il est fait appel à des promoteurs privés.

Il existe, à titre d'exemple, des opérations de ce type aux Clayes-sous-Bois, à Villejuif, à Gennevilliers et à Vaires-sur-Marne

Aux Clayes-sous-Bois les immeubles de notre résidence de 400 logements sont classés F au DPE.

Leur rénovation nécessitait de trouver des fonds. Citame a rencontré la mairie, expliquant qu'elle était mandatée par Logirep, le propriétaire des logements sociaux, qui proposait d'équiper les terrains laissés en friche, pour y construire un tiers de logements sociaux et deux tiers de logements privés avec Bouygues-Immobilier.

La mairie a accepté le projet ; les logements appartenant à Logirep sont en cours de travaux et les logements privés seront inaugurés prochainement.

Dans ce projet Citame est l'aménageur et se rémunère auprès du promoteur sur honoraires d'aménagement, au titre de la charge foncière.

### **Le recyclage foncier et urbain :**

**P. Carli :** Au-delà des deux exemples d'interventions qui viennent d'être cités plus haut, Polylogis entrevoit-il des solutions pour répondre à la commande exprimée par l'Etat de « refaire la ville sur la ville » ?

**J-P. Comte :** Il y a une piste qui a été suivie par les équipes opérationnelles : elle a consisté à discuter avec les propriétaires de centres commerciaux en déshérence. Il y a eu des discussions, notamment avec Carrefour, mais les cultures et les intérêts sont tellement différents que cela n'a pas abouti pour l'instant.

Pourtant au départ de ces discussions nous avons noté un grand enthousiasme de la part des propriétaires de ces centres commerciaux, qui envisageaient de réaliser des logements.

Pourtant ces sites présentent des opportunités, telles le fait qu'il s'agit de surfaces déjà artificialisées dont la réutilisation comme terrain d'assiette de nouvelles constructions n'impacte pas les objectifs du ZAN.

Par contre il existe une autre piste qui est la transformation dans les centres-villes d'immeubles de parkings, construits « en aérien », qui sont tombés en déshérence. Il existe une vingtaine d'immeubles de ce type à Paris.

Dans la capitale c'est surtout Paris-Habitat qui réalise ce type d'intervention. Il y a l'exemple d'un immeuble de parkings, rue Parmentier, qui a été traité de cette manière.

Il y a également la piste, à la mode, de la transformation de bureaux en logements, mais ce type de projet n'avance pas beaucoup, notamment parce que le coût de la transformation est très important et conduirait à

acheter les terrains pour un prix très faible. La reconstruction pour réaliser un immeuble neuf ne serait guère plus coûteuse.

Logirep a réalisé une opération de ce type rue de l'Ourcq, il y a quelques années, sur un immeuble de bureau désaffecté.

Dans cet exemple Logirep avait acheté l'immeuble entier, son propriétaire quittant les lieux.

Par contre Polylogis n'est pas impliqué dans les projets de requalification ou de reconstruction d'immeubles de bureaux appartenant à des SCI réunissant des investisseurs financiers, tels les banques ou les compagnies d'assurances, qui sont dans l'obligation statutaire de recharger la section immobilière de leurs bilans, sous le contrôle strict de la BCE.

Je considère que les opérations de ce type n'ont qu'un caractère purement financier et ne répondent pas aux règles de l'offre et de la demande.

Pour l'instant je ne vois guère d'autres pistes que celles déjà évoquées, qui permettraient d'engager Polylogis dans la politique du recyclage foncier et urbain souhaitée par l'Etat.

1. Selon l'article 1601-3 du code civil : « La vente en l'état futur d'achèvement, ou « VEFA », est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. » [Note de la COFHUAT]
2. En France, le plan local d'urbanisme (PLU), ou le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal (PLU) ou intercommunal (PLUI). Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU » [Note de la COFHUAT]
3. Une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou plus familièrement zone à construire est, en France, une opération publique d'aménagement de l'espace urbain en vertu du code de l'urbanisme et instituée par la loi d'orientation foncière no 67-1253 du 30 décembre 1967 pour se substituer aux zones à urbaniser en priorité (ZUP), et modifiée à de nombreuses reprises depuis. [Note de la COFHUAT]
4. La société UpFactor accompagne les copropriétés, les bailleurs sociaux et les institutionnels dans le développement de nouveaux mètres carrés en zones urbaines denses, sans artificialiser les sols. La surélévation portée par UpFactor a pour objectif de répondre ainsi aux problématiques socio-environnementales de notre époque, à savoir la transition énergétique des bâtiments, la préservation de la biodiversité et la création de logements en zone tendue. [Note de la COFHUAT]
5. Le calendrier d'interdiction de location des logements énergivores prévoit plusieurs échéances, en fonction du classement DPE du bien :  
Note G+ : 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;  
Note G : 1<sup>er</sup> janvier 2025 ;  
Note F : 1<sup>er</sup> janvier 2028 ;  
Note E : 1<sup>er</sup> janvier 2034. [Note de la COFHUAT]
6. Le Pôle Habitat FFB constitue la première organisation représentative de la construction immobilière privée en France. Née le 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la fusion entre l'Union des Maisons Françaises (UMF) et l'Union des Constructeurs Immobiliers de la FFB (UCI-FFB), elle rassemble sous une même bannière quatre métiers de la maîtrise d'ouvrage privée au cœur de la politique du logement : constructeurs de maisons, promoteurs immobiliers, aménageurs fonciers et rénovateurs globaux. [Note de la COFHUAT]

# ENTRETIEN AVEC PIERRE-FRANÇOIS GOUIFFÈS, PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE RÉSIDENCES LE LOGEMENT DES FONCTIONNAIRES

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

*Pierre-François Gouiffès est aussi président de la commission Europe de la fédération des ESH ; il est le coordinateur de l'ouvrage collectif « Le Logement en France » (Economica, 2017).*

**Précision pour l'entretien :** RLF est une ESH placée sous la tutelle des ministères économiques et financiers, ce qui induit une obligation de réserve dans l'analyse des politiques de l'Etat. Les opinions exprimées le sont dans cet esprit et n'engagent que leur auteur.

## Le foncier

**Pierre Carli :** Craignez-vous une pénurie d'opportunités foncières ou une pénurie de droits de construire résultant des documents d'urbanisme ?

**Pierre-François Gouiffès :** Compte tenu de l'implantation de RLF et de son modèle économique notre société est moins concernée par ces questions, et ce pour deux raisons :

- Nous achetons essentiellement des immeubles auprès des promoteurs en « vente en l'état futur d'achèvement » (VEFA)<sup>1</sup>,
- Nos opérations sont essentiellement situées en zones urbaines, afin de correspondre à la demande des fonctionnaires, laquelle ne s'exprime généralement pas en zones rurales ou en périphérie des villes.

Il est très rare que nous nous trouvions sur des fonciers en zone détendue et nous ne recherchons pas spécialement de foncier dans des secteurs de ce type.

Nous envisageons d'effectuer un travail de recherche d'opportunités de constructions sur nos propres emprises foncières, lorsqu'elles disposent d'un droit de construire non encore consommé.

**P. Carli :** Etes-vous concerné par l'évolution du coût du foncier dans ces nouvelles approches ?

**P.-F. Gouiffès :** Je ne pense pas que ce nouveau contexte soit de nature à faire baisser le coût du foncier, dans le cas où nous achèterions directement des terrains.

Cependant, compte tenu de notre mode principal de développement, qui consiste à acheter des immeubles en VEFA, nous n'avons pas directement connaissance du coût du foncier qui est intégré dans le prix de vente demandé par le promoteur, lorsqu'il propose de nous vendre une partie de son programme.

Face à une proposition d'achat nous réalisons une évaluation du plan de financement de l'opération par la méthode de la « valeur actuelle nette » et nous ne concluons l'achat que si le prix demandé par le vendeur est cohérent avec la valeur estimée dans notre étude. Si le prix demandé est supérieur à cette valeur nous n'achetons pas. Nous adoptons la même démarche lorsque nous étudions l'achat d'immeubles existants vendus en bloc, généralement par des sociétés foncières privées.

## Le recyclage foncier et urbain

**P. Carli :** Comment envisagez-vous l'avenir de votre métier dans le cadre du ZAN ?

**Que pensez-vous du recyclage urbain ?**

**Comment le recyclage foncier et urbain transforme-t-il vos modes de financement ?**

**P.-F. Gouiffès :** La nature de la demande des fonctionnaires que nous logeons se porte peu sur des sites concernés par l'application du ZAN.

Nous constatons, sur nos sites privilégiés d'intervention, la transformation de zones pavillonnaires en zones d'habitat collectif.

Certaines communes qui étaient essentiellement pavillonnaires, telles que le Perreux-sur-Marne ou Saint-Maur-des-Fossés, dans lesquelles il existe une pression très forte pour réaliser des logements sociaux, ont permis la transformation de zones pavillonnaires par l'achat de deux ou trois pavillons afin de réunir leurs parcelles d'implantation et constituer ainsi des unités foncières de plus grande taille, sur lesquelles sont édifiés des immeubles.

Récemment nous avons entendu parler d'un programme de promotion privé situé à Rennes qui a été bloqué par la ville, laquelle a exercé son droit de préemption, proposant un prix d'achat du terrain deux fois moins cher que ce que proposait le promoteur. A ce jour l'affaire n'est pas résolue puisque la position du propriétaire du terrain n'est pas encore connue, celui-ci pouvant refuser de vendre au prix qui lui est proposé, s'il le juge trop faible.

S'agissant du recyclage urbain, je rappelle le contexte

juridique japonais<sup>2</sup>, qui permet de décider qu'un immeuble en copropriété soit rasé pour être remplacé par une construction nouvelle, dès lors qu'une majorité simple de copropriétaires le décide.

J'ai posé la question de la faisabilité en France du recyclage urbain auprès d'experts mais je n'ai jamais reçu de réponse claire de leur part sur cette question. Les schémas envisageables peuvent être soit de démolir puis de reconstruire, soit de conserver l'existant et de le réhabiliter, éventuellement en le densifiant.

A la question de savoir s'il faudrait abonder les plans de financement déficitaires des opérations de recyclage urbain par l'adjonction d'une ligne supplémentaire de ressources, il paraît peu vraisemblable que l'Etat, compte tenu de son attitude désormais constante vis-à-vis de la construction de logements, y soit favorable, ayant par ailleurs d'autres besoins à satisfaire qui lui paraissent davantage prioritaires.

Je pense qu'il paraît inévitable qu'il faille transformer le tissu urbain existant mais je pense que la solution nécessitera de se doter plutôt d'outils de nature juridique que d'outils à caractère financier.

Le Japon a adopté ce type de solution mais des efforts seraient sans doute nécessaires pour qu'il en aille de même en France.

1. La vente en l'état futur d'achèvement, parfois abrégé VEFA est, en droit civil français, un contrat utilisé dans la vente d'immobilier à construire, issu initialement de la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967, complétée par le décret n° 67-1166 du 22 décembre 1967 et codifié aux articles L. 261-1 et suivants, L. 263-1 et suivants pour la partie législative, et R. 261-1 et suivants et R. 263-1 et suivants pour la partie réglementaire, du code de la construction et de l'habitation.

Le contrat VEFA est régulièrement appelé « vente sur plan » étant donné que lors de sa signature, en général, la construction n'a pas encore démarré. Elle concerne aussi bien des appartements que des maisons. [Note de la COFHUAT]

2. Voir la page 32 du N° 40 de la revue de la Cofnuat sur le thème « Le logement et l'urbanisme à la croisée des chemins ». [Note de la COFHUAT]

# ENTRETIEN AVEC VINCENT CRISTIA, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LYON MÉTROPOLE HABITAT

JEAN-LOUIS HÉLARY  
MEMBRE DE LA COFHUAT

*Vincent Cristia, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, est depuis 2021 le directeur général de Lyon Métropole Habitat, qui est l'un des trois offices publics de l'habitat métropolitains. Il gère 27 715 logements sociaux ainsi que 6210 résidences spécialisées (étudiants, personnes handicapées et personnes âgées).*

**Jean-Louis Hélyary : Constatez-vous une pénurie d'opportunités foncières résultant soit d'une pénurie de droits à construire du PLUH de la métropole soit de la pratique peut-être malthusienne dans la gestion des permis de construire par les communes ?**

**Vincent Cristia :** A l'échelle de la Métropole de Lyon, les opportunités existent encore, notamment sur des fonciers à transformer ou à densifier. Des premiers cas de fonciers déclassés se sont produits récemment, pour des questions de préservation des ressources naturelles (eau notamment). Certains maires de communes de la métropole ont par ailleurs été élus sur des promesses de limitation stricte de création de logements neufs, engendrant de fait un obstacle supplémentaire au développement de l'offre.

**J.-L. Hélyary : Comment abordez-vous l'action foncière dans le cadre du ZAN ? Est-ce un problème pour LMH ?**

**V. Cristia :** Le territoire métropolitain est relativement peu concerné par cette contrainte, du fait du niveau d'artificialisation actuel déjà élevé<sup>1</sup>.

Toutefois, la métropole de Lyon agit vigoureusement en faveur de désartificialisation des sols, à travers les coefficients de pleine terre notamment sur les programmes neufs. Si la démarche est tout à fait souhaitable, elle engendre nécessairement un alourdissement des coûts d'investissement, puis de gestion de ces espaces.

**J.-L. Hélyary : Craignez-vous une pénurie du foncier, une augmentation du coût du foncier ou les deux à la fois ?**

**V. Cristia :** La pénurie du foncier se réalise à travers l'obstacle du prix des charges foncières, qui a atteint des niveaux extrêmement élevés, y compris en dehors de l'hypercentre. Aujourd'hui, il est clair que le modèle historique du promoteur, se basant sur un trépied investisseurs institutionnels / investisseurs occupants / bailleurs sociaux ne fonctionne plus. Si les organismes de logement social ont accepté un surinvestissement en prix et en volume sur les années 2024 et 2025 dans la phase aiguë de la crise immobilière suite aux hausses de taux et dans le cadre d'un programme initié par la

Métropole de Lyon consistant à des rachats d'opérations plantées lancées par des promoteurs privés, ils ne seront pas capables de soutenir ce rythme dans la durée. On se tourne donc directement vers la recherche de fonciers, qui porte aujourd'hui l'essentiel de la hausse du coût des programmes neufs, plutôt que le rachat d'opérations plantées. Je ne vois pas malgré tout de baisse sensible des prix du foncier à très court terme du fait de l'attentisme des propriétaires fonciers.

## Sur l'action de LMH en matière de recyclage urbain :

**J.-L. Hélyary : Quel regard portez-vous sur la répartition des rôles entre propriétaires fonciers, aménageurs, promoteurs et bailleurs sociaux ?**

**V. Cristia :** Si l'équation a plutôt bien fonctionné ces dernières années sur le territoire lyonnais, force est de constater qu'il nous faut un peu de temps pour intégrer collectivement les impacts de la sortie d'un environnement à taux nuls. Les propriétaires fonciers restent réticents à concéder des baisses de prix, les aménageurs ont tendance à maintenir une dynamique de hausse des exigences environnementales des programmes, sans évolution des charges foncières, et certains promoteurs espèrent toujours trouver des clients institutionnels ou particuliers dans des zones de prix que la hausse de taux ne rend plus raisonnablement atteignables. Les bailleurs sociaux qui en ont les moyens peuvent dans cette période avoir un intérêt à intervenir plus en amont de la chaîne via une activité foncière maîtrisée et des programmes en VEFA inversée. C'est un modèle que nous expérimentons sur quelques opérations à LMH.

**J.-L. Hélyary : Quelle place le recyclage urbain hors des zones de la politique de la ville prend-il dans la production de logements neufs de LMH ?**

**V. Cristia :** LMH a historiquement maintenu une activité d'aménageur, avec notamment un site actif majeur sur la commune de Bron visant à transformer une ancienne caserne de gendarmerie en un quartier de 1 000 logements, dont 200 logements sociaux.

Dans quelques autres communes, une approche globale à l'échelle de l'habitat d'un quartier permet d'envisager des programmes de démolitions / reconstruction équilibrés par des cessions de fonciers de la commune permettant d'aller chercher un équilibre global d'opération.

**J.-L. Héлары :** **Considérez-vous que LMH a dans son patrimoine des friches susceptibles d'être recyclées ? LMH intervient-il souvent sur des friches économiques (industrielles, commerciales ou de bureaux) ?**

**V. Cristia :** LMH détient assez peu de friches, le portefeuille de réserves foncières se limitant principalement à des fonciers nus ou des logements. Nous allons toutefois tester une opération emblématique de reconversion d'une ancienne clinique au cœur du 3<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon, avec un projet démolition partielle et de densification du site en vue de sortir un programme mixte de logements, ainsi qu'une partie de tertiaire.

**J.-L. Héлары :** **Quels sont les impacts financiers du recyclage urbain ?**

**V. Cristia :** Compte tenu des coûts excessivement élevés pour organiser la mutation d'un bien immobilier, il est nécessaire soit d'élargir l'opération à des fonciers nus à

l'échelle du quartier (cession ville par exemple), et/ou de prévoir un partenaire promoteur permettant de valoriser une partie des charges foncières au prix de libre. Ces opérations restent complexes et risquées, donc limitées en nombre à LMH.

**J.-L. Héлары :** **Quelle place occupe la politique de la ville dans l'activité de LMH ?**

**V. Cristia :** Avec plus de 36% de ses logements en quartiers politique de la ville (QPV), LMH mobilise beaucoup de moyens sur ce volet. Nous y sommes d'ailleurs fortement incités via l'exonération de TFPB, prise en charge par les communes et l'Etat. Ce financement permet d'agir vigoureusement sur tous les enjeux prioritaires de ces quartiers : emploi, sécurité, éducation, transition écologique... le territoire grand-lyonnais bénéficie aujourd'hui d'un contrat de ville métropolitain explicitant les attentes prioritaires sur lesquels LMH investit plus de 2 millions d'euros chaque année.

1. Le territoire de la métropole de Lyon est fortement contraint d'une part par les zones déjà urbanisées et d'autre part par de grands espaces naturels protégés comme les Monts d'Or, le parc de Miribel Jonage et les champs de captage d'eau proches, les Balmes ainsi que de nombreux espaces boisés, ce qui réduit d'autant les possibilités d'application du ZAN.

# ENTRETIEN AVEC NADIA BOUYER, DIRECTRICE GÉNÉRALE D'ACTION LOGEMENT

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

*Polytechnicienne, Nadia Bouyer dispose d'une expérience de plus de vingt ans dans le secteur de l'immobilier, exerçant successivement des fonctions aux Ministères de l'Équipement puis du Logement, dans l'administration comme auprès des membres du Gouvernement. Après un passage à la Cour des Comptes, elle a conduit le regroupement de plusieurs structures pour constituer l'ESH Seqens. Depuis 2020, elle est Directrice générale du groupe paritaire Action Logement.*

**En début de l'entretien Pierre Carli rappelle l'origine et le rôle de la Cofhuat ainsi que son projet d'éditer une revue sur le thème du recyclage foncier et urbain.**

Si Nadia Bouyer comprend les objectifs du ZAN, elle rappelle les aspirations de nos concitoyens, qui restent fondamentalement attachés à la propriété, alors que le taux de propriété présente actuellement une baisse inquiétante. Cette situation est due à plusieurs facteurs et est vécue comme une relégation pour les Français, considérant que la génération de leurs parents était déjà propriétaire à leur âge, alors qu'ils ne le sont pas encore. En particulier, le souhait de la majorité de nos compatriotes est d'être propriétaires de maisons individuelles, ou à défaut de petits collectifs disposant des éléments de confort et d'un accès extérieur. La crise sanitaire liée au Covid a accentué la prise de conscience que ceux qui habitaient dans une maison individuelle disposaient « d'un petit bout de liberté », ce qui n'était pas le cas des autres.

Aujourd'hui les spécialistes du secteur de l'immobilier ont bien intégré les réglementations et l'objectif de sobriété foncière, alors que les Français restent tournés vers un modèle d'habitat de type pavillonnaire, dans lequel ils souhaitent devenir propriétaires. Il est essentiel pour les acteurs du secteur de garder en tête ces aspirations.

Afin de produire du logement abordable et durable dans la France du ZAN, Nadia Bouyer cite plusieurs modèles de recyclage foncier qui fonctionnent et qui pourraient être reproduits.

## **Un dispositif spécifique à l'Ile-de-France pour la requalification de l'habitat dans les secteurs pavillonnaires**

En Ile-de-France, Action Logement a créé un outil avec l'Établissement public foncier<sup>1</sup> (EPF), dénommé la SIFAE, dont l'objet social est d'acheter des pavillons dégradés. La SIFAE<sup>2</sup> rachète ces pavillons, les rénove et les vend à des bailleurs sociaux franciliens, qui pratiquent des loyers soit sociaux, soit intermédiaires.

Lorsque cela est possible, les projets visent une densification de l'habitat raisonnée et cohérente avec le caractère pavillonnaire des secteurs. La SIFAE dispose d'une capacité opérationnelle de nature à traiter une cinquantaine de pavillons par an. 73 fonciers ont été acquis par la SIFAE et seront transformés après travaux en 160 logements.

La SIFAE a été capitalisée au départ à hauteur de 40 millions, avec un apport de 20 millions d'Action Logement et de 20 millions de l'EPF Ile-de-France. Elle s'appuie ensuite sur un modèle équilibré grâce au produit de la vente des logements.

La SIFAE ne dispose pas de la capacité d'exercer le droit de préemption dont bénéficie l'EPF et doit donc contractualiser avec les villes pour agir.

## **Le renouvellement urbain des grands quartiers d'habitat social**

La rénovation urbaine des grands quartiers d'habitat social, portée depuis plus de 20 ans par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (financée à hauteur de 72% par Action Logement), est un bon exemple de régénération de la ville ou de reconstruction de la ville sur la ville. Ce modèle s'applique au cas très spécifique des grands ensembles.

Après la construction de ces grands ensembles il y a eu une prise de conscience de la nécessité de les rénover, avec une vision urbaine s'attachant à développer une meilleure mixité sociale et fonctionnelle. Sur ce dernier aspect, il s'agissait de développer des équipements publics performants, mais aussi de densifier, car ces quartiers que l'on croyait plus denses l'étaient en fait beaucoup moins que la ville traditionnelle.

Le travail dans ces quartiers, selon le modèle de la rénovation urbaine, a permis une importante montée en compétences des métiers du secteur, ceux des bailleurs sociaux mais également des collectivités locales. Ce type de démarche a essaimé et désormais plusieurs bailleurs

sociaux engageant des opérations aussi bien en sites ANRU<sup>3</sup> qu'en dehors des sites ANRU. En effet, cela a redonné de la capacité à faire de la régénération dans d'autres quartiers, pas nécessairement en QPV<sup>4</sup>. Désormais, en dehors des sites ANRU, on assiste à des initiatives de bailleurs sociaux qui, spontanément, souhaitent rénover leurs bâtiments, voire en démolir certains devenus obsolètes. A titre d'exemple à Bessancourt (95), il existait 170 maisons qui étaient des « passoires thermiques ». Seqens, filiale d'Action Logement Immobilier, a engagé un ambitieux projet de démolition-reconstruction en quatre phases. Ce type de démarche permet de construire des bâtiments de grande qualité avec un modèle économique équilibré reposant notamment sur la densification. La cession à titre onéreux d'une fraction de l'emprise foncière qui appartient au bailleur permet de financer une partie du coût du projet.

Autre exemple, à Nanterre (92), à côté de la gare RER, il existe deux grands immeubles qui nécessitent un réinvestissement de l'ordre de 50 000 euros par logement pour réaliser une réhabilitation BBC<sup>5</sup> exemplaire, répondant aux orientations du PUCA<sup>6</sup> en matière de réhabilitation et comportant une démolition partielle afin de servir le projet urbain porté par la démarche « Paris-La-Défense ».

La démolition a été intégralement financée par la cession d'une partie de l'emprise foncière et la réhabilitation l'a été dans le cadre de la recherche d'un équilibre financier d'ensemble et l'ajout de petits appartements.

Ces modèles sont déployés par les grands propriétaires fonciers que sont les bailleurs sociaux, dans une démarche de type aménagement. Foncière Logement, structure du Groupe paritaire dédiée à la mixité sociale, s'y déploie ainsi que les filiales franciliennes d'Action Logement Immobilier.

Ce mode de développement, ou de réhabilitation d'un habitat existant, apporte ainsi une réponse à la satisfaction de la demande d'un logement abordable et de qualité, alors qu'il est devenu aujourd'hui difficile d'accéder à un foncier au coût raisonnable.

Outre le développement de l'habitat collectif, la densification peut relever d'un habitat intermédiaire, sous la forme de petites maisons ou de petits collectifs en accession à la propriété construits sur des terrains appartenant aux bailleurs sociaux. Le site de Mons-en-Barœul (59) est un très bel exemple de cette démarche.

De son côté, la Foncière Logement a produit des logements soit en locatif libre, soit en accession à la propriété, pour accueillir des habitants avec un niveau de revenus pouvant atteindre 150% de la moyenne des revenus des ménages de l'agglomération de Mons pour assurer, par l'apport de salariés, la mixité sociale des quartiers.

De nombreux jeunes ménages, dont la moyenne d'âge est assez basse, accèdent à ces nouveaux logements et

s'installent ainsi à proximité de leur zone d'emploi. Des évaluations ont démontré que la mixité sociale a fonctionné.

### **La requalification des quartiers d'habitat dégradé relevant, ou non, du programme national « Action Cœur de Ville »**

Il existe un autre modèle, qui est celui de la requalification de l'habitat dégradé situé dans des centres villes anciens et pouvant bénéficier d'aides apportées par différents dispositifs comme avec l'ANAH<sup>7</sup>, mais dans lesquels la rénovation peut coûter plus cher que ce qu'autorise le prix du marché immobilier.

En effet, dans ces villes, les coûts de rénovation ou de transformation sont d'environ 2 500 euros du mètre carré. Ce niveau d'investissement est supérieur à celui du marché immobilier qui peut s'établir à 2 000 euros du mètre carré. Il y a là un problème d'équilibre économique des projets.

Dans ces secteurs il n'est pas toujours possible ou opportun de densifier et, faute d'agir, l'habitat très dégradé se développe. Face à ces situations, Action Logement a pu apporter deux types de réponses :

#### **Dans les 244 villes bénéficiant du programme « Action cœur de ville »<sup>8</sup>**

Action Logement s'est engagée dès la mise en place du programme « Action cœur de ville », porté également par l'Etat, la Caisse des Dépôts et l'ANAH, et qui concerne 231 territoires.

Face aux problèmes de coût évoqués ci-dessus, Action Logement a décidé d'apporter une aide financière en prêts et subventions, d'un montant de 1,5Md€ pour la période 2018/2022 et de 1Md€ pour la phase du programme. Fixée au début du programme à 1 000 euros du mètre carré pour financer les travaux, l'aide a été portée à 1 500 euros du mètre carré en base, pouvant être déplafonnée jusqu'à 2 000 euros pour des monuments historiques par exemple.

La base est un prêt bonifié très intéressant car à taux très faible, voisin actuellement de 1,5%, donc plus attractif que le marché bancaire. Ce taux très bas permet de réaliser le projet : même avec des montants de travaux élevés, cette aide cumulée avec quelques fonds propres et un prêt bancaire complémentaire permet de réaliser une opération financièrement équilibrée.

Dans ce type d'opération, l'opérateur peut être soit un bailleur social, soit un bailleur privé.

Ce dispositif est donc ouvert aux SCI<sup>9</sup> pour la réalisation d'opérations de taille plus petite.

Les opérateurs achètent le bien, le rénovent et le mettent en location. Action Logement demande en contrepartie de ses aides de réserver ces logements à des salariés.

Ces financements sont cumulables avec ceux de l'ANAH. Dans ce cas-là, les opérateurs ont la possibilité de conventionner avec l'ANAH. Des financements complémentaires peuvent également s'ajouter dans le cadre d'une OPAH<sup>10</sup>.

Action Logement examine les plans de financement des opérateurs et lorsqu'il s'agit de bailleurs sociaux le financement s'opère essentiellement sous la forme de prêts, accompagnés très rarement de subventions. Quand l'opérateur est une personne physique, une petite partie sera apportée sous forme de subvention, combinée à des prêts dans un rapport d'un quart / trois quarts, voire 50% pour les petites opérations, le tout dans l'enveloppe déjà évoquée de 1 500 euros du mètre carré.

L'accompagnement de ces projets par Action Logement sera d'autant plus important qu'il présentera une forte ambition environnementale, avec une logique de réservation des logements aux salariés.

Aujourd'hui 80% des villes relevant du programme « Action cœur de ville » sont situées dans des Territoires d'industrie<sup>11</sup>, ce qui permet de trouver des demandeurs de logements qui sont salariés d'entreprises dans lesquelles il existe une forte demande d'emplois.

Ces aides sont donc apportées à des opérations permettant d'aboutir à des loyers modestes, adaptés aux capacités contributives des salariés. Ce programme permet de réaliser environ 30 000 logements dans ces villes<sup>12</sup>, dont 80% sont réalisés par des bailleurs sociaux.

Lorsque les villes ne souhaitent pas davantage d'offre locative, Action Logement apporte une aide de 15 000 euros par logement aux opérateurs qui réalisent de l'accession à prix maîtrisé pour les salariés.

Dans ces opérations, les prix de vente sont plafonnés, à l'image de ce qui s'applique aux opérations d'accession à la propriété qui se construisent dans le périmètre des 300 mètres autour des zones ANRU. Le niveau du plafond de prix correspond à celui des logements PSLA<sup>13</sup>.

Le programme « Action Cœur de Ville » a participé à constituer un écosystème favorable à l'investissement. Le fait d'avoir établi des périmètres d'intervention est très vertueux car lorsque les pouvoirs publics désignent des lieux où intervenir sur la requalification, cela donne aux investisseurs un signal qui les incite à venir y travailler. Il serait également important d'adapter la fiscalité, simplifier les procédures mais l'essentiel est d'abord de créer une synergie entre le public et le privé.

#### [Le programme DIGNEO développé par la Foncière Logement \(AFL\)](#)

Une deuxième formule, appelée DIGNEO, concerne les collectivités qui se sont rendues propriétaires d'habitat dégradé, soit directement, soit au travers de leurs SEM, à condition que ce soient des monopropriétés, et donc

à l'exclusion des bâtiments en copropriété. Depuis sa création en 2020, le dispositif a engagé des interventions pour plus de 2 250 logements et a livré sa première réalisation en décembre 2024 à Albigny-sur-Saône (69).

L'association Foncière Logement (AFL) du groupe Action Logement rachète ces immeubles en bloc, à condition qu'ils répondent aux critères légaux d'insalubrité et d'habitat indigne. Un financement de l'opération est assuré au moyen d'une subvention de 25% du coût et par un prêt disposant d'un différé d'amortissement. Une fois les travaux réalisés, qui sont d'un très bon niveau qualitatif, les immeubles sont mis en location. Au bout de 10 ans, la moitié du bâtiment est revendue par l'AFL, qui est propriétaire de l'immeuble, permettant ainsi de rembourser la subvention et les emprunts.

Action Logement travaille actuellement sur une évolution de ce modèle pour envisager un financement qui serait assuré exclusivement par un prêt, assorti d'un fort différé d'amortissement.

En phase locative, les logements sont loués au prix du logement intermédiaire PLI<sup>14</sup>.

**Foncière Logement,  
Digneo à Louviers,  
2025**  
©Shoes Photography





**De gauche à droite :**

**FTI-SEQENS,**  
transformation  
de bureaux en  
logements, Paris 15<sup>e</sup>

©Alexis Goudeau

**FTI-3F,**  
transformation d'un  
garage en logements,  
Paris 20<sup>e</sup> ©3F

**La Rance-St-Malo,**  
Résidence Le Trieux,  
300 logements  
©La Rance

Ces opérations s'avèrent complexes car elles concernent souvent des bâtiments imbriqués situés dans des sites très qualitatifs.

L'objectif était de réaliser 4 000 logements selon cette formule et aujourd'hui 3 000 logements sont déjà conventionnés avec des communes partout en France. Le double est actuellement à l'étude, ce qui témoigne d'un vrai potentiel pour des interventions de ce type permettant ainsi de remettre des bâtiments à un niveau de grande qualité dans des sites très stratégiques.

À l'initiative des partenaires sociaux, ce type d'intervention a été déployé dans le cadre du Plan d'Investissement Volontaire d'Action Logement.

Si l'État n'intervient pas directement dans le programme, certaines opérations très coûteuses ont pu être réalisées grâce à la mobilisation du fonds de recyclage des friches<sup>15</sup> lorsque les coûts du foncier étaient très élevés avec des coûts de travaux supérieurs à 5 000 euros du mètre carré.

### **Les bureaux obsolètes destinés à être transformés en logements**

L'équilibre économique des opérations de transformations de locaux tertiaires en logements est souvent complexe à trouver, compte tenu des coûts de portage très élevés et des coûts de transformation trop importants (2 550 €/m<sup>2</sup> SHAB en moyenne), soit + 25% par rapport à la construction neuve, ainsi que de la perte de surface après transformation (-15% à -20%).

Action Logement a créé en 2020 la Foncière de transformation immobilière (FTI) dont l'objet est d'acheter des actifs tertiaires et de s'adjoindre un maître d'ouvrage, qui est souvent un bailleur social, pour réaliser des travaux de transformation en logements, avec l'objectif que ceux-ci soient abordables pour une large partie de la population. Le portage foncier est assuré par la FTI jusqu'à l'obtention des autorisations d'urbanisme avant l'établissement d'un bail à construction entre la FTI propriétaire et le bailleur social.

En 2024, la FTI a livré une résidence étudiante de 79 places à Corbeil-Essonnes (91) et une résidence de 72 logements inclusifs à Combs-la-Ville (77). Au total, ce sont 834 logements qui ont été livrés en quatre ans et 5 821 qui sont en cours de construction ou de réhabilitation.

Ce type de montage permet de réaliser des logements bénéficiant d'un niveau de loyer maîtrisé.

Parfois une partie des locaux, qui n'est pas louée au bailleur social en emphytéose, est vendue en pleine propriété à un promoteur.

Le bailleur social acquitte une redevance à prix faible, soit capitalisée, soit étalée sur la durée du bail. La participation apportée par la Foncière s'équilibre sur cette même durée. Il s'agit là d'une limite puisque le financement apporté par Action Logement ne s'équilibre qu'au terme des cinquante ans (voire plus), concernant une structure qui ne dispose pas d'un patrimoine amorti. La FTI a une capacité de production de 1 300 logements par an jusqu'à fin 2028.

Une réflexion plus large sur l'évolution du modèle économique de la transformation de bureaux en logements a été initiée par la ministre du logement en avril 2025, et devrait conduire à des mesures de nature à faciliter ces opérations.

### **La densification de l'existant, notamment par la surélévation de bâtiments**

Un autre modèle consisterait à dégager des financements par la surélévation de bâtiments existants ou par la création de bâtiments supplémentaires.

À Saint-Malo, le bailleur social La Rance, filiale d'Action Logement, a mené une opération exemplaire sur un ensemble constitué de plusieurs immeubles. L'un d'entre eux a été démolé et un immeuble en accession a été construit en densification et, sur certains immeubles, une surélévation en structure bois a été ajoutée. L'habitat d'origine comportait trois étages sur rez-de-chaussée et était constitué de logements de quatre pièces, non équipés d'ascenseurs. Or, la résidence est habitée par un grand nombre de personnes âgées. Un ascenseur a donc été ajouté à l'occasion de la réalisation des travaux de surélévation.

L'immeuble nouvellement édifié a été vendu et les logements construits en surélévation ont été loués en régime de loyers PLS<sup>16</sup>. Cette opération n'a ainsi sollicité aucun financement public et elle s'est auto-financée.

D'autres cas de ce type existent : on peut citer une opération similaire à Blagnac (31), conduite par la filiale d'Action Logement Promologis, qui y a également réa-

lisé une réhabilitation lourde financée en partie par la vente de certains logements réhabilités.

La Banque des territoires accompagne les bailleurs sociaux pour le portage de ces opérations de réhabilitation.

Tous les sites ne présentent pas les conditions pour l'engagement de projets de ce type mais lorsqu'il existe des tènements fonciers non bâtis disponibles et la possibilité, compatible avec les règles du PLU, de surélever des bâtiments existants, ce modèle peut être mise en œuvre.

S'il est difficilement envisageable, et en général pas souhaitable, dans ce type d'opération d'augmenter le loyer des locataires en place, cette question ne se pose pas lorsqu'il y a création de nouveaux logements dans la résidence, voire transformation de grands logements qui ne trouvent plus preneurs, en petits logements. Ceci suppose qu'après travaux le préfet accepte, sur la base du Code de la construction et de l'habitation, de procéder à une modulation du niveau des loyers. Toutefois ce dispositif devrait être à l'avenir clarifié car des projets de ce type sont appelés à se développer.

### **Action Logement étudie un autre modèle, mobilisant le foncier disponible de certaines entreprises**

L'entreprise met à disposition une partie de son tènement foncier. Par exemple dans la région de Rennes, Yves Rocher, soutenu par Action Logement dans le cadre de son Fonds Innovation, a réalisé des logements de qualité pour loger ses ouvriers et des apprentis. Une partie de ces logements disposent d'un statut social et une partie d'un statut libre.

A Pontarlier, dans le département du Doubs, le bailleur social Néolia a installé des « Tiny houses<sup>17</sup> » sur un terrain entièrement équipé qui appartient à un industriel, situé à proximité de son site, dans une zone d'habitat très résidentielle. Un second opérateur, l'Office public d'HLM Habitat 25, a réalisé une seconde opération de même nature.

Ces Tiny houses, bien que louées autour de 300 euros par mois à des stagiaires et à des apprentis, ne rentrent malheureusement pas dans le champ du logement social.

Les maisons de ce type sont de très grande qualité, se déplacent et peuvent être transportées comme des caravanes. Elles sont considérées comme de l'habitat temporaire, typiquement destiné à des salariés en mobilité ou à des stagiaires.

### **L'emploi des terrains remis à la Foncière Logement par les bailleurs sociaux en site ANRU**

Le foncier récupéré par Foncière Logement auprès des bailleurs dans les opérations ANRU a permis dans la première tranche du PNRU<sup>18</sup> de créer 15 000 logements, qui sont pratiquement terminés.



*De haut en bas :*

*La Bergerie, 2022, Yves Rocher ©Emmanuel Berthier*

*Modèle de Tiny House, Pontarlier ©Neolia*

*Neolia, Tiny Houses, Pontarlier ©Neolia*

Dans la seconde tranche NPNRU<sup>19</sup> un objectif de réalisation de 19 000 a déjà été identifié, sur un programme initial qui porte sur 22 000 logements, mais il s'agit d'un objectif qui n'est pas encore atteint, les projets étant encore en cours de réalisation.

La quasi-totalité des terrains récupérés a pu faire l'objet de leur emploi pour la construction de nouveaux logements, réalisés essentiellement en accession à la propriété ou en locatif intermédiaire, et très peu de ces terrains n'ont pas pu être réutilisés.

### Éléments conclusifs proposés par Pierre Carli

Action Logement a développé, puis soutenu, les différents modèles d'intervention décrits dans cette note.

Tous présentent les caractéristiques suivantes :

- Ils s'inscrivent dans la politique nationale de maîtrise des dépenses énergétiques et de maîtrise de l'artificialisation nette des sols,
- Ils conduisent au développement de logements aux coûts maîtrisés, répondant au mieux aux attentes des diverses catégories de population,
- Ils privilégient la mixité sociale dans les sites d'implantation des projets,
- Ils sont parvenus à mettre en place des logiques économiques équilibrées qui permettent aux différents acteurs de l'acte de construire et aux collectivités territoriales de développer des projets s'inscrivant dans des modèles économiques robustes et sécurisés,
- Ils privilégient l'autofinancement des projets, en réduisant à sa portion congrue, voire en la supprimant, la participation financière de l'État, ces projets étant largement auto-portés,
- Ils ont développé des processus d'actions solides et reproductibles sur un grand nombre de sites.

C'est en effet une grande force pour les modèles d'intervention mis au point par Action Logement de présenter la caractéristique d'être reproductibles. Chaque projet est différent des autres et présente sa propre spécificité mais tous obéissent à un modèle économique robuste qui permet de mobiliser l'action des différents acteurs de l'acte de construire qui interviennent pour leur mise en œuvre et dégagent une valeur économique ajoutée indispensable à la pérennité de leur intervention.

Ils constituent de ce fait un véritable volet ambitieux, concret et opérationnel de la politique nationale du logement conduite par un opérateur global et innovant au service du logement des salariés.

1. En France, un établissement public foncier (EPF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui négocie et mène les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projets d'aménagement public. [Note de la COFHUAT]
2. La SIFAE est une société dont les actionnaires sont Action Logement et l'Établissement public foncier d'Île-de-France, qui intervient aux côtés des collectivités pour la requalification des secteurs pavillonnaires dégradés par le développement d'une offre de logement. [Note de la COFHUAT]
3. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, sous la mandature de Jean-Louis Borloo, alors ministre délégué à la Ville, afin d'assurer le financement et la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Les partenaires sociaux d'Action Logement sont des partenaires historiques de l'agence, apportant 80% du financement du PNRU et engagés à hauteur de 72% du NPNRU. S'agissant du PNRU qui est très avancé il s'agit du financement effectué. Le NPNRU étant en cours nous n'en sommes qu'au niveau des engagements. [Note de la COFHUAT]
4. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont des territoires d'intervention de l'État et des collectivités territoriales définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dans l'objectif commun de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines [Note de la COFHUAT]
5. Le label BBC désigne les bâtiments à basse consommation d'énergie, qui respectent des normes strictes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les factures énergétiques. Créé en 2007, il concerne les maisons individuelles et les appartements. [Note de la COFHUAT]
6. Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) est un service interministériel créé en 1998 afin de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et éclairer l'action publique. [Note de la COFHUAT]
7. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est un établissement public administratif de l'État, placé sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et du ministère de l'Économie et des Finances, qui met en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existants. Sa vocation sociale l'amène à se concentrer sur les publics les plus modestes. [Note de la COFHUAT]
8. Action cœur de ville est un programme de plus de 5 milliards d'euros qui ont été engagés en cinq ans par l'État et ses principaux partenaires, la Banque des territoires, l'Anah, et Action logement, pour conduire des actions concrètes qui ont permis d'améliorer de façon significative la qualité de vie des habitants, avec la restauration du patrimoine, la réfection du bâti, la réimplantation de commerces, la renaturation des espaces, ou encore l'amélioration des mobilités. [Note de la COFHUAT]
9. En droit civil français, une société civile immobilière (SCI) est une société civile, qui a un objet immobilier. Elle est parfois également nommée société de gestion immobilière (SGI). Elle ne saurait être confondue avec la société civile de placement immobilier (SCPI), ni avec la société civile immobilière d'accession progressive à la propriété (SCIAPP), ni avec la coopérative d'habitants. [Note de la COFHUAT]
10. Une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) est une convention passée entre une collectivité (une commune ou un EPCI), l'État et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en vue de requalifier et réhabiliter un quartier bâti. Un OPAH agit donc sur un territoire limité (commune ou EPCI). [Note de la COFHUAT]
11. « Territoires d'industrie » est un programme initié fin 2018 rassemblant les pouvoirs publics et les industriels d'un même territoire pour concentrer les moyens d'action et apporter des solutions aux besoins identifiés notamment par du soutien à l'investissement et du cofinancement de l'animation et de l'ingénierie locale. [Note de la COFHUAT]
12. Lancé en 2018, le programme en est actuellement à l'acte 2, pour la période 2023-2026. [Note de la COFHUAT]
13. Le PSLA est un dispositif d'accession à la propriété qui permet à des ménages sous plafonds de ressources de devenir propriétaire de leur résidence principale. [Note de la COFHUAT]
14. Le Prêt locatif intermédiaire est un financement aidé distribué par la Caisse des dépôts et consignations (uniquement pour les OPH, SAHLM, SEM) et par des établissements de crédit ayant signé une convention avec elle. Il est ouvert à tout investisseur, personne physique ou morale qui souhaite réaliser une opération locative. [Note de la COFHUAT]
15. Dans le cadre du plan de relance, le gouvernement a déployé un fonds de 750 M€ sur 2021-2022 pour le financement des opérations de recyclage des friches et plus généralement de foncier déjà artificialisé. La réhabilitation des friches constitue en effet un enjeu majeur d'aménagement durable des territoires pour répondre aux objectifs croisés de maîtrise de l'étalement urbain, de revitalisation urbaine et, par conséquent, de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de protection des sols contre leur artificialisation. [Note de la COFHUAT]
16. Les logements PLS sont financés par le Prêt Locatif Social. Ces logements sont attribués aux locataires dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir prétendre aux HLM mais trop faibles pour se loger dans le privé. [Note de la COFHUAT]
17. Le mouvement des micromaisons (aussi orthographié micro-maisons), parfois désigné par son nom anglais « tiny house movement », est un mouvement social et architectural prônant la simplicité volontaire par l'habitation de petites maisons. [Note de la COFHUAT]
18. Le programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) a été lancé en 2003 afin de transformer en profondeur 490 quartiers comportant une forte concentration de ménages en difficulté sociale et économique. [Note de la COFHUAT]
19. Le Nouveau Programme National de Renouveau Urbain (NPNRU) Lancé en 2014 prévoit la transformation profonde de 448 quartiers prioritaires de la politique de la ville en intervenant fortement sur l'habitat et les équipements publics, pour favoriser la mixité dans ces territoires. [Note de la COFHUAT]

# POUR UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ POUR RÉUSSIR À RÉHABILITER ET MOINS CONSTRUIRE

FLORENT SAINTE FARE GARNOT

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE  
LYON PART-DIEU

*Le texte suivant est un extrait de son intervention au débat conçu et animé par Ariella Masboungi dans le cadre des 5 à 7 du Club Ville et Aménagement « Sans écologie pas de business » le 7 avril 2025<sup>1</sup>.*

Dans un territoire où l'économie de la régénération ne se trouve pas spontanément – et soyons clairs, elle ne se trouve jamais d'elle-même – il faut un accompagnement très fort pour privilégier la réhabilitation, enjeu majeur pour réussir le lien écologie/économie. Même à la Part-Dieu, il y a tout un équilibre à trouver entre surface neuve et surface régénérée. Mais dans des territoires à faibles valeurs foncières, le coût de la réhabilitation est le même... sauf que les recettes, elles, ne suivent pas. Donc on se retrouve face à un vrai blocage. Parce que produire de la réhabilitation coûte à peu près pareil partout. Mais les valeurs atteintes, elles, ne permettent pas de financer ces opérations dans les territoires les plus fragiles. Et c'est là que notre filière, l'aménagement, doit trouver des réponses. Je ne vais pas vous donner aujourd'hui de solution toute faite – on en est tous encore au stade du tâtonnement – mais je peux partager quelques intuitions.

D'abord, très probablement, il va falloir se poser la question d'une réforme fiscale majeure. Et pour rassurer Bercy, si jamais ils nous écoutent : ce n'est pas une dépense fiscale de renoncer à taxer des opérations de réhabilitation. Parce que si on ne rend pas ces opérations fiscalement et économiquement possibles, elles n'auront tout simplement pas lieu. Donc ce n'est pas « je renonce à une recette », c'est : « je crée une activité économique qui, sinon, n'existe pas ». Il y a des emplois, des chantiers, une dynamique territoriale. C'est une économie positive.

Et après, il y a une autre question, encore plus difficile. Là, on parle d'immobilier, et c'est déjà fondamental. Mais un projet urbain, c'est aussi une question d'équipements publics, d'espaces publics. Or, historiquement, ce qui permet de financer ces transformations, c'est la vente du foncier. On achète, on aménage, puis on revend le foncier pour financer les infrastructures. C'est le modèle classique. Mais si demain, on veut être économes de notre foncier et privilégier la réutilisation de l'existant plutôt que d'artificialiser encore, alors on ne pourra plus le vendre de la même manière. Ce ne sera plus pertinent, écologiquement, de continuer à financer la ville en vendant le sol. Et le problème, c'est que dans les bilans d'opérations d'aménagement, un mètre carré réhabilité ne génère aucune recette. Donc la vraie question devient : est-ce qu'on ne devrait pas créer une recette, une vraie ligne dans le bilan d'opération, pour chaque mètre carré réhabilité ? » Ce serait une bonne idée pour les aménageurs... mais une mauvaise pour l'économie des projets immobiliers eux-mêmes, parce que ça renchérisse leur coût. C'est là que la réforme fiscale devient probablement le dernier tiers du raisonnement.

1. [https://club-ville-amenagement.org/wp-content/uploads/5A7\\_N°50-suite.pdf](https://club-ville-amenagement.org/wp-content/uploads/5A7_N°50-suite.pdf) pour lire le texte intégral du débat

# LES TERRITOIRES OUBLIÉS - UN FUTUR DÉSIRABLE

ARIELLA MASBOUNGI

ARCHITECTE-URBANISTE, GRAND PRIX DE L'URBANISME 2016



*Cet ouvrage a été réalisé par Ariella Masboungi, Grand prix de l'urbanisme 2016 et Guillaume Hébert, lauréat du Palmarès des jeunes urbanistes 2007, à partir des travaux du groupe de travail initié et conduit par Ariella Masboungi au sein du Club ville et aménagement, et de leur propre expérience, et publié en 2024 par les éditions du Moniteur. Les auteurs présentent leur lecture des réflexions, projets et travaux qu'ils ont explorés issus des territoires, de travaux de chercheurs et de professionnels conduits dans les « territoires oubliés ». L'ouvrage a une dimension européenne assumée explorant les démarches menées en Italie, en Suisse, au Portugal, en Belgique et en Suisse. Pourquoi cet ouvrage nous interpelle-t-il dans un numéro de notre revue consacré au foncier ? C'est qu'à l'heure du ZAN, il nous a semblé d'autant plus nécessaire de s'interroger sur la meilleure utilisation d'un foncier devenu rare pour la construction de maisons individuelles*

*dans les territoires ruraux qui représentent un tiers de la population française, d'où la nécessité de rechercher un nouveau modèle de développement économique, écologique et social.*

*Les extraits suivants permettent de résumer fortement le propos des auteurs et aussi de donner envie aux lecteurs de lire l'ouvrage en son entier.*

*Dès l'abord, les auteurs assument le terme « territoires oubliés » proposé par Ariella Masboungi, tout en reconnaissant que la notion peut être sujet à débat mais il est clair que ces territoires sont oubliés du marché, des aménageurs et l'appellation trouve des échos dans les pays voisins de la France, notamment ceux du sud où la désertification est en marche.*

« Prenons le parti d'affirmer que c'est le marché, et non l'État, qui oublie des pans entiers du territoire dans de nombreux pays européens. Le marché recherche densité, intensité des échanges et rapidité d'exécution. Les « territoires oubliés » sont pour la plupart peu denses, les échanges y sont moins intenses, les moyens en compétences et en financements moindres et les temps de développement de projets plus longs. Face à ces caractéristiques, les politiques publiques – innombrables – destinées à stimuler leur développement, échouent le plus souvent à engendrer des trajectoires vertueuses. Trop souvent catégorielles (villes moyennes, petites villes, espaces ruraux), elles semblent aussi très focalisées sur l'investissement public appuyé sur des modèles importés ou standardisés. Or, comme le disent souvent les élus, un seul projet d'investissement dans une petite

commune peut mobiliser le budget de tout un mandat. »

*En même temps, les auteurs mettent en valeur les atouts de ces territoires.*

« Ils recèlent un potentiel inouï quant à leur patrimoine, leur qualité de vie, mais aussi concernant l'adaptation aux défis écologiques et climatiques. Des pratiques expérimentales y émergent, inventant un nouvel urbanisme par bien des aspects exemplaires et susceptible d'inspirer utilement les politiques urbaines des métropoles. »

*Il faut aussi tenir compte du rythme des opérations.*

« Ce qui caractérise l'action sur ces territoires, c'est la lenteur du processus au regard du marché, des moyens communaux et de la capacité à attirer les initiatives ; ce qui appelle aussi une forme d'urbanisme transitoire ;

toutes choses peu habituelles dans le métier de l'aménageur. »

*Un des chapitres est dédié à l'évolution souhaitable des politiques publiques, chapitre rédigé par Ariella Masboungi et Philippe Estèbe (Acadie). Il est à noter que Philippe Estèbe et Xavier Desjardins ont mené une recherche sur le sujet (Puca) et leur livre : « Territoires hors-jeu » est préfacé par A. Masboungi comme ils ont préfacé Territoires oubliés ; ce qui montre bien l'articulation entre recherche et études visant l'opérationnel.*

**Leurs propositions se déclinent en 6 points :**

### **Élaborer un récit national, porter des visions locales**

« Les politiques territoriales jouent un rôle croissant dans la transformation écologique de l'habitat, des modes de vie, de consommation et de production. La transition écologique ne se joue pas sur le même mode dans le champ de l'industrie, des transports ou de l'agriculture ; de même, chaque territoire doit pouvoir jouer sa propre partition pour contribuer à l'effort commun. Élaborer un récit national de la transformation écologique qui s'enrichisse de l'assemblage des visions locales paraît être une tâche urgente et la nouvelle frontière de l'aménagement du territoire.

En résumé, il s'agit de penser ces territoires comme un grand projet fait de petits projets. C'est sans doute un engagement dans un projet durable pour la France qui permettra d'éviter l'extrême densification des métropoles et l'exclusion urbaine et sociale du désert français. »

C'est l'enjeu du récit national que d'ouvrir à la diversité des trajectoires l'objectif commun de transformation écologique.

### **Accepter la sélectivité sans vouloir agir partout et de la même manière.**

Cette stratégie nationale peut intervenir dans trois dimensions. La première consisterait à élaborer des stratégies macro-régionales visant non telle ou telle catégorie de territoire mais des régions particulières en raison de leurs caractéristiques (démographiques, économiques, sociales)... La seconde dimension concernerait des politiques de préservation écologique visant, contre rétribution, à maintenir une forte qualité naturelle dans certains espaces de très faible densité, en finançant des activités de maintenance et d'enrichissement des milieux : forêts et prairies naturelles, agroécologie, évolution des modes constructifs et des mobilités. ...La troisième dimension consisterait à organiser de fortes interactions entre les espaces de faible densité et les villes en matière d'alimentation, d'énergie, de ressources naturelles, en renouvelant le modèle des syndicats mixtes permettant les solidari-

tés horizontales entre espaces producteurs et espaces consommateurs. »

« Les élus et maires de petites communes de moins de 3 500 habitants déclarent que c'est sur leurs territoires que se joue l'écologie française ! En effet lors d'ateliers de réflexion qu'ils ont menés sur le sujet, ils affirment que c'est là que se jouera le futur de la biodiversité, de la gestion de l'eau, de la production d'énergies renouvelables. Et on pourrait rajouter de l'évolution du modèle urbain de densification des métropoles. »

Un chercheur évoque « la question de la rémunération pour service rendu à la nature ou écosystémique qui peut être cruciale quant à la future économie des territoires peu denses. »

L'agriculture et le logement conservent, bien évidemment, leur rôle mais en s'adaptant.

Pour l'agriculture, l'ouvrage souligne les projets d'un urbaniste qui « témoignent d'une intégration nouvelle des questions agricoles vivrière et nourricière en lien avec l'espace urbain ».

En matière de logement, pour adapter leurs produits commerciaux aux territoires concernés, un urbaniste « s'est appuyé sur une méthode de coconception avec des constructeurs de maisons individuelles en engageant avec eux un travail de transformation de leurs modèles de catalogue. »

### **Diversifier les modèles et les modalités d'intervention**

Les aménageurs ne s'engagent que trop rarement dans ces territoires, le bilan d'opérations surgit comme une menace dissuasive. Nous devons donc réfléchir à des modalités d'intervention qui s'adaptent à leurs caractères : faible densité, faible intensité des échanges et des transactions, rareté des opérateurs, lenteur de réalisation, retour tenu sur investissement et surtout, capacité financière réduite, en dépit des compensations gouvernementales.

Les aides de l'État, notamment celles pilotées par l'ANCT<sup>1</sup>, sont foison mais encore organisées selon des logiques sectorielles. Comment peuvent-elles s'affranchir des normes en partant non seulement de la réalité toujours complexe et variée des territoires, mais aussi des attentes et initiatives locales dans différents domaines ? Comment mobiliser les opérateurs de l'aménagement, les SEM, les SPL ? Peut-être en les aidant à passer « de l'investissement à la gestion », mais aussi en jouant des péréquations et des réciprocitys. Les SEM patrimoniales le permettent mais elles nécessitent des aménageurs expérimentés et des financements.

Si ce n'est pas la fin des grands projets dont certains sont indispensables, il s'agit, en cohérence avec nombre d'orientations des politiques publiques, de

favoriser et d'accepter en premier lieu l'extension des projets d'aménagement à leur environnement élargi en mobilisant les aménageurs pour aller au-delà de leur périmètre, créer des liens avec l'environnement proche mais aussi lointain. Dans cette perspective, les missions confiées aux aménageurs devraient évoluer avec le soutien politique des pouvoirs publics. L'aménageur peut avoir en effet une fonction de révélation, de sensibilisation et non seulement d'exécution d'une commande donnée. Quelques rares EPA<sup>2</sup> opèrent sur de vastes territoires en déprise. Il s'agit également de favoriser la capacité à monter des opérations multi-sites... »

### **Fabriquer de la rareté pour (re)créer un marché**

« Comment intéresser les acteurs privés à ces lieux qu'ils ignorent ? Sans doute en créant de la rareté et des opportunités de profit, tant en matière commerciale que dans le domaine du foncier résidentiel. Il s'agirait alors de faire évoluer les conditions d'aides au logement, qui devraient être mieux localisées en fonction des enjeux des politiques publiques locales... »

L'objectif « zéro artificialisation nette » peut aider en ce sens : les territoires qui souhaitent continuer à « urbaniser » pourraient être contraints à financer le recyclage ou la renaturation de friches de territoires en déprise démographique. Avec un double intérêt : améliorer la qualité du paysage et créer une rareté susceptible d'orienter le marché immobilier. Les politiques publiques nationales peuvent contribuer à créer cette rareté, en intégrant mieux des enjeux géographiques et urbains dans la localisation des aides qu'elles accordent.

L'évolution du prêt à taux zéro (PTZ) destiné aux ménages à revenus modestes pour accéder à la propriété sur une géographie plus ciblée serait une des mesures clé. Ils pourraient en effet favoriser « les greffes urbaines » et revitaliser des villages. Les prêts à taux zéro, jusqu'à récemment, étaient octroyés de manière prioritaire à des extensions urbaines éloignées des zones urbanisées, car moins chères et plus aisées à aménager. Ce qui entre en contradiction avec le ZAN mais aussi avec la priorité qui doit être donnée à la reconversion fonctionnelle et à la redynamisation des villages ou des cœurs de petites villes en perte de vitesse. En ce sens, le recours au BRS (bail réel solidaire) généralisé ne serait plus seulement un dispositif qui limiterait le coût du foncier dans les constructions neuves mais aussi un outil facilitant le recyclage des usages du sol. Certes les évolutions actuelles avec le ZAN et le centrage du PTZ vont conduire à la chute (déjà amorcée) de la construction de maisons individuelles qui ont représenté dans les années récentes 45% de la construction totale de logements.

### **Accorder le temps nécessaire à la « capacitation » des territoires**

Les aides de l'Etat sont le plus souvent instrumentées dans le cadre d'appels à projets, approche complexe à évaluer, et dont les effets ne sont pas les mêmes à court et moyen termes. A court terme, elles permettent de financer des projets immobiliers et de requalification du cadre urbain ; à moyen terme, les dynamiques d'entraînement sur le territoire sont incertaines et, faute de modèle économique, les investissements subventionnés peuvent contribuer à alourdir fortement les dépenses de fonctionnement des collectivités. D'autre part, tout le monde le souligne, la logique de l'appel à projets est épuisante : elle oblige à une veille permanente et favorise une logique de « coups » au détriment d'une démarche de développement. Enfin, elle favorise la production matérielle et ne s'intéresse guère aux « capacités » d'agir des habitants, des actifs non-résidents, des associations, des entreprises...

Les appels à projets devraient évoluer vers des appels à programmes et soutenir des démarches d'abord fondées sur la capacité d'agir des acteurs économiques, sociaux, culturels, ou autres mais aussi proposer des modèles économiques viables (y compris de très petite ambition). Dans ce cadre, un montage d'opération devrait d'abord être un « montage d'opérateurs ». L'ingénierie étant avant tout socio-économique et pas technico-financière, il s'agirait de trouver les acteurs et les opérateurs avant de penser l'aménagement et les projets. L'exemple italien (SNAI) peut inspirer, notamment par son ingénierie : une « task force » de 250 experts qui vont sur le terrain, sont à l'écoute des projets et attentes des territoires et les aident à les mettre en œuvre dans la mesure du possible...

Dans cette optique, les enjeux de fonctionnement, de gestion – bref le software du développement territorial – prendrait le pas sur le hardware ou plus exactement, celui-ci ne devrait pas être pensé en dehors des capacités d'agir de la société locale et des acteurs publics territoriaux. En ce sens, on pourrait envisager le développement de « contrats de politique publique » qui garantiraient la présence et la continuité des services essentiels (éducation, santé, culture, mobilité) en utilisant des combinaisons public/privé à géométrie variable en fonction des situations, des trajectoires et des capacités territoriales.

Cette logique est à l'œuvre dans certaines démarches récentes, qu'il s'agisse des programmes alimentaires territoriaux (PAT) ou des « contrats de réciprocité » signés entre certaines grandes villes et des territoires environnants. Ce qui y compte avant tout c'est de construire des réseaux d'acteurs, de producteurs et de consommateurs et d'activer des systèmes d'échange (y compris monétaires) créateurs de valeur. En particulier, s'il est évident que l'enjeu agricole ne peut se réduire à la seule consommation de « proximité », il n'en reste pas

moins un puissant levier d'aménagement et de stimulation des transactions intra et inter territoriales.

### **En conclusion : quel portage politique et économique de l'action ?**

Par ailleurs, Le saupoudrage égalitariste a montré ses limites : pourquoi ne pas faire des choix ? Au lieu de vouloir aider tout le monde sur tous les sujets sans sauver personne, pourquoi ne pas polariser certaines aides sur des territoires susceptibles de gagner dans tel ou tel domaine ? Il s'agirait ainsi d'assurer une équité (non une égalité) entre territoires plus développés et moins développés, entre ceux qui gagnent et ceux qui perdent dans les recompositions actuelles. Cela implique une réflexion sur la restructuration de l'armature urbaine.

L'équité territoriale peut prendre la forme de ce que les Allemands appellent « concentration décentralisée », parti adopté par certains schémas régionaux en France, celui de la région Sud (PACA) par exemple qui identifie des niveaux de centralités et des degrés d'équipements

en fonction de ces niveaux. Cette notion insiste sur un principe hiérarchique lié à la taille et un principe de complémentarité entre les centralités, de façon que les usagers puissent avoir accès à des services publics en réseau permettant d'accéder aux services les plus rares. C'est ce qui existe en France, mais qui reste difficile à mettre en pratique dans les espaces de faible densité, isolés par rapport aux espaces métropolitains. On peut cependant imaginer qu'une politique régionalisée d'aménagement du territoire en concertation entre la Région, l'État et les grands services publics en réseau, propose une forme de garantie de la présence – comme le font déjà les maisons « France-services » –, des services de base (qui n'est d'ailleurs pas si mauvaise en France) et des garanties d'accessibilité – physiques ou numériques –, aux services collectifs les plus rares. »

1. ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

2. EPA : Etablissement Public à caractère Administratif

# RÉINVENTER LES MODÈLES D'URBANISME DANS LES PETITES CENTRALITÉS STATIONNAIRES OU EN CRISE

SIMON TEYSSOU

ARCHITECTE-URBANISTE, GRAND PRIX DE L'URBANISME 2023

*A l'occasion de la remise du Grand prix, un communiqué de presse publié par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires indique les raisons qui ont conduit le jury à choisir Simon Teyssou : « Le jury a désigné dès le premier tour Simon Teyssou pour son engagement et son action en faveur des territoires ruraux et périurbains. Tête de file d'une génération de concepteurs, il démontre qu'il est possible de réaliser des projets ambitieux, qualitatifs et créatifs dans des territoires faiblement dotés en ingénierie, peu attractifs pour le marché et financièrement contraints.*

*Le jury a voulu saluer ses travaux, sa pensée et son engagement qui mettent à l'honneur ces espaces souvent modestes, parfois les oubliés de l'urbanisme, qui fondent l'identité de la France et se révèlent être des laboratoires sociétaux, urbains et environnementaux ».*

*Dans le même communiqué est cité le ministre, Christophe Béchu : « Je souhaite que sa démarche et ses travaux soient largement diffusés, car ils démontrent qu'il est possible de concilier développement des territoires ruraux, qualité de vie et sobriété foncière. C'est un chemin qu'il nous ouvre pour concrétiser peu à peu le concept de zéro artificialisation nette que le pays s'est fixé pour 2050. »*

Dans les contextes urbains denses où la pression foncière demeure modérée ou faible, comme dans le centre-ville de Lodève, l'injonction à la densification portée par les pouvoirs publics pose question. Pour construire un récit adapté aux territoires stationnaires ou en crise, il est utile de distinguer la densification matérielle de la densification démographique. La première désigne l'augmentation du bâti par l'édification de nouvelles constructions, comme celles qui viendraient combler les « dents creuses » urbaines ou celles qui viendraient remplacer une maison par un immeuble plus haut. La seconde se réfère à l'accroissement de la population dans un espace donné, ce qui suppose une évolution de la densité pour une unité de mesure donnée (mètre carré, hectare, etc.). Lier directement accroissement démographique et augmentation du bâti n'a pas sens dans les centralités en crise ou stationnaire. Elles exigent, au contraire, une approche axée sur la recomposition des espaces existants, fondée davantage sur une logique soustractive plus qu'additive.

La notion de soustraction positive, chère à l'atelier du Rouget<sup>1</sup>, nous semble être un concept utile pour repenser l'aménagement des espaces urbains marqués par des signes de déclin. Cette posture fait écho à une approche de l'urbanisme qui ne se limite pas à l'ajout ou à la multiplication d'éléments bâtis, mais qui propose plutôt de libérer, d'enrichir et de transformer les espaces

en jouant sur la réduction, la réaffectation et la reconquête des espaces existants.

La soustraction positive cherche à rééquilibrer les rapports entre espaces bâtis et espaces libres. Cette approche repose sur l'idée que certaines surfaces, certains volumes ou certaines structures, loin de devoir être complétés ou densifiés, pourraient au contraire être retirés, réorientés ou transformés, pour d'une part étendre les espaces publics et ainsi accroître la place du végétal en ville (augmentation de la biodiversité, lutte contre les îlots de chaleur, réponse à la demande sociale du paysage), et d'autre part générer des espaces intermédiaires (terrasses, balcons, loggias, jardinets) qui font défaut dans l'habitat contraint des petites centralités.

Un urbanisme qui valorise la soustraction positive est aussi une manière concrète de remettre en question les dogmes de l'urbanisme moderne, synonyme de croissance infinie. Cette approche privilégie des transformations qualitatives qui s'appuient sur la capacité des espaces existants à s'adapter et à offrir de nouveaux usages, plutôt qu'à simplement chercher à créer de nouvelles constructions. Loin de représenter une perte, cette démarche est fondée sur le « déjà-là » pour faire émerger des potentiels spatiaux, sociaux et écologiques là où la logique de croissance bâtie conventionnelle n'aurait fait que creuser les déséquilibres. En privilégiant la recomposition plutôt que le neuf, la soustraction posi-

tive devient un outil stratégique pour créer des espaces urbains plus résilients, plus agréables et plus vivants, dans une logique de transformation fine de l'existant et de réappropriation collective.

Pour finir, cette démarche invite à reconsidérer notre rapport à l'héritage bâti. Elle réfute la transposition automatique de la logique patrimoniale d'exception – qui repose sur la rareté, la valeur symbolique ou esthétique – aux formes ordinaires, souvent délaissées, des villes et des bourgs en crise. Il ne s'agit pas de nier leur valeur, mais de reconnaître qu'elles demandent autre chose que la mise sous cloche : elles demandent de l'attention, du soin, et surtout des projets. Le patrimoine n'est pas seulement ce qui est à conserver, c'est aussi

ce qui est à transmettre, ce qui suppose transformation, adaptation, réinvention. La fidélité à l'histoire n'est pas dans l'immobilisme, mais dans la capacité à faire évoluer les lieux pour qu'ils restent habitables, désirables, partagés. Cette position politique met le projet au centre, dans une perspective collective, tournée vers les ceux qui sont là. Transformer pour mieux habiter, plutôt que préserver pour mieux se souvenir. C'est une invitation à sortir du fétichisme du bâti ancien pour entrer dans une lecture active et située de l'histoire urbaine.

1. Installé au Rouget (Cantal) depuis 2001, l'atelier du Rouget est dirigé par Simon Teyssou ; voir le site internet <https://www.atelierarchitecture.fr/> (note de la COFHUAT)

**ARIELLA MASBOUNGI**

ARCHITECTE-URBANISTE, GRAND PRIX DE L'URBANISME 2016

Le Jura Suisse, territoire industriel oublié, diffère quelque peu de l'image qu'on se fait de la Suisse prospère et dynamique.

Ce qui est moins bien connu en ce qui concerne l'urbanisme suisse, c'est l'action sur les bourgs qui met en œuvre une stratégie enviable de préservation des territoires et de valorisation de l'existant avec une conversion efficace du patrimoine.

En effet, la Suisse est plus précautionneuse que la France quant à la préservation des territoires car l'agriculture y est sanctuarisée et l'étalement urbain plus contrôlé. Les espaces peu denses y sont généralement bien protégés.

Deux choses parmi d'autres diffèrent du cadre français : une loi fédérale très stricte dans son engagement pour la préservation des sols (déjà drôlement bien préservés par une loi décrétant depuis la deuxième guerre mondiale l'autonomie alimentaire traduite en 1992 par un « Plan sectoriel des surfaces d'assolement » sacralisant les terres agricoles). La Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT), révisée en 2014, impose un changement de paradigme : le « développement intérieur », donc la reconversion et la réhabilitation. D'autre part, il existe depuis 1943 une association, EspaceSuisse, financée par tous les cantons qui est au service de qui en a besoin et bien évidemment surtout des communes les plus démunies en termes d'ingénierie. Comme en témoigne Alain Beuret, architecte urbaniste qui y exerce, EspaceSuisse, est un format hybride entre un CAUE, une agence d'urbanisme et un prestataire qui fait du conseil pour des collectivités ou des acteurs privés.

On peut aussi citer une nouvelle disposition qui établit une forme de péréquation entre ceux qui gagnent et ceux qui perdent. Toute modification de la zone à bâtir

doit verser une partie de sa plus-value (minimum 20%), les cantons pouvant les verser pour financer les autres actions urbaines et notamment dans les territoires qui sont en panne de financement pour se recomposer. Il ne faut pas oublier le très efficace dispositif de transport qui privilégie à la vitesse la desserte généralisée et les cadences. Ceci assorti de l'autopartage aide considérablement les territoires oubliés à vivre et travailler avec les métropoles, en économisant les sols et en densifiant moins les métropoles.

On peut citer en exemple trois bourgs jurassiens qui ont mis en place une politique volontariste pour « exister » au sein du territoire oublié de l'arc jurassien : à Porrentruy (6 000 habitants), la Ville soutient les propriétaires pour réhabiliter l'habitat dans son centre ancien ; à Delémont (12 000 habitants), la Ville densifie massivement le quartier de la gare en accompagnant les promoteurs grâce à une vision directrice élaborée avec la population et en promouvant la biodiversité ; à La Sarraz (2 000 habitants), la commune valorise l'espace public et le patrimoine bâti et pratique une politique immobilière active pour maintenir la vie sociale et culturelle dans le petit bourg. Nous verrons aussi comment Renens (20 000 habitants) s'est transformée : de banlieue mal aimée des années 60 conçue autour de la voiture, elle est devenue une ville dense et agréable faisant la part belle à la mobilité douce.

Voilà comment la Suisse tente de préserver son territoire et de ne pas oublier ses territoires oubliés.

1. CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'environnement

# ANALYSE DE TROIS « PROJETS RÉUSSIS » DE RECYCLAGE FONCIER ET URBAIN EN SUISSE

ALAIN BEURET  
ARCHITECTE ET URBANISTE

*Alain Beuret est architecte et urbaniste suisse. Il assure des conseils en aménagement au sein de l'association EspaceSuisse.*

Le présent article se penche sur la situation des trois villes et villages suisses cités dans l'ouvrage « Les territoires oubliés, un futur désirable » d'Ariella Masbounji et de Guillaume Hébert.

Alain Beuret a été contacté et a accepté de nous donner des précisions sur chacun de ces projets.

Notre objectif était de rechercher quels étaient les acteurs qui sont intervenus sur ces sites, leur rôle exact dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet ainsi que le modèle économique ayant justifié l'intervention des acteurs exposés à des risques financiers.

## Les projets réussis en Suisse

### LA COMMUNE DE LA SARRAZ

Selon l'article paru dans « Les territoires oubliés » ce projet concerne une commune de 2 000 habitants qui subit une très forte pression démographique.

La commune a décidé de refaire la traversée du village et de supprimer quatre-vingt places de parkings implantées dans la grande rue. Un parking collectif de remplacement a été créé à l'extérieur du centre.

Une large concertation avec les habitants a été engagée afin de définir l'usage de l'espace dit « du Vallon », édifié sur un petit ruisseau canalisé.

Une hypothèse de création d'un aménagement paysager a été retenue.

Le groupe de réflexion a décidé de conserver certains bâtiments marquants et de densifier une partie de l'espace.

Alain Beuret apporte les éléments complémentaires suivants :

Il s'agit d'un projet en devenir et qui n'a pas encore été mis en œuvre.

L'espace du Vallon a été inscrit dans le plan d'affectation, suite à l'atelier participatif, mais n'a pas encore été réalisé à ce jour.

Il s'agira de libérer l'espace occupé par une ancienne tannerie désaffectée au profit d'un parc bénéficiant aux nouveaux immeubles qui seront construits à proximité.

Le maître d'ouvrage d'aménagement de cet espace sera certainement la commune, qui possède déjà certaines parcelles avoisinantes. Le coût de cet aménagement et son mode de financement n'ont pas encore été établis à ce jour.

La remise à ciel ouvert du cours d'eau actuellement canalisé pourrait éventuellement bénéficier de subventions cantonales ou fédérales.

Les bâtiments et les terrains identifiés sont en partie propriété privée d'une grande chaîne de supermarchés appelée « Coop ». Celle-ci a l'habitude de réaliser elle-même des projets de densification, en s'appuyant éventuellement sur des investisseurs, non définis à ce stade. Il n'est pas prévu de solliciter des aides publiques.

Le recours à un architecte est obligatoire dans le canton de Vaud. Dans son nouveau plan d'affectation, la commune va exiger que soit établi au préalable un plan d'affectation spécial du secteur, en ayant recours à un urbaniste.

Les investisseurs préfèrent en général rester propriétaires des immeubles et louer les locaux aménagés. Dans le cas d'espèce, le programme prévoit de réaliser uniquement des logements et de maintenir le supermarché Coop.

Il n'est pas possible à ce stade d'apprécier quel sera l'équilibre économique de ce projet.

Plusieurs bâtiments de la Grand-Rue du bourg ont déjà été transformés ces dernières années par des opérateurs

privés. Seul un bâtiment, qui appartenait à la commune, a été vendu à un investisseur.

Le bâtiment rénové comporte des logements et quelques commerces en rez-de-chaussée.

Cette opération n'a pas bénéficié d'aides publiques.

Il n'a pas été possible d'accéder au bilan économique des projets déjà réalisés mais il est vraisemblable que ces opérations ont été rentables car sinon les propriétaires ne les auraient pas engagées. En Suisse c'est avant tout le rendement locatif qui est recherché.

Chacune des interventions citées ont été ou seront conduites dans leur logique propre. La commune bénéficie de la péréquation financière cantonale car elle est plutôt considérée comme une commune pauvre au niveau vaudois.

En ce qui concerne le parc paysager la pratique dans ce genre d'opérations est de faire supporter les coûts par les propriétaires fonciers qui en bénéficient, au moyen d'un plan d'affectation spécial et d'une répartition des dépenses au prorata des avantages qu'ils en retirent.

## LA COMMUNE DE PORRENTRUUY

Cette commune de 7 000 habitants a engagé une importante opération de réhabilitation de son patrimoine bâti en mariant réhabilitation et densification, tout en bénéficiant d'aides professionnelles et financières importantes.

Il s'agissait d'aider les propriétaires à réhabiliter les anciennes bâtisses et à créer de nouveaux logements dans des bâtiments qui étaient souvent vides.

La commune apportait une aide de 25 000 francs suisses et le canton de 15 000 francs suisses.

Des critères devaient être respectés, tels que la qualité formelle du dossier, la qualité des relations entre partenaires, la pertinence de la réponse compte tenu du caractère du bâtiment, le respect du cadre bâti et non bâti, la diversité de l'habitat, la qualité quant à l'utilisation de l'énergie, la prise en compte du développement durable et les mesures d'hygiène et la promotion de la santé.

L'ensemble de l'opération a concerné vingt bâtiments, permettant la création de soixante-dix nouveaux logements, pour un investissement de treize millions de francs suisses et un investissement de la commune et du canton de 520 000 francs suisses.

Un ancien bâtiment à l'abandon a été transformé et réhabilité en cinq logements avec un spa dans la cour intérieure, des terrasses dans les combles et un cabinet de physiothérapie au rez-de-chaussée.

Ce projet a été soutenu pendant quatre ans par le Confédération car il a participé à l'appel à projet « projet modèle ».

Un autre immeuble a été réhabilité afin d'accueillir une agence d'architecture et un nouvel appartement avec vue sur la rivière.



Alain Beuret a apporté les précisions suivantes :

Il n'y a pas eu de densification du bâti car il n'y a pas eu de construction de nouveaux bâtiments mais uniquement la réalisation de nouveaux logements dans des bâtiments existants transformés.

Chaque propriétaire a financé individuellement ses travaux. D'importantes aides publiques ont été allouées,

dans le périmètre de la zone centre uniquement, pour autant que les critères qualitatifs demandés soient respectés. Cette vérification a été effectuée par une commission cantonale lors de l'instruction de la demande de permis de construire. Une visite de vérification a ensuite été effectuée sur place à l'achèvement des travaux.

Il n'a pas été possible de vérifier l'équilibre économique de ces opérations mais il paraît vraisemblable que

celui-ci ait été atteint car sinon les propriétaires n'auraient pas engagé les travaux.

Les logements réalisés ont un statut locatif à l'exception d'un seul, occupé par sa propriétaire.

Le spa et le local de physiothérapie sont gérés par une praticienne qui est également copropriétaire de l'immeuble.

L'aide financière apportée par la Confédération a essentiellement servi à la communication et a représenté environ 100 000 francs suisses sur quatre ans.

Les montants totaux investis par le canton et la commune sur ce projet étaient de 520 000 francs suisses environ.

## LA COMMUNE DE DELÉMONT

Le projet de la commune s'est orienté vers la remise en valeur de la gare et le développement de l'environnement de celle-ci.

Delémont, commune de 12 000 habitants, s'est investi dans le principe de rendre possible l'accès aux transports des territoires éloignés des centres par différentes modalités.

La gare a été entièrement réhabilitée, afin de devenir la principale porte d'entrée de la ville.

Un cabinet médical, un kiosque et un restaurant ont été installés dans le bâtiment historique, près des guichets, tandis qu'une supérette a pris place dans une extension réalisée sur le premier quai.

Il est à noter que les horaires d'ouverture de celle-ci ont été portés de 6h à 23h, sept jours sur sept, alors que les règles cantonale imposent généralement une fermeture à 18h30 ou 19h00 et interdisent l'ouverture dominicale.

La place de la gare a été aménagée en place de rencontre et piétonnisée. Les quatre-vingt places de parking existantes ont été supprimées et remplacées par un espace public arboré, offrant de l'espace aux terrasses des cafés qui le jouxtent.

En partenariat avec le canton et les entreprises de transports publics la ville a construit une « vélo-station » fermée d'une centaine de places et une nouvelle gare routière en bois pour abriter la vingtaine de bus qui dessert les petits villages de la vallée de Delémont avec une fréquence horaire en correspondance avec le RER bâlois et les trains grandes lignes qui relient chaque demi-heure Delémont à Bienne, Lausanne, Berne ou Bâle, de 5h à minuit.

Cette gare devenue une interface de transports performante a reçu le prix de « Flux de Noeud de correspondance » en 2016.

Un parking payant a été construit de l'autre côté des voies ferrées, recouvert de panneaux photo voltaïques. Celui-ci est utilisé par les automobilistes qui se rendent à la gare.

Une station d'autopartage comportant trois voitures en libre-service y a été également installée.

Des abonnements généraux permettent de circuler librement sur toutes les lignes de transports publics, bus et bateaux compris.

Depuis cinq ans la ville s'attelle à concentrer le développement des services et des infrastructures dans le quartier de la gare. Elle a élaboré un « master plan » du développement de ce quartier il y a quinze ans. Des ateliers participatifs avec la population permettent de confirmer cette vision, lors de la révision du plan d'affectation.

Plusieurs infrastructures importantes ont massivement densifié le quartier : le siège de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) sur le quartier de l'ancienne gare de marchandise, un hôtel et une centaine de logements sur le site du parking de l'ancienne poste, un « hard discounter » avec des appartements pour seniors sur une friche, puis la crèche municipale avec des logements et la division Alcools et Tabac de l'Office fédéral des douanes.

Cette politique volontariste a évité l'implantation de supermarchés périphériques et a donné un nouveau souffle au quartier de la gare. Celle-ci s'est transformée en un lieu de rencontres et d'achats très animé.

Alain Beuret a apporté les précisions suivantes :

Le projet de rénovation de la gare a été financé par la compagnie des Chemins de fer fédéraux (CFF).

Aucune aide publique n'a été allouée à cet opérateur, dont la Confédération est l'actionnaire majoritaire.

Le kiosque, le cabinet médical, le restaurant et la superette sont la propriétaire de CFF qui les loue.

Le loyer est un pourcentage du chiffre d'affaires réalisé par le locataire. Cette pratique s'applique dans toutes les gares où CFF est propriétaire des bâtiments.

Les travaux d'aménagement de la place, de la zone de rencontre, et de l'espace arboré ont été réalisés par la commune.

La nouvelle gare routière en bois a été cofinancée par les entreprises de transport publics et le canton, mais la quote-part de chacun d'eux n'est pas connue.

CFF est également propriétaire du « vélo-relais » ainsi que du parking-relais pour voitures. Les emplacements sont loués aux usagers.

Pour les parkings-relais, CFF pratique des prix à la journée différenciés en fonction de l'emplacement de la gare : 4 francs par jour dans les petites gares de campagne, 6 francs dans les petites villes comme Delémont, et jusqu'à 10 francs dans les villes moyennes.

Récemment CFF a réinvesti pour couvrir le parking de panneaux photo voltaïques.

Les autres équipements d'infrastructure ont tous été autofinancés.

Lorsque les terrains d'assiette appartiennent à CFF celui-ci ne les vend pas mais les met à disposition dans le cadre d'une location de longue durée, dont la durée maximale en Suisse est de 99 ans.

La centaine de logements disposent tous d'un statut locatif.

S'agissant du terrain de l'ancienne poste, celle-ci en est restée propriétaire et l'a mis en location.

S'agissant du « Hard discounter », le terrain a été acheté par une société privée dénommée Tertianum. Celle-ci a édifié l'équipement médico-social (EMS) et les appartements pour seniors.

Un parking souterrain et des commerces ont été implantés au rez-de-chaussée.

Suite au succès de cette première opération, le groupe Tertianum a acheté par la suite une seconde friche, constituée par les anciens abattoirs de la ville, pour y construire un second programme similaire.

La Caisse de pension des employés du canton a réalisé la crèche municipale et les cinquante logements attenants. Elle a assuré le financement de cette opération dont les logements sont dédiés à la location. La crèche a été mise à la disposition de la ville de Delémont dans le cadre d'un contrat de mise à disposition de vingt ans.

La Division de l'Office fédéral des douanes est locataire de ses locaux, au même titre que la commune.

1. L'ouvrage « Les territoires oubliés – Un futur désirable » est un livre écrit par Ariella Masbouni, qui est architecte-urbaniste et Grand Prix de l'urbanisme 2016, (Membre du Club Ville Aménagement, elle est en charge d'études et groupes de réflexion de nature prospective) et par Guillaume Hébert, qui est lauréat du Palmarès des jeunes urbanistes 2007. [Note de la COFHUAT]

2. Un plan d'affectation communal règle le mode d'utilisation du sol en définissant des zones sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Constitué d'un plan, d'un règlement et d'un rapport selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), il définit également la mesure de l'utilisation du sol et le degré de sensibilité au bruit. Un plan d'affectation communal doit être révisé tous les 15 ans ou quand les circonstances l'exigent.

Opposable aux tiers, un plan d'affectation communal est établi par la municipalité avec l'appui de mandataires. Le Service cantonal compétent contrôle la conformité de plan d'affectation avec le plan directeur cantonal et la législation supérieure. [Note de la COFHUAT]

3. CFF SA est la plus grande entreprise de transports publics en Suisse et l'un des plus grands employeurs du pays. [Note de la COFHUAT]

4. Les EMS accueillent des personnes qui sont, en principe, en âge AVS et leur offrent des prestations hôtelières (hébergement, restauration, buanderie, services logistiques), de soins et d'animation. Un contrat-type d'accueil unique est conclu par l'établissement avec chaque résident.

L'assurance-vieillesse et survivants, plus connue sous l'abréviation AVS, est le principal pilier de la prévoyance sociale suisse. [Note de la COFHUAT]

5. Il s'agit de la Caisse de pension de la République et du Canton du Jura. [Note de la COFHUAT]

# HALTE À LA DÉMOLITION SYSTÉMATIQUE : POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT AU SERVICE DU LOGEMENT

JEAN-MARC JULIEN

DÉLÉGUÉ DE LA COFHUAT DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Face à la crise du logement, la France doit repenser en profondeur sa politique d'aménagement du territoire. Depuis plus de deux décennies, de nombreux quartiers sont démolis au nom de la rénovation urbaine, souvent sans réelle justification technique ou patrimoniale ; seule la justification sociale motivant ces démolitions. Cette stratégie n'est plus soutenable.

## Une politique de démolition devenue automatique

Depuis la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) il y a vingt ans, une mécanique s'est mise en place : détruire pour reconstruire. Ce modèle repose sur une logique de financement qui favorise la démolition au détriment de la réhabilitation. Les élus et bailleurs, souvent contraints par les règles du jeu, choisissent cette option non par conviction mais parce qu'elle ouvre droit à des subventions importantes.

Cette approche présente de lourds inconvénients :

- Un coût financier très élevé, supérieur à celui d'une réhabilitation, même lourde.
- Un impact carbone désastreux, en contradiction totale avec les engagements climatiques.
- Une consommation foncière incompatible avec l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).
- Une perte de patrimoine architectural et urbain qui, dans bien des cas, aurait pu être préservé.

## Des exemples parlants : Butte-Rouge, Mirail, Alma-Gare

Les quartiers de la Butte-Rouge à Châtenay-Malabry, du Mirail à Toulouse ou encore de l'Alma-Gare à Roubaix incarnent ces dérives. Il ne s'agit pas de quartiers vétustes et irrécupérables, mais de réalisations urbaines de qualité, conçues par des architectes de renom, intégrées dans leur environnement et offrant un vrai potentiel de réhabilitation.

- La Butte-Rouge est un « écoquartier avant l'heure », avec une qualité paysagère et architecturale exceptionnelle. Une partie du parc a déjà été réhabilitée.
- Le Mirail, conçu par Georges Candilis, ne pose pas de problème structurel majeur et peut faire l'objet d'une rénovation énergétique efficace.
- Alma-Gare conserve une belle qualité urbaine, et des interventions ponctuelles suffiraient à en corriger les défauts.

Derrière la volonté de les démolir se cache souvent un autre objectif : remodeler socialement ces territoires, les rendre plus attractifs, mais aussi plus chers, en modifiant leur population. La gentrification, sous couvert de rénovation, exclut les habitants les plus fragiles au lieu de les intégrer.

## Réhabiliter et rééquilibrer plutôt que raser

Ces quartiers souffrent moins de leur bâti que de l'absence de mixité sociale et parfois de leur isolement. C'est une politique de peuplement ambitieuse qu'il faut mettre en œuvre : en diversifiant les statuts d'occupation (locatif, accession, logement intermédiaire), en introduisant des activités, des services, des équipements. Si certains bâtiments doivent être vidés pour être réhabilités, n'est-ce pas l'occasion de proposer ceux-ci en logements intermédiaires ou en accession à de nouvelles populations ? Bâtiment par bâtiment on parviendra à instaurer ainsi de la mixité avant d'envisager une mixité au sein de chaque bâtiment si l'on doit un jour l'envisager.

La démolition ne doit jamais être une première option. Elle peut se justifier dans certains cas : bâtiments techniquement irréparables, insalubrité avérée, impossibilité de rénovation énergétique... mais elle doit être décidée en toute transparence, après une étude rigoureuse et contradictoire. Il est temps d'instaurer un processus de décision encadré par l'État, associant tous les acteurs : services de l'État, habitants, élus, bailleurs, urbanistes, associations patrimoniales et sociales.

La maïeutique nécessaire pour faire émerger la « bonne solution » et la dégager grâce aux compromis consentis par chacun, devra être conduite, selon mon expérience, par une autorité de compétence reconnue, par exemple l'autorité préfectorale, réunissant l'ensemble des parties afin d'établir cette bonne solution

## Repenser l'aménagement du territoire pour sortir de la crise du logement

Derrière la question des démolitions se cache un enjeu plus large : celui d'un aménagement du territoire déséquilibré. La métropolisation a concentré les richesses, les emplois et les services dans les grandes villes, laissant les périphéries et les villes moyennes en marge. Résultat : une pression foncière énorme dans les métropoles, une vacance importante ailleurs et une production de logements qui ne suit plus.

La Caisse des Dépôts a conduit une étude précieuse, bassin d'emploi par bassin d'emploi, identifiant trois grands leviers pour produire du logement sans artificialiser davantage :

- Dans les territoires à potentiel, une hausse de 10 à 15 % du nombre de logements permettrait de produire entre 215 000 et 320 000 logements, dont jusqu'à 70 000 en zones prioritaires.
- Dans les zones denses sous pression, une densification douce (dents creuses, surélévations) pourrait générer jusqu'à 270 000 logements supplémentaires.
- La lutte contre la vacance de longue durée, appuyée par la rénovation énergétique et l'adaptation des logements, permettrait de remettre sur le marché jusqu'à 1,1 million de logements, dont 300 000 en zones tendues.

Ces solutions impliquent une meilleure mobilisation du foncier existant (friches, terrains diffus, logements vacants), une densification raisonnée et un accompagnement fort des collectivités locales. Les outils existent : Bail Réel Solidaire, Opérations d'Intérêt National, Procédures Intégrées pour le Logement, etc. Il faut désormais les activer de manière coordonnée.

### **Une approche territoriale et interdépendante**

Répondre à la crise du logement suppose de dépasser les limites administratives et d'avoir une vision à

l'échelle des bassins d'emploi et des mobilités. Une ville moyenne bien desservie peut jouer un rôle structurant pour son territoire et accueillir une nouvelle population sans en dénaturer l'identité.

Cela nécessite une réflexion cohérente entre aménagement, logement, mobilité et environnement. Et surtout, une volonté politique de sortir du court terme et du réflexe démolisseur.

Ne plus choisir la facilité de la démolition !

En conclusion, avant de détruire, posons-nous les bonnes questions :

- Le bâtiment est-il réellement irréparable ?
- Le coût environnemental a-t-il été mesuré ?
- D'autres scénarios ont-ils été envisagés ?
- La décision a-t-elle été partagée avec les habitants ?
- D'autres solutions, moins brutales, peuvent-elles répondre aux problèmes identifiés (réhabilitation, mutation sociale, revalorisation urbaine) ?

Il est temps de redonner du sens à l'action publique en matière d'aménagement et de logement. Ne pas démolir, ce n'est pas être conservateur ou immobiliste. C'est vouloir construire autrement, en respectant l'histoire des lieux, en s'appuyant sur l'existant et en engageant une vraie transition urbaine, sociale et écologique

# LA RECHERCHE URBAINE

## UN ÉTAT SUCCINCT DE LA RECHERCHE URBAINE

JEAN-LOUIS HÉLARY

INGÉNIEUR GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES, MEMBRE  
DE LA COFHUAT

Pour enrichir les réflexions issues des différents entretiens avec des professionnels et des élus, menés sur le thème central du recyclage du foncier urbain, des chercheurs dans le domaine de l'urbanisme ont été interpellés. Il ressort de ces entretiens que le champ des relations entre les acteurs de la production du logement que sont les élus, avec toute la superposition des compétences des différents niveaux de collectivités territoriales, les promoteurs comprenant également les bailleurs sociaux, et les aménageurs comme intermédiaires intervenant dans l'organisation de l'espace avant l'acte de construction, reste un domaine peu investi par le monde de la recherche urbaine. Dans ce cadre trois personnalités ont été approchées :

- Sonia Guelton qui est la présidente de l'association Foncier en Débat, qui est un lieu de rencontres de chercheurs universitaires ou autres sur le domaine du foncier
- Eric Charmes qui est responsable au sein de l'École nationale des travaux publics de l'État du pôle urbanisme
- Jean-Marc Offner, actuel président de l'école d'urbanisme de Sciences Po Paris.

Si Sonia Guelton a accordé un entretien formel, les deux autres personnes se sont déclarées incompetentes sur le sujet posé du recyclage du foncier urbain relevant au passage la faiblesse des travaux menés en cette matière mais apportent par leurs ouvrages cités ci-après des éclairages intéressants. De fait une recherche bibliographique rapide permet de constater cette carence. Une explication à cette situation est à rechercher dans la nécessité d'avoir des approches multidisciplinaires. En effet l'étude des comportements et des postures des acteurs intervenant dans les processus de recyclage urbain relève de la sociologie des organisations, de l'économie, de la science politique, voire du droit. Néanmoins un certain nombre de publications peut être signalé aux lecteurs désireux d'approfondir cette question.

En premier lieu il est apparu indispensable de revenir au rapport de Jacques Mayoux intitulé *Demain l'espace* (disponible sur le site Gallica de la BNF) publié en 1978 sur l'habitat périurbain. L'enjeu de la défense d'une nécessaire densification urbaine ne saurait éluder le développement dès cette époque de la maison individuelle comme forme privilégiée d'habitat des Français. La citation de la lettre d'envoi au ministre de l'environnement et du cadre de vie du rapport reste d'une grande actualité : « La multiplication des maisons individuelles aux confins des agglomérations urbaines ne doit pas être conçue comme un débordement honteux, qu'il faudrait contenir à tout prix ou accueillir à contrecoeur, consacrant ainsi un divorce profond entre le plus grand nombre des aménageurs et la majorité du public. »

La conclusion générale du rapport reprise dans l'encadré n° 1 mérite d'être également citée, car elle démontre à elle seule, que loin d'être levées, les deux contradictions évoquées restent toujours d'actualité sans avoir connu une résolution.

En second lieu et sans que cela puisse être rangé dans une rubrique de travaux de recherches, on peut citer le rapport établi par Jean Bosvieux et Bernard Coloos en juin 2022 (un résumé est disponible sur le site « [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com) ») concernant les obstacles à la densification urbaine par la construction, rapport fait à la demande de la fédération des entreprises sociales de l'habitat (ESH). Il ressort de cette étude que les relations entre les promoteurs et les maires qui délivrent les permis de construire sont complexes. Elles relèvent de négociations informelles qui transforment au gré de ces discussions les règles des PLU<sup>1</sup>, qui fixent le droit des sols mais ne sont pas prescriptives en matière quantitative de production. Seuls les programmes locaux de l'habitat (PLH)<sup>2</sup> définissent des quotas de production, mais sans que ceux-ci soient eux-mêmes prescriptifs. De fait dans bon nombre de communes les objectifs chiffrés par ces documents sont revus à la baisse.

## CONCLUSION DU RAPPORT DE JACQUES MAYOUX « DEMAIN L'ESPACE »

Ainsi, la planification du développement péri-urbain est nécessaire et sera d'autant mieux reconnue et acceptée qu'elle se limitera à l'essentiel. Elle est dès à présent possible, sans modification fondamentale des instruments existants, par le développement de pratiques locales dont on a déjà pu constater l'efficacité.

Un vaste champ s'ouvre ainsi aux Pouvoirs publics et aux techniciens de la planification urbaine, qui acceptent de reconnaître un nouveau mode de vie et d'organiser le cadre de vie correspondant. Mais cette évolution des pratiques, si elle n'est pas subordonnée à des préalables réglementaires ou institutionnels, peut se trouver bloquée si l'on ne surmonte pas, tôt ou tard, les deux grandes contradictions du système actuel :

- Contradiction entre la limitation des droits de construire et la production de terrains à bâtir. Sans remettre en cause la nécessité de protection des sites et paysages naturels, il faut prendre clairement conscience que l'on ne pourra juguler la hausse

spéculative de terrains sans promouvoir une offre de terrain quantitativement suffisante, là où se portent spontanément les tendances du marché : il est temps que les planificateurs se comportent en commerçants et non en proconsuls.

- Contradiction entre le mode de développement et la taille très modeste des communes-supports. Sans postuler a priori tel ou tel mode d'organisation intercommunal, il est clair qu'aucune planification du développement péri-urbain n'est possible sans la mise en place d'organismes de régulation et de redistribution à l'échelle de l'aire de développement et d'échanges. Au moment où l'on s'apprête à décentraliser les responsabilités de l'urbanisme au profit des collectivités locales, l'absence de tels organismes peut entraîner les pires désordres et déboucher paradoxalement sur un regain de centralisme, l'administration de l'Etat apparaissant alors comme la seule autorité en situation d'arbitre entre les volontés divergentes des différentes communes.

En outre le même rapport note que la persistance de la délivrance des permis de construire par les maires pose un problème de cohérence entre le renforcement des intercommunalités en matière d'élaboration des PLU et des PLH avec le difficile arbitrage des maires chargés de leur application concrète dans leurs communes. Le rapport en conclusion émet l'idée de mettre en place un système coercitif à l'image du dispositif de la loi SRU pour le logement social.

Au-delà on peut citer plusieurs autres publications dont certaines font l'objet d'une recension rapide dans des encadrés. Il s'agit entre autres de :

- « L'urbanisme 1.0 » de Dominique Lorrain qui présente une enquête relative au développement urbain de Villiers-sur-Marne, commune périphérique de l'est parisien sur une longue durée de plusieurs décennies (Ed. Raisons d'agir 2018) (encadré n°2) ;
- « Le grand retour de la terre dans les patrimoines » de Alain Trannoy et Etienne Wasmer aux éditions Odile Jacob 2022 (encadré n°3)
- « Anachronismes urbains » de Jean-Marc Offner aux éditions de Sciences Po 2020 ;
- « L'État, le promoteur et le maire : la fabrication des politiques du logement » de Julie Pollard aux éditions de Sciences Po 2018 (encadré n°4) ;

- « La ville sobre » de Dominique Lorrain, Charlotte Halpern et Catherine Chevauché aux presses de Sciences Po 2018.

S'agissant de l'ouvrage de Jean-Marc Offner, l'auteur analyse les anachronismes hérités de la période des trente glorieuses dans toutes les dimensions qui font la ville :

- pour les mobilités la réflexion s'en tient à une amélioration de l'offre de déplacement sans chercher à articuler le besoin de se déplacer avec toutes les formes possibles de mobilité sans ostraciser la voiture devenue électrique sous l'effet d'une loi,
- pour l'habitat la fuite en avant des dispositifs de défiscalisation destinés au développement d'une offre adaptée en parallèle du logement HLM qui centre les politiques du logement uniquement sur l'offre,
- le périurbain reste cantonné à un impensé destiné à en limiter les effets en termes d'étalement urbain, qui dans une métropolisation accrue autour de certains pôles, constitue des espaces stratégiques,
- enfin sur le plan institutionnel, plutôt que de chercher le territoire pertinent pour résoudre tous les problèmes et ainsi conforter le diktat des périmètres, l'Etat devait mobiliser les acteurs locaux et les inciter à développer des coopérations destinées à mobiliser au mieux les interdépendances.

## « L'URBANISME 1.0 ENQUÊTE SUR UNE COMMUNE DU GRAND PARIS » DOMINIQUE LORRAIN AUX ÉDITIONS RAISON D'AGIR 2018

Cet ouvrage est une étude résumant l'histoire de l'urbanisation de Villiers-sur-Marne, commune où réside l'auteur depuis les années 70. Étant lui-même ancien chercheur dans le domaine urbain, Dominique Lorrain a disséqué l'action du maire et des édiles municipaux en relation avec les promoteurs pour tenter de définir la gestation des projets de logements au sein de cette commune périphérique de l'est de Paris. Desservie par de grandes infrastructures comme l'autoroute A4, le RER A et prochainement par la ligne 15 du Grand Paris Express, cette commune connaît une expansion de son parc de logements.

Cette approche est intéressante à plusieurs titres car elle mêle en premier lieu le détail des décisions d'urbanisme prises par le maire et le contexte dans lequel elles doivent s'insérer. Dit autrement cette commune croît au gré d'une juxtaposition d'opérations s'inscrivant dans un contexte largement régionalisé. Un extrait illustre cette situation où les responsabilités sont multiples : le maire partage la politique du logement avec le préfet, garant des grands objectifs du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) et de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU), les promoteurs qui ont un réel pouvoir de réalisation à la fois technique et financière et les communes voisines dans le cadre du Grand Paris, qui

demeure cependant très incertain dans ses compétences et la façon de les exercer.

En second lieu, elle illustre que le maire dispose de la seule délivrance du permis de construire pour bâtir au fur et à mesure la ville de demain, qui se devra d'être connectée, durable et agréable à vivre. Relativement dépourvu de services techniques qui puissent l'assister, les services de l'État étant désormais démunis pour ce type de suivi, il est difficile pour le maire de vouloir contrôler ces processus complexes qui font la ville à coups de permis de construire et ainsi résister aux pressions des promoteurs qui cherchent à développer leurs activités.

Enfin la population locale, hors quelques habitants encore soucieux de préserver leur cadre de vie, se désintéresse globalement de ce développement de leurs communes à coups d'opérations dont la juxtaposition ne fait pas apparaître de façon claire et évidente les conséquences.

On est donc loin de l'urbanisme 3.0, respectueux des règles et de l'environnement car subsistent des systèmes d'action 1.0, avec un usage flexible des règles, peu tournés vers le développement durable.

D'une lecture riche mais parfois confuse, cette perspective urbaine, historique et économique apporte des éléments de réflexion utiles

Eric Charmes a, quant à lui, produit bon nombre d'articles et de livres sur le thème central du périurbain parmi lesquels on peut noter :

- « L'arbre, le maire et le terrain constructible », un remarquable essai politique paru dans la Vie des idées en février 2025 et inspiré par les difficultés de mise en place du Zéro Artificialisation Nette né de la loi Résilience et Climat de 2021 ; il dresse une critique argumentée de ce dispositif comptable des espaces qui favorise l'éternelle opposition ville-monde rural déplorant ainsi ce que le rapport Mayoux de 1978 préconisait de ne pas faire
- une France l'une contre l'autre qui était en 2014 une réponse critique aux thèses de Christophe Guilluy sur la France périphérique
- « Haro sur le pavillon » (paru dans La vie des idées

2022) qui sans être un réel plaidoyer de la maison individuelle rappelle un certain nombre de faits parmi lesquels on peut noter :

- le rapport consommation d'énergie sur densité n'est pas en défaveur du monde urbain très dense, tout au contraire,
- l'habitat individuel n'engendre pas des surcoûts par rapport à la ville dense,
- de nature plus adaptable que l'habitat collectif, la maison individuelle favorise des formes plus écologiques de vie.
- « La ville émietlée » (paru aux presses universitaires de France en 2011) qui est un essai sur la compréhension du phénomène de la périurbanisation avec le doublement en 20 ans du nombre de communes classées en périurbain.

## « LE GRAND RETOUR DE LA TERRE DANS LES PATRIMOINES »

ALAIN TRANNOY - ETIENNE WASMER - ODILE JACOB  
2022

Ce livre est un ouvrage d'économistes rédigé sous la forme d'un essai destiné à poser le débat de la fiscalité actuelle sur le capital productif et sur les salaires. Il ne s'agit donc pas d'une réflexion sur la production et la gestion fiscale du logement, mais de poser les termes d'une réforme fiscale d'ampleur visant à refonder les mécanismes taxant à la fois le capital productif, ce qui est un non-sens en économie, et sur les salaires diminuant d'autant les revenus des salariés.

L'analyse se fonde sur l'observation de la progression constante des valeurs foncières, même si des inégalités entre les territoires persistent, voire s'accroissent. Les auteurs estiment que la valeur totale actuelle du foncier métropolitain s'élève à 7 000 milliards d'euros. La taxation sur le foncier (bâti essentiellement et le non bâti) permet de dégager un montant de 48 milliards d'euro, alors que la somme des taxes et impôts sur le capital productif et les salaires s'élève à 110 milliards d'euros. En supprimant une quote-part de 1000 milliards correspondant aux patrimoines des administrations, des associations et autres congrégations, un prélèvement de 1% par an peut dégager 60 milliards d'euros par an. Le doublement de ce taux de prélèvement permet

alors de financer en totalité l'équivalent des taxes et impôts prélevés sur le capital productif et les salaires.

Ces estimations sont globales concernant aussi bien les entreprises que les particuliers. De ce fait aucune évaluation de la répartition de cette nouvelle taxation sur le foncier n'est opérée, la répartition entre les gagnants et les perdants n'étant pas possible.

D'autres considérations émaillent le livre notamment sur les modes d'évaluation des terrains quels que soient leurs modes d'occupation actuelle.

Cet ouvrage de réflexion est intéressant car il dresse un panorama des travaux théoriques portant effectivement sur le poids de la valeur de la terre dans l'économie. Il rappelle les réflexions de certains physiocrates comme François du Quesnay ou des théories plus abouties comme celle de l'économiste américain Henry George qui ont vu une application concrète au sein de l'Etat ville qu'est Singapour. De fait pour assurer une maîtrise parfaite du foncier, la conséquence du géorgisme est la municipalisation des sols. On peut aisément imaginer la révolution qu'une telle politique aurait en France quand on assiste à la résurgence des débats sur les méfaits de l'héritage.

Pour terminer ce succinct tour d'horizon de la recherche urbain, Eric Charmes a évoqué l'émergence d'un courant de penser qui s'inscrit résolument contre le développement urbain. Ainsi en va-t-il des thèses de Guillaume Faburel, géographe, qui a publié « Les métropoles barbares » paru aux éditions le passager clandestin en 2019. Il s'agit d'un essai sur la démondialisation des villes et leur désurbanisation. C'est semble-t-il un courant de penser qui tend à se développer.

Outre le manque de travaux de recherche urbain sur ce thème du recyclage urbain, on peut en tirer la conclusion que le concept même d'aménagement urbain, dont les deux procédures phares sont la zone d'aménagement concerté (ZAC) et la zone d'aménagement différencié (ZAD), tend à disparaître pour ne laisser la place qu'aux seuls promoteurs face aux maires qui restent les autorités compétentes dans la délivrance des permis de construire. Dans ce cadre institutionnel fermé, les outils de planification et de programmation (PLU et PLH) ne servent au mieux que de références destinées à guider

les relations entre les promoteurs et les élus locaux, le permis de construire traduisant à lui seul le résultat de ces discussions.

Il est manifeste que le développement d'une offre de logements ne saurait se résumer comme l'ont constaté les divers auteurs cités à une simple confrontation entre des promoteurs et des maires. La pensée urbaine qui a toujours en France connu des heures d'un passé intellectuel riche mérite un nouvel investissement. Mais celui-ci ne doit pas se cantonner à la seule appréhension du monde urbain dense pour englober l'ensemble des territoires métropolitains et périurbains, une place à part devant être réservée à certaines zones particulièrement tendues en termes d'offres de logements (région parisienne, grandes agglomérations, zones de montagne et littorales).

1. PLU : Plan Local d'Urbanisme

2. PLH : Programme Local de l'Habitat

## « L'ÉTAT, LE PROMOTEUR ET LE MAIRE : LA FABRICATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT » JULIE POLLARD AUX PRESSES DE SCIENCES PO 2018

Cet ouvrage s'appuie sur une approche territorialisée dans 2 communes de la couronne parisienne (Saint-Denis et Issy-les Moulineaux) du rôle des promoteurs dans la production du logement, ce qui en limite la portée.

Après avoir esquissé les différents profils rencontrés dans cette profession, Julie Pollard définit leur rôle comme des intermédiaires transformant le capital en investissements immobiliers. A cet égard les bailleurs sociaux assurent les mêmes fonctions mais dans un cadre plus contraint par la réglementation en vigueur.

Avec la disparition des aides à la pierre existant avant la réforme dite Barre et la montée en puissance des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif dans les décennies des années 80 et 90, leur rôle dans la production de logements s'est considérablement renforcé. De fait Julie Pollard énonce les raisons qui expliquent l'engouement de l'Etat à avoir recouru à la défiscalisation de l'investissement locatif :

- les politiques fiscales sont plus faciles à introduire que les politiques budgétaires,
- elles sont rapides à mettre en œuvre,
- elles permettent de coaliser les acteurs plus facilement,
- elles sont plus souples que les dépenses budgétaires.

En revanche l'affirmation selon laquelle elles sont moins coûteuses est largement à relativiser.

Dans l'examen des relations entre les promoteurs et les maires, Julie Pollard souligne combien elles sont empreintes de jeux de négociations, l'autorité municipale conservant par la délivrance des permis de construire une grande marge de manœuvre. Elle évoque des rapports d'échange, ce qui est une expression juste pour les caractériser.

En conclusion Julie Pollard note que les politiques nationales du logement restent ainsi dépendantes du dynamisme des promoteurs, tout en regrettant la faiblesse des contrôles effectués a posteriori.

# ESQUISSE D'UNE SYNTHÈSE

## ESQUISSE D'UNE SYNTHÈSE SUR LES OPÉRATIONS DE RECYCLAGE FONCIER ET URBAIN

**PIERRE CARLI**

MEMBRE DE LA COFHUAT

### Préambule

Depuis des décennies les opérations de construction neuves et de réhabilitation s'inscrivent dans un processus bien établi, dans lequel le rôle des différents acteurs est parfaitement déterminé.

Il existe deux catégories d'intervenants :

#### **A - Les « capitaux-risqueurs » :**

Nous appellerons ainsi les intervenants qui risquent de l'argent dans l'engagement de l'opération.

Il s'agit du propriétaire foncier, de l'aménageur, lorsque celui-ci existe, et du promoteur immobilier.

#### **B - Les « prestataires » :**

Il s'agit de l'architecte, des bureaux d'études, du géomètre, des organismes de contrôle, du notaire, des entreprises, etc.

Ces intervenants sont payés dans le cadre de contrats, soit sous la forme d'honoraires, soit sous celle de situations de travaux. Payés de ce fait quoi qu'il arrive, ils se trouvent à l'abri de risques économiques, sauf bien entendu en cas de mauvaise gestion de leur structure ou de défaillance de leur client.

Quelles que soient les compétences et les qualités des « prestataires », et celles-ci sont indispensables à la réussite d'un projet, ceux-ci ne seront engagés dans un projet que s'il existe un modèle économique robuste pour les « capitaux-risqueurs ».

En l'absence d'un tel modèle le projet ne sera tout simplement pas mis en œuvre.

C'est donc de la robustesse du modèle économique qui s'applique au projet que dépend la faisabilité de toute opération de construction ou de réhabilitation.

### La nouvelle politique immobilière et la préservation des espaces naturels

Le Pacte vert pour l'Europe propose une feuille de route ambitieuse visant à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, conformément à l'Accord de Paris sur le climat (Conseil européen, 2019). Dans ce cadre, diverses stratégies européennes définissent des objectifs politiques pour différents secteurs afin de garantir la réalisation des objectifs du Pacte vert. Par exemple, la stratégie de l'UE pour la biodiversité à l'horizon 2030 vise à protéger la nature et à inverser la dégradation des écosystèmes (Commission européenne, 2020).

En France, pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 a défini un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) pour 2050. La loi du 20 juillet 2023 tend à faciliter sa mise en œuvre, notamment par les élus locaux.

L'objectif ZAN consiste à limiter toute extension de l'artificialisation d'ici 2050. Cela implique que des aménagements des espaces agricoles, naturels ou forestiers seront encore possibles mais conditionnés à une renaturation à proportion égale d'espaces artificialisés sur le territoire concerné.

Parmi l'ensemble des politiques urbaines se réclamant du développement durable, les mesures de densification urbaine sont depuis plusieurs années présentées comme étant une des issues pour construire des villes moins consommatrices d'espaces et de ressources et comme permettant de faire des économies dans les réseaux.

Le terme « reconstruire la ville sur la ville » traduit ces nouvelles orientations.

Un des effets majeurs de cette politique est son impact sur le nouveau rôle assigné aux « capitaux-risqueurs » et sur leur modèle économique.

En effet, comment établir des plans de financement équilibrés lorsque les nouveaux projets sont appelés à s'implanter non plus sur des terrains vierges de toute construction mais sur des terrains déjà urbanisés, et ce afin d'éviter d'accroître l'artificialisation des sols ?

La plupart des professionnels s'accordent pour souligner la difficulté qu'engendre cette politique, soulevant les contraintes rencontrées pour ajuster le nouveau contenu de leurs interventions et élaborer des plans de financement réalistes.

### Les « projets réussis »

Pourtant, dans ce nouveau contexte, décrit comme plus difficile, émergent certains projets, qualifiés de « réussis » en ce qu'ils permettent de parvenir aux nouveaux objectifs de préservation des sols et de densification de l'offre.

De tels projets sont souvent considérés comme des « expériences ».

Rappelons que par sa définition, « l'expérience est un enchaînement d'évènements dont on peut tirer une leçon par un retour d'expérience ».

Faute de pouvoir disposer du résultat de travaux de recherche en matière d'évolution des relations entre les collectivités territoriales, les promoteurs, y compris sociaux, et les aménageurs, comme le regrette Jean-Louis Héлары dans son article figurant dans la présente revue, il devient dès lors intéressant d'analyser finement ces opérations d'un genre nouveau, afin de comprendre quelle a été l'évolution du rôle des « capitaux-risqueurs » et comment ils ont pu redéfinir un nouveau modèle économique de ces projets, afin d'en tirer un enseignement permettant de reproduire ces nouvelles pratiques et parvenir à les généraliser, autant que possible.

Car un projet décrit comme exemplaire « doit être extrêmement bon et mériter d'être admiré et copié » selon la définition donnée à ce concept.

S'il est naturel de se féliciter et de se satisfaire de quelques « projets réussis », la raison impose de se poser la question de savoir si ceux-ci sont reproductibles à l'échelle des besoins rencontrés. Faute de se poser cette question nous risquons de susciter à la fois de l'admiration pour les « projets réussis » et de la frustration pour les projets laissés pour compte car ne trouvant pas leur équilibre économique.

Il en va de même pour l'activité de la construction et de la réhabilitation en France et en Europe : les projets réussis ouvrent-ils véritablement la voie à une nouvelle économie de la construction ou constituent-ils des projets de niche, peu ou pas reproductibles à une échelle satisfaisante ?

### L'époque des pionniers et les nouveaux modèles testés

Le dispositif de la loi « zéro artificialisation nette » n'a pas encore été mise en œuvre mais pourtant l'ensemble

des acteurs de l'acte de construire se sont déjà convaincus de son caractère inéluctable et ont commencé à adapter leurs comportements aux contraintes prévues par la loi.

Que ce soit de gaité de cœur, ou non, la grande majorité d'entre eux ont intégré le fait qu'ils devaient faire évoluer leurs pratiques professionnelles afin d'assurer la protection de l'environnement.

Devant cependant sauvegarder leur activité, ces acteurs se sont mis à la recherche de nouveaux « gisements d'activité ».

Ce sont de véritables pionniers, des défricheurs d'un domaine d'activité où tout reste à inventer tant les nouvelles conditions de l'exercice de ces activités sont novatrices et déstabilisantes.

Nous sommes dans le domaine des expérimentations, qui nécessitent d'avancer en tâtonnant, en testant de nouvelles pratiques. Les efforts d'adaptation sont considérables et déstabilisants par rapport aux anciennes habitudes forgées au fil du temps. Souvent certaines caractéristiques des métiers, considérées comme immuables, sont profondément remises en question.

Citons, à titre d'exemple, le rapport au foncier qui évolue dans l'activité de recyclage urbain vers de nouvelles exigences de libération et de dépollution des sols mais qui nécessite également d'intégrer des coûts plus élevés d'acquisition des terrains, du fait que ces derniers sont bien souvent déjà desservis par les réseaux.

Les divers professionnels rencontrés et interviewés ces derniers mois permettent de dresser un tableau de ces nouveaux « gisements d'activité », dans lesquels s'exerce désormais l'intervention de ces acteurs, mais dans des conditions bien différentes de celles de leurs modes d'intervention du passé.

### Essayons de décrire la typologie de ces nouveaux types d'intervention :

#### La sauvegarde du patrimoine immobilier obsolète et en voie de dégradation

Un des secteurs d'activité est celui des patrimoines obsolètes et en déshérence, menacés de se dégrader faute d'être entretenus et utilisés.

Dans cette catégorie nous trouvons à la fois des organismes de grande taille et des particuliers.

S'agissant des grands organismes propriétaires d'un patrimoine immobilier non utilisé et en cours de dégradation, tels que la société des chemins de fer suisses, ces derniers développent une logique patrimoniale.

L'évolution de l'activité ferroviaire et notamment la désaffectation des transporteurs de marchandises, qui préfèrent désormais la route au train, a vidé de leur usage une grande partie des bâtiments.

Ces organismes entreprennent des travaux de réhabilitation de ces immeubles, dans le double but de leur attribuer une nouvelle destination et de leur redonner une valeur immobilière.

Ainsi la société des chemins de fer suisse rénove une partie de son parc immobilier et le transforme en commerces ou en bureaux, loués à des tiers.

Le modèle économique de ce type d'intervention est difficile à apprécier puisque si les nouveaux loyers constituent une nouvelle recette à mettre en face des coûts d'investissements, il est par contre difficile d'apprécier la valeur que procure la rénovation d'un patrimoine qui menaçait ruine.

En effet, si les loyers constituent un vrai produit qui impacte favorablement le compte d'exploitation, en revanche la rénovation du bâti devrait se traduire au bilan de l'entreprise par un renchérissement de ses actifs ; renchérissement dont le calcul est difficile à établir.

Les particuliers qui s'attachent à rénover leur patrimoine dégradé, essentiellement constitué de logements, sont confrontés à une problématique similaire. Leurs appartements une fois rénovés sont mis en location et dégagent un produit locatif, à comparer à l'amortissement des fonds engagés pour financer les travaux.

Mais il est difficile de pouvoir vérifier la justification économique de telles opérations, faute d'avoir eu accès à des plans de financement réels. Notons également que l'octroi d'aides publiques peut avoir, en fonction de leur montant, à la fois un effet d'incitation et d'encouragement des propriétaires, mais peut constituer parfois une substantielle participation financière au projet.

A cette approche qui relève de l'équilibre du compte d'exploitation s'ajoute la revalorisation de la valeur du patrimoine, dont le réel niveau reste difficile à apprécier. Notons également que pour un propriétaire particulier la sauvegarde d'un bien familial peut également présenter un aspect psychologique qui sort du champ de toute approche économique.

#### La surélévation d'immeubles d'habitation existants

Cette pratique se rencontre dans un nombre croissant d'immeubles de logements en copropriété.

Elle a pour origine le constat que l'immeuble, de construction ancienne et souvent d'après-guerre, présente des caractéristiques insuffisantes révélées par le diagnostic de performance énergétique (DPE). Se voyant attribuer une note E, F ou G par le diagnostic la copropriété voit la valeur à la revente de ses appartements fortement dégradée et parfois constate que certains d'entre eux ne peuvent plus être mis en location.

L'amélioration des performances énergétiques de ce type d'immeuble nécessite d'importants moyens finan-

ciers, dont la copropriété ne dispose généralement pas. La surélévation de l'immeuble, pour y réaliser des logements qui seront destinés à la vente, constitue un moyen pour se procurer de substantiels moyens financiers permettant de financer les travaux d'amélioration.

Le conseil syndical et le syndic ne disposant généralement pas des savoir-faire permettant d'élaborer et de mettre en œuvre ce type d'intervention, des personnes disposant de compétences en ce domaine proposent leurs services à la copropriété qui les rémunère sur honoraires.

Ces personnes réunissent alors autour d'elles une équipe d'ingénierie qui est chargée de l'élaboration technique et financière du projet, d'engager les démarches administratives pour l'obtention des autorisations puis de la réalisation des travaux.

Certains maîtres d'ouvrages sociaux, qui disposent des savoir-faire nécessaires et sont parfois syndics de copropriétés, interviennent dans des opérations de ce type.

#### La restructuration des quartiers d'habitat social

Les grands projets de rénovation urbaine, accompagnés par l'ANRU, intègrent souvent des démolitions d'immeubles inadaptés, ce qui a pour effet de libérer du foncier.

Plusieurs bailleurs sociaux implantent sur ces terrains libérés de nouveaux immeubles de grande qualité technique et fonctionnelle, en régime locatif ou en accession à la propriété, dans le but principal d'introduire une certaine mixité sociale dans le quartier.

Le montage d'opérations de ce type est facilité par le fait que l'ANRU prend généralement en charge une partie significative du coût des travaux de démolition ainsi que les pertes des revenus locatifs des bâtiments démolis, ce qui permet de réduire très sensiblement la charge foncière des nouveaux immeubles construits à leur emplacement. Ce mode d'interventions, certes fortement financées par les pouvoirs publics, trouve ainsi un modèle économique qui fonctionne.

Parfois certains bailleurs sociaux disposent dans leurs résidences de parties de terrains constructibles mais non bâties. Ils exploitent alors cette opportunité pour édifier des logements sur ces parties de terrains.

#### En Ile-de-France, la rénovation de pavillons dégradés

En Ile-de-France et en lien avec l'établissement public foncier francilien (EPF), Action Logement a créé une société dénommée la SIFAE qui achète des pavillons dégradés, les rénove, puis les revend en VEFA à des bailleurs sociaux qui en assurent la gestion. L'objectif est de traiter une centaine de logements par an.

Pour amorcer cette intervention la SIFAE a été capitalisée à hauteur de 40 millions d'euros, à parts égales par l'EPF et Action Logement. La SIFAE est assignée à reconstituer

ses fonds propres grâce à la vente des logements rénovés afin de pouvoir poursuivre ainsi son activité.

### La rénovation des quartiers anciens d'habitat dégradé.

Ce type de tissu urbain est l'un dans lesquels les interventions pour leur rénovation sont les plus difficiles.

Dans la plupart des cas il s'agit de cœurs de villes et de villages anciens, chargés d'histoire, dont le caractère pittoresque est reconnu et a conduit l'Etat à édicter des règles pour sa préservation, tel le classement à l'inventaire des monuments historiques.

Le faible gabarit des voies de dessertes et leur morphologie tortueuse en font le charme, mais y rend difficile la circulation automobile. Le stationnement des véhicules y est le plus souvent difficile, voire impossible le long de la voirie et à fortiori dans les immeubles qui ne disposent généralement pas de parkings.

Enfin l'agencement des pièces des logements et leur état physique, dégradé, voire très dégradé, sont peu attractifs pour les ménages qui sont de plus en plus en recherche du confort moderne et de la sobriété énergétique.

La reconstitution de l'attractivité de ce patrimoine nécessiterait d'y réaliser d'importants travaux, à la fois au niveau de sa trame urbaine et à celui du bâti. Mais une difficulté économique majeure y fait obstacle ; en effet, le coût moyen des travaux au mètre carré avoisine les 2 500 €, ce qui est supérieur à sa valeur de marché qui s'établit autour de 2 000 €.

Certes la mise en place d'un conventionnement, dont le but est de limiter le niveau des loyers après rénovation, ouvre notamment le droit aux aides de l'ANAH, mais le montant de celles-ci est insuffisant pour boucler le plan de financement de ces projets.

En outre, dans ce type de secteur la nécessité de respecter les contraintes esthétiques élaborées pour préserver le caractère du site ne permet guère de rechercher des financements par la densification de l'existant.

Citons à titre d'exemple les interventions d'Action Logement qui intervient, accompagné par d'autres opérateurs, de différentes manières, selon les situations, aussi bien dans les sites relevant du programme « Action cœur de ville » qu'en dehors de celui-ci.

Les aides apportées sont constituées par un mixte de subventions et de prêts, la part de ces derniers étant d'autant plus élevée que l'opérateur est un bailleur social alors que les particuliers bénéficient d'une part plus importante de subventions.

### Les bureaux obsolètes destinés à être transformés en logements

Une des solutions envisagées pour accroître l'offre de logements est la transformation d'immeubles de

bureaux en logements. Si la mise en œuvre de ce type de projet est relativement aisée lorsqu'il s'agit d'anciens immeubles qui étaient composés à l'origine d'appartements transformés par la suite en bureaux, il n'en va pas de même pour les immeubles de bureaux construits dès le départ autour d'un noyau central auquel sont accrochés des plateaux et qui sont équipés en façades de murs rideaux.

Citons à titre d'exemple le rôle de la Foncière de transformation immobilière (FTI) dont l'objet est d'acheter des bureaux et de s'associer avec un maître d'ouvrage, qui est souvent un bailleur social, pour réaliser des travaux de leur transformation en logements, avec l'objectif que ceux-ci soient d'un prix abordable pour une large partie de la population.

Au titre du loyer du bail emphytéotique, le bailleur social acquitte une petite redevance, qui est soit capitalisée, soit étalée sur la durée du bail. Le problème est que ces baux sont d'une longue durée voisine de cinquante ans et que le remboursement des prêts consentis prend cinquante ans.

### La mobilisation du foncier de certaines entreprises

Dans ce type d'intervention l'entreprise met à disposition une partie de son tènement foncier.

Sur ces terrains, sont édifiés des logements, dont une partie dispose d'un statut social et une partie d'un statut libre.

Certains bailleurs installent des « Tiny houses » qui sont louées autour de 300 euros par mois à des stagiaires et à des apprentis, sur un terrain rendu disponible.

Les maisons de ce type, qui sont de très grande qualité, se déplacent et peuvent être transportées comme des caravanes en fonction de l'évolution des besoins.

### Les mesures d'accompagnement

Cette nécessité pour les acteurs de s'adapter aux nouvelles conditions de leur activité impose de mettre à leur disposition de nouveaux moyens leur permettant de s'adapter au nouveau contexte.

Parmi ces moyens il convient de saluer l'action des établissements publics fonciers (EPF).

La France compte 37 établissements publics fonciers, dont 12 d'Etat et 25 locaux.

Ayant pour objectif prioritaire de développer l'offre de logements, et notamment de logements sociaux, ces établissements ont dû s'adapter à l'évolution du contexte d'économie et d'optimisation de l'emploi des ressources foncières.

Les services de l'Etat étant désormais démunis en effectifs et en compétences pour apporter aux communes une aide efficiente en matière d'urbanisme, les maires, relativement dépourvus de services techniques

qui seraient susceptibles de les assister, peuvent demander l'aide des établissements publics fonciers, non seulement pour qu'ils puissent acquérir et assurer le portage d'opportunités foncières mais aussi, et surtout, pour les aider à élaborer une véritable stratégie en ce domaine.

Tel est le cas des deux EPF dont les directeurs généraux ont accepté de contribuer à la revue, qui montrent l'efficacité de leur rôle auprès d'un nombre croissant d'élus locaux.

### **Des efforts méritoires... mais des résultats quantitatifs encore modestes**

L'analyse des différents témoignages recueillis pour l'élaboration du présent numéro de la revue montre que les acteurs impliqués ont développé des moyens considérables et intelligents pour maintenir et développer une activité dans un contexte difficile.

Ces efforts doivent être valorisés car ils montrent la résilience et l'imagination de leurs auteurs qu'il convient de reconnaître, de féliciter et d'encourager.

Les projets réalisés sont de qualité et apportent une vraie réponse, notamment dans des domaines complexes tels que la sauvegarde du patrimoine en déshérence, la rénovation de l'habitat ancien, la transformation de bureaux en logements et la constitution d'une offre nouvelle de services.

Force est cependant de constater qu'à quelques exceptions près, les résultats quantitatifs de ces projets, évalués en termes de nombre de logements produits, de mètres carrés de bureaux, de commerce et de locaux d'activité réalisés restent modestes, voire très modestes.

Les valeurs figurant dans les interviews et dans les articles constituant l'essentiel du présent numéro de la revue permettent de constater la modestie de ces résultats.

Notons que, pour celui qui finance, les subventions constituent des investissements « sans retour » alors que les prêts sont généralement amortissables mais souvent sur une très longue durée, afin d'alléger la charge de la dette dans le compte d'exploitation des propriétaires des biens immobiliers.

Chez Action Logement ces prêts peuvent avoir une durée de cinquante ans, ce qui signifie qu'avec une telle durée de maturité les sommes allouées à ce type d'action n'assurent une activité que nécessairement limitée à quelques années, le temps que puisse se reconstituer le montant des sommes prêtées.

D'autres projets, plus rares, peuvent être qualifiés « d'autofinancés », mais une analyse plus fine de leur plan de financement et de leur compte d'exploitation serait nécessaire afin de s'en convaincre.

**Au risque de simplifier, nous pouvons classer les projets présentés en deux grandes catégories :**

### **Les grands projets de restructuration des friches urbaines :**

Ces projets sont établis sur de grandes unités foncières, libérées soit par les démolitions de bâtiments effectuées dans les projets soutenus par l'ANRU, soit par la démolition d'emprises notamment ferroviaires et industrielles devenues obsolètes du fait du tarissement de leur qualité d'usage.

Dans ces emprises les bâtiments existants sont soit démolis, soit lourdement réhabilités afin d'offrir un nouvel usage, différent de celui qui avait initialement conduit à leur édification.

La décision de réaliser de tels projets n'est pas nécessairement corrélée avec l'apparition des textes édictant les obligations de respecter une sobriété foncière.

Nous sommes plutôt face à des opérations traditionnelles, du type de celles qui constituaient les ZAC dans le passé, et qui se seraient réalisées indépendamment de la promulgation de la loi sur le ZAN.

La seule différence notable avec des projets plus classiques tient au fait que la charge foncière pèse plus lourdement dans leur plan de financement, mais ce surcoût est généralement compensé par une économie d'investissement pour la création de réseaux primaires, ces terrains étant déjà équipés.

La taille importante des parcelles concernées permet de produire des projets immobiliers « à l'ancienne », d'une taille importante et dégageant un nombre significatif de logements neufs et de mètres carrés de bureaux, de commerces et d'activités.

Comme le faisait Monsieur Jourdain avec la prose, « ces projets font du ZAN sans le savoir ».

### **Les autres projets :**

Les surélévations d'immeubles en copropriété, la requalification des centres anciens de villes et de villages, la rénovation de pavillons dégradés, la transformation de bureaux en logements, la mobilisation du foncier non utilisé chez certaines entreprises constituent des projets difficiles et leurs auteurs méritent tous les éloges, tant le chemin de leur réalisation est jonché de nombreux problèmes à résoudre.

Mais dans ces projets les principales difficultés ne sont pas d'ordre technique ou architectural, encore qu'il soit parfois nécessaire de mettre en œuvre des solutions nouvelles et expérimentales, ni même d'ordre administratif, encore que la posture désormais généralisée des élus locaux pour réduire le nombre et la taille des projets soit unanimement dénoncée.

La principale difficulté est d'élaborer des projets qui s'inscrivent dans une logique économique autonome, c'est-à-dire ne faisant pas ou que très peu appel à des aides publiques dont le montant est nécessairement limité.

La production immobilière qui résulte de ces projets est extrêmement faible, inférieure d'au moins un ordre de grandeur à celle des projets traditionnels.

Ce constat soulève deux questions :

- Les projets réalisés dans le nouveau contexte de sobriété de la consommation foncière permettront-ils d'apporter une offre nouvelle suffisante de logements, de bureaux, de commerces et de locaux d'activités au moment où tous s'accordent pour dénoncer une pénurie de l'offre face aux demandes ?
- Dans ce nouveau contexte existera-t-il encore un gisement suffisant d'activité pour les acteurs concernés et pourra-t-on éviter une embolisation de ce secteur économique ?

Seul l'avenir nous le dira mais les résultats constatés, certes au cours d'une période encore expérimentale pendant laquelle les acteurs ont dû tâtonner et retrouver leurs marques, doivent nous inciter à faire preuve d'une grande vigilance et à plébisciter la mise en œuvre d'indicateurs permettant d'évaluer dans la durée les résultats obtenus.

A cet égard peut-être devrait-on encourager les EFP à réaliser, comme le pratique l'établissement public foncier de Normandie, des études permettant de localiser et d'évaluer l'importance des gisements d'activité dans les domaines tels que la sauvegarde du patrimoine en déshérence, la rénovation de l'habitat ancien, la transformation de bureaux en logements et la constitution d'une offre nouvelle.

Le résultat de ces études pourrait faire l'objet d'une large diffusion, afin de permettre à l'ensemble des

acteurs d'en prendre connaissance et de localiser les opportunités d'interventions, puis de s'y investir.

A l'occasion de la diffusion de ces études il serait nécessaire que chacune des catégories d'interventions potentielles décrites dans la présente note puisse faire l'objet d'une présentation des plans de financement mis en œuvre pour permettre leur réalisation de manière crédible et équilibrée.

C'est à ce prix que les acteurs pourront se convaincre de l'existence d'un véritable modèle économique pour ce type d'intervention et seront encouragés à s'y intéresser.

1. Nous appellerons « acteurs de l'acte de construire » et plus simplement dans le présent article « les acteurs », l'ensemble des personnes physiques et morales concernées, de près ou de loin, par l'activité de la construction immobilière et de l'aménagement, tels que les propriétaires fonciers, les collectivités territoriales, les promoteurs, les notaires, les architectes, les bureaux d'études et de contrôle, les aménageurs, etc. [Note de l'auteur]

2. Les tiny houses sont des maisons de taille réduite mais qui se veulent tout aussi accueillantes que des maisons de taille plus grande. Elles sont destinées à ceux qui souhaitent s'installer sur un petit espace et vivre une vie plus simple. Ces maisons sont à la fois esthétiques, fonctionnelles et durables, offrant à leurs propriétaires l'opportunité de profiter de la nature et de l'espace à un prix abordable. [Note de la COFHUAT]

La traduction de tiny house en français est « micro-maisons » ou « minimaisons » (JO du 29 juin 2024 : liste relative au vocabulaire de l'urbanisme, issu de tiny qui signifie « minuscule » ou « tout petit » et house qui veut dire « maison » en anglais).

3. En France, un établissement public foncier (EPF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui négocie et mène les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projet d'aménagement public. Ces établissements ont pour objectif prioritaire de développer la réalisation de logements. [Note de la COFHUAT]



## **COFHUAT**

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,  
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



### **70 ANS D'INITIATIVES** 1947 - 2017

ÉTAT - COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
CAISSE DES DÉPÔTS - SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES

## **COFHUAT**

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,  
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



### **PLACE AUX INITIATIVES**

## **COFHUAT**

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,  
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



### **DÉVELOPPEMENT DURABLE** **AU QUOTIDIEN**

RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES

### **20 ANS D'ACTIVITÉ** **REPRIS DANS LES TROIS** **LIVRES DE LA COFHUAT**



©3F

*Transformation d'un garage en  
logements familiaux, Paris 20<sup>e</sup>,  
FTI et I3F*

**ActionLogement**   
RECONNU D'UTILITÉ SOCIALE