

 <p>EPF HAUTE-SAVOIE ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER</p>	<p>ATELIER 3C</p> <p><u>Avec quel droit de propriété ?</u></p>	<p>30 mai 2024</p>
---	--	--------------------

Animateur :

- Vincent LE ROUZIC, EPA Marne

Intervenants :

- Jean-François JOYE, Professeur de droit public à l'Université Savoie Mt Blanc, Chaire VALCOM
- Isabelle REY-LEFEBVRE, Journaliste, autrice, fondatrice de l'Association des responsables de la copropriété
- Romain THOME, Avocat chez Thomé Heitzmann

>Construire les politiques publiques et l'avenir territorial avec les communs fonciers

Le « communs », systèmes fonciers ancestraux, doivent être étudiés avec une acuité nouvelle, en ce qu'ils pourraient notamment favoriser l'émergence de communs verticaux. Les communs sont des structures juridiques et sociales oubliées, présentant un rapport à la propriété qui tente d'allier les atouts du droit de propriété individuel et les atouts de la propriété collective.

Les communs fonciers sont en fait un système de propriété partagée bâti sur un triptyque :

1. Des biens ou ressources naturelles ;
2. Des droits d'usage collectifs, détenus par la communauté ;
3. Une régulation qui passe par une gouvernance propre, avec le double objectif de garantir la prééminence pérenne de la communauté sur l'individu et de préserver les ressources.

Ce sont des outils de sociabilisation, qui développent et génèrent l'esprit d'entreprendre, et constituent un véritable héritage et de savoir-faire (affouage, irrigation, etc.).

▪ Requalifier les communs horizontaux ancestraux, ou propriétés collectives foncières.

Ces systèmes subsistent essentiellement en milieu rural : *communaux, sectionaux, section de commune, bourgeoisie, consortage* (vallée de Chamonix), *cayolars* (Pays basque), *patecqs* (Provence). Et le droit en vigueur les évoque encore (art. 542 Code civil, art. L2411-1 CGCT, et un décret de 1793).

Ces entités peu visibles recouvrent une grande diversité de fonctions et représentent une véritable « économie » sociale durable : entretien des forêts, agriculture, pastoralisme, culture, patrimoine, etc.

Lorsqu'on confronte la superficie des biens collectifs à l'échelle du territoire des Savoie dans les années 1730, on constate que ces systèmes ont périclité (pression foncière, promotion de la propriété individuelle). En altitude, ces systèmes étaient pourtant marqués : 70% des territoires de Tarentaise et de Maurienne, 45% du territoire du Chablais en Haute-Savoie. Ces systèmes, qui n'ont pas totalement disparu, sont plutôt méconnus, et peu visibles, sauf dans certains villages (Saint-Gingolph en Haute-Savoie, où 60% du territoire de la commune est un commun, une bourgeoisie).

▪ Favoriser l'émergence des communs verticaux – Avec l'exemple des coopératives d'habitants :

- Un immeuble (géré par une société propriétaire, dont les parts sociales, acquises par les occupants, donnent un droit d'accès à un droit d'usage pour occuper le logement) ;
- Des droits d'usage (logement) ;
- Une gouvernance (régulation, on décide ensemble).

Cette production de logements est axée sur l'implication du collectif, avec un engagement long terme qui part de la conception commune de l'immeuble, jusqu'à sa réalisation puis son usage au long court. C'est un gage de stabilité à l'échelle d'un quartier, gage d'élévation de la qualité du logement, accessible à toutes les couches de population, et avec l'idée d'accompagner un parcours de vie.

In fine, ce qui est intéressant dans ces systèmes, c'est avant tout de créer une dynamique d'implication, et de discussion, permettant de dégager des idéaux et des valeurs¹. A noter, la Suisse est pionnière en Europe en matière de coopératives d'habitants (25% des logements à Zurich, 5% à Genève).

>Les objectifs d'une politique logement – Constituer un parc non spéculatif et durablement abordable

La crise du logement étant d'abord financière, la politique du logement doit veiller à une maîtrise des coûts, et permettre une vraie mixité sociale. Celle-ci n'étant pas un argument moral, mais pragmatique : elle est un atout pour que les villes fonctionnent bien, et doit permettre du logement de qualité, avec des espaces de convivialité, des espaces partagés.

Dans les faits, la crise du logement ne touche pas toutes les populations. De fait, on observe une véritable dichotomie entre ceux qui ne peuvent se loger, et ceux qui accumulent les logements (1% des ménages français -3,5 millions- détiennent plus de 5 logements selon l'enquête INSEE sur les multipropriétaires). Dès lors, les ménages aisés accumulent les biens immobiliers, et exercent une emprise forte sur le parc privé locatif (58% à Paris, 50% à Lyon, ou 56% à Marseille).

Autre indice, celui des résidences secondaires, dont le nombre croît plus vite que celui des résidences principales (+1,1% entre 2009 et 2020, contre +0,9% pour les résidences principales).

Dans les années 2000, un véritable démantèlement des politiques sociales du logement s'observe en Europe : dès 1989 au Royaume-Uni, où la vente de 2 millions de logements sociaux a fait passer leur part de 32% en 1921, contre 16% aujourd'hui. Ou aux Pays-Bas, pays de coopérative à la tradition forte en logement social, où cette proportion est passée de 38% à 30% entre 2010 et 2018, et leur construction divisée par 2,5 sur injonction de la Commission européenne (laquelle a, depuis, changé de discours, incitant désormais les états membres à s'investir dans le logement abordable).

S'il est rapide de démanteler (vendre, augmenter les loyers, limiter les bénéficiaires...), il est inversement très long de se constituer un parc non spéculatif. A Paris, passer de 13% de logements sociaux en 2001 à 25% aujourd'hui, a nécessité un investissement de 800 millions d'euros par an sur cette période de 22 ans.

A côté du logement social, de la dissociation foncier-bâti, et des coopératives, il est également possible de faire du logement moins cher grâce à des prêts long terme, permettant d'étaler soit la charge foncière, soit l'ensemble du prix de revient des immeubles sur de vraies durées longues, et donc sur plusieurs générations d'occupants (exemple de la CODHA à Genève).

A travers ces montages, on dépasse les notions de locataire/propriétaire. Dans les coopératives, le locataire, membre de la société qui détient la coopérative, participe à la gestion du bien et bénéficie d'une réelle pérennité dans son logement. En BRS, le propriétaire, s'il n'a pas tout à fait les droits d'un propriétaire « classique » (obligation de revente à des bénéficiaires agréés par l'OFS, sous condition de ressource, interdiction de sous-louer, etc.) bénéficie d'un logement 30 à 40% moins cher. Et c'est ce statut hybride qui est intéressant : dès lors qu'on influe sur une baisse des prix, ça fonctionne.

¹ Pour aller plus loin : Journées portes ouvertes des coopératives d'habitants genevoises, chaque année en début d'automne – Film-documentaire « [En commun ! La propriété collective à l'épreuve de la modernité](#) » – Projet « [DEVCOOP, un programme pour favoriser l'essor des coopératives d'habitats](#) »

>Quels sont les outils susceptibles d'influer sur les comportements privés de manière à les mettre en concordance avec les politiques publiques ?

Les pistes, variées, diffèrent selon les territoires :

- Logiques de surélévation (territoires métropolitains), dans le sens desquelles vont les textes (loi ALUR 2014, ordonnance du 30 novembre 2019, loi de finances 2022).
- Bimby (secteurs périurbains), solution valorisant la densification pavillonnaire. Cette solution doit néanmoins être abordée avec prudence, et dans une vision long terme dans laquelle doit s'inscrire la politique publique, car elle obère toute réelle massification de la production.
- Structures « hameaux légers » (territoires ruraux) : l'association du même nom ayant contribué au déploiement de la dissociation foncier-bâti d'un point de vue matériel avant qu'elle n'existe au plan juridique (sous forme d'habitat mobile, participatif, avec mutualisation d'espaces communs). Dans les faits, cet habitat mobile trouve ses limites dans l'impossibilité de le financer par le recours à l'emprunt. L'association envisage de créer son propre modèle économique.
- Le bail à construction : autre outil de dissociation foncier-bâti en ZAE, qui prend appui sur une plus grande facilité à se détacher de la pleine propriété en matière économique que pour le logement.

En matière de logement, le projet « nouvelle utopie foncière » (NUF) de la Métropole Rennaise visait à aller au-delà du BRS, avec une sorte de bail à construction à sortie inversée sur un foncier maîtrisé : les droits de superficie sont cédés, mais sans caractère rechargeable, et le bail est adossé à une promesse unilatérale de vente. Tout acquéreur de droit réel peut lever l'option au bout de 18 ans, si et seulement s'il a respecté les plafonds de valeurs à l'occasion des mutations de droits réels intervenues durant les 18 années passées. Ce qui constitue un véritable outil de plafonnement des prix du marché libre, en ce qu'il permet d'offrir sur le marché du logement Rennais, au-delà des offres sociales et BRS, un produit libre dissocié qui ressort à 4 500 €/m² en prix plafonné.

Néanmoins, ces outils de dissociation foncier/bâti, s'ils sont une solution intéressante, ne peuvent être considérés comme la solution unique à la production de logements abordables. Il est indispensable d'avoir, à côté et surtout en amont, une réelle stratégie foncière.

>Les politiques publiques peuvent-elles influencer sur les démarches de rétention foncière des propriétaires, dès lors que l'action publique se fera de manière suffisamment marquée, constante et cohérente, et permettra de réguler les prix de sortie ?

On observe, sur les territoires des métropoles de l'arc atlantique, des valeurs de biens en zone d'urbanisation qui diffèrent largement d'un territoire à l'autre : commune par commune, chaque territoire est responsable de sa stratégie foncière et, par son action, agit sur les valeurs foncières.

S'agissant des valeurs foncières, le compte à rebours porte un effet levier de l'immobilier sur le foncier : puisque cette méthode vise à définir une valeur résiduelle que le promoteur est susceptible d'allouer au foncier, une augmentation du prix immobilier se traduit de fait par une augmentation plus que proportionnelle du prix du foncier. Le foncier étant la variable d'ajustement d'un bilan d'opération, il y a une décorrélation de la valeur du foncier de sa valeur intrinsèque si l'on intègre la valeur de développement. Ce qui fait peser une lourde responsabilité sur les acteurs dotés des prérogatives de puissance publique que sont le droit de préemption, ou le droit d'expropriation.

>Les acteurs publics sont-ils dotés d'outils suffisants pour mobiliser le foncier à des conditions favorables, de coûts, pour produire du logement abordable ?

Dès lors que le foncier n'est pas une donnée d'entrée intangible, mais bien la résultante d'une stratégie foncière portée par les collectivités, les outils existent. Les acteurs publics disposent d'une boîte à outils variée (PLU, OAP, DPU, DP ZAD, DUP, DUP Loi Vivien, DUP ORI, ...), mais des outils qui, pour être

efficaces, doivent être maniés en totalité. Et le premier outil de la stratégie foncière, c'est le PLU ; auquel il est d'ailleurs question d'intégrer un document obligatoire de définition de la stratégie foncière.

Le foncier est aussi un facteur de valeur à l'étranger, valeur qui peut servir à financer des projets. C'est ce qu'a illustré la réalisation d'un benchmark international d'outils de captation de la valeur, à l'occasion de la réalisation des métros de Copenhague, Mumbai, Aguas Claras et Rio de Janeiro. On retrouve dans chacun de ces projets la même logique de captation, par la structure porteuse du projet, des fonciers à réhabiliter : à Mumbai, 889 millions € générés par la vente aux enchères des propriétés foncières de l'Etat à des promoteurs privés pour financer les nouveaux réseaux, ou encore 85% des besoins financés à Aguas Claras par la revente, à la découpe, des 12 ha de parcelles délaissées ayant capté la plus-value liée à l'arrivée du métro, et donc valorisés grâce à la perspective du projet d'infrastructure.

En France, ces réflexions sont menées sur certains territoires. Et si auparavant, la valeur résultait de l'étalement urbain, à savoir du phénomène d'amener les réseaux et voiries, aujourd'hui la valeur va résulter des transports et de la densification. Dès lors, comment positionnons-nous les trajectoires foncières des collectivités, par rapport à ces infrastructures de transport : prenons-nous le temps de capter ces fonciers en amont de la réalisation des infrastructures de transport, pour les financer ? Cette stratégie d'identification des fonciers stratégiques très en amont, de positionnement puis de phasage, est aujourd'hui une stratégie foncière vertueuse dans la fabrique de la ville.