



DISSOCIATION FONCIER-BÂTI, Quelles opportunités pour l'aménagement ?

/ ÉTUDE COMPLÈTE

Alice Bondaty
Romane Dauquier
Louise Franzi
Clémentine Genet

SciencesPo
ÉCOLE URBAINE

FÉDÉRATION DES ÉLUS
epl
DES ENTREPRISES
PUBLIQUES LOCALES

PROJET COLLECTIF
Cycle d'urbanisme
2022-2023

Alice Bondaty
Romane Dauquier
Louise Franzl
Clémentine Genet

sous la direction de Marie Llorente

pour la Fédération des élus des Epl

AVANT-PROPOS

La rédaction de cette étude s'inscrit dans le cadre de l'exercice du projet collectif, module obligatoire des formations de l'Ecole Urbaine de Sciences Po. À raison de deux jours par semaine depuis le mois d'octobre, les étudiants travaillent sur une problématique réelle posée par une organisation.

Ce groupe de projet collectif, constitué de quatre étudiantes du Cycle d'urbanisme, Alice Bondaty, architecte, Romane Dauquier, juriste, Louise Franzi, politiste, et Clémentine Genet, architecte, a été accompagné par Marie Llorente, consultante-chercheuse et économiste de l'aménagement, et par Bertrand Vallet, responsable pédagogique du Cycle d'urbanisme au sein de l'Ecole Urbaine.

Le pôle inter-métiers de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FédéEPL), représenté par Olivier Toubiana, responsable du département aménagement, et Fabien Guégan, responsable adjoint du département immobilier et développement économique, est à l'initiative de cette commande. Elle a pour objet d'évaluer la capacité de la dissociation foncier-bâti, au-delà du montage le plus médiatique OFS/BRS, à répondre aux enjeux actuels de l'aménagement dans un contexte foncier contraint, et à interroger les possibilités et limites de ces montages pour les Epl.

La FédéEPL est une association, dont les adhérents sont les entreprises publiques locales (SEM, SPL, SEMOP), représentées par leurs élus administrateurs. Si l'aménagement et le logement social sont les secteurs historiques du développement de l'économie mixte, les EPL exercent leur activité dans plus d'une quarantaine de métiers liés aux services publics locaux.

La gouvernance de la FedEPL est paritaire d'un point de vue politique, des territoires, des types de structure et des activités représentées, ce qui renforce son rôle de représentante des EPL. Son rôle se décline autour de l'action politique auprès des pouvoirs publics au service du développement de l'activité des EPL, de l'animation d'une communauté d'adhérents et de l'accompagnement des adhérents dans leurs projets, y compris la formation des élus administrateurs.

Environ 500 EPL sont investies dans les secteurs d'activités habitat, aménagement et immobilier d'entreprise, dont les métiers sont l'acquisition/vente, la gestion et la transformation

: viabilisation, construction, rénovation et arbitrages d'actifs fonciers et immobiliers, en lien direct avec les collectivités dont elles dépendent. Elles sont confrontées à des enjeux communs liés à l'augmentation des valeurs foncières et à la transition écologique, à travers notamment les exigences de sobriété foncière.

La FédEPL s'est ainsi posé la question d'une transformation du modèle de l'aménagement, consistant à ne plus céder les terrains aménagés, et à les conserver en pleine propriété ou à en céder l'usage par des montages de dissociation du foncier et du bâti. L'intérêt de ces montages intégrant une dimension de gestion patrimoniale ou dissociant la propriété du sol de son usage serait de ne plus avoir à acquérir les terrains pour les faire évoluer et d'anticiper au mieux leurs mutations. Les cas des EPL gestionnaires de pépinières d'entreprises et des SEM de logement social constituent pour certains produits immobiliers, des exemples de portage long terme.

C'est à ces questions que nous nous sommes attelées à répondre d'octobre 2022 à juin 2023, à travers des recherches bibliographiques, des campagnes d'entretien et des terrains.

Nous tenions particulièrement à remercier Marie Llorente pour ses conseils avisés, son accompagnement et sa confiance dans ce projet. Nos remerciements vont également à Bertrand Vallet pour l'organisation de ces projets collectifs et leur valorisation, notamment lors de la journée du Lab de l'Ecole Urbaine, et à l'ensemble de nos interlocuteurs au sein de la Fédération des EPL, qui ont pris le temps d'échanger fréquemment avec nous, Olivier Toubiana, Fabien Guégan, Luisa De Quattro, Philippe Clémendot. De même, nous voulions remercier le groupe de recherche sur les nouveaux modèles de l'aménagement, constitué d'Agnès Bastin, Magali Castex et Daniel Florentin, pour le partage de connaissances dans le cadre de nos projets parallèles.

Nous exprimons également notre gratitude à Eric Nowak, qui a organisé l'intégralité de notre terrain à Reims sur le sujet de la Microville 112, et s'est montré un guide passionné, et à Raphaël Conti, David Matthey-Dorret, Jean-Manuel Mourelle et Edmée Pasche qui nous ont fait découvrir les spécificités foncières de Genève. Nous remercions de même l'intégralité de nos interlocuteurs pour leur disponibilité, et les riches échanges que nous avons pu avoir lors de nos entretiens, parfois multiples, à savoir Loïc Alcaras, Franck Baltzer, Sébastien Baugé, Jean-Baptiste Beoutis, Maël Beril, Brigitte Bertrand, Christophe Besson-Léaud, Charlotte Boex, Isabelle Bonnaud-Jouin, Sébastien Bonnet, Michel Boucher, Thierry Boucher, Laura Breuilly, Marie-Emilie Capillon, Bastien Champion, Hélène Cledat-Vigne, Régis Dormoy, Bertrand Doucet, Nicolas Gillio, Laurent Girometti, Marie Gontowicz-Py, Simon Goudiard, Sonia Guelton, Fabien Guisseau, William Han, Nicolas Hue, Franck Jaquet, Martine Jolly, Aurélien Joubert,

Marc Kaszynski, Leila Kebir, Benoît Khelifi, Alexis Kuttene, Vincent Le Rouzic, Benoît Lebeau, Marc Lecoq, Xavier Lepine, Edouard Letailleur, Arnaud Lunel, Alexandre Murer, Jean-Marie Paris, Laurent Pinon, Arnaud Portier, Honoré Puil, Jean-Marie Quéméner, Michèle Raunet, Agnès Roux, Tewfik Tabouche, Cécile Terrié, Nathalie Tessier, Teddy Vezin et Ariane Widmer.

Pour finir, nous souhaitons remercier l'Ecole Urbaine de Sciences Po, en particulier Sandrine Boisard pour son engagement sans faille auprès des trésoriers des projets collectifs, et Jérôme Michel, source toujours précieuse de contacts.

Nous espérons que ce travail permettra d'alimenter utilement les réflexions aujourd'hui foisonnantes sur l'usage des outils de démembrement des droits réels de propriété.

Avant-propos Sommaire	3
---------------------------------	----------

Introduction	9
---------------------	----------

01 **Fondements théoriques de la propriété privée** 16

I. La propriété foncière comme résultante d'arrangements institutionnels et sociaux, entre communauté et libéralisme	19
A. Une conception de la propriété du foncier liée à la communauté	
B. Le droit de propriété comme liberté totale de l'individu	
II. Une valeur actuelle du foncier intrinsèquement liée au système de production capitaliste fondé sur la propriété privée	26
A. La propriété privée de la terre comme fondement d'un système de production capitaliste ?	
B. Une détermination de la valeur foncière qui engendre une rente foncière	
III. De la captation de la rente à une nouvelle définition du foncier, la nécessité de renouveler la propriété foncière	32
A. Récupérer la plus-value foncière : la dissociation foncier-bâti comme solution théorique	
B. La nécessité d'une nouvelle conception du foncier et d'un autre rapport à la propriété	
Conclusion	38

02 **Approches internationales de la dissociation foncier-bâti** 44

Synthèse du benchmark international	45
Matrice internationale de cas d'étude	
A. Des situations de démembrement découlant d'un système foncier hérité, et/ou mises en œuvre au service de stratégies plus ou moins volontaristes	
B. Des montages dissociants répondant à une pluralité d'objectifs	
C. Des porteurs souvent publics, diversement spécialisés, mais faisant face à l'enjeu de l'acceptabilité	
D. Des modalités juridiques et financières relativement homogènes	
Conditions de circulation des modèles	60

Monographie / Canton de Genève	62
--	----

03

Approches françaises de la dissociation foncier-bâti 78

Outils français de la dissociation foncier-bâti	79
Panorama des pratiques de la dissociation en France	111
Matrice des cas d'étude du benchmark français	
A. Le démembrement des droits de propriété : un usage dans tous les territoires et à toute échelle	
B. La dissociation, au service d'une pluralité d'objectifs	
C. Un portage foncier en majorité assuré par des acteurs publics ou à but non lucratif	
D. Des ambitions de répliquabilité et de massification diverses	
E. Un usage inventif des outils de démembrement des droits de propriété	

Monographies

/ Haute-Savoie	126
/ Savoie	140
/ Microville 112	148

04

La dissociation : repenser les financements et coopérations entre acteurs de l'aménagement 158

I. La dissociation : un modèle juridico-financier de partage des coûts et de la valeur	159
II. Les porteurs fonciers : nature juridique et financement pour quelle stratégie ?	175
III. Les arrangements organisationnels entre acteurs de l'aménagement pour mettre en œuvre la dissociation	193
IV. Les EPL, des acteurs stratégiques à mobiliser dans la dissociation ?	210

Conclusion 233

Lexique	242
---------	-----

ANNEXES

/ Benchmark international	
/ Benchmark français	

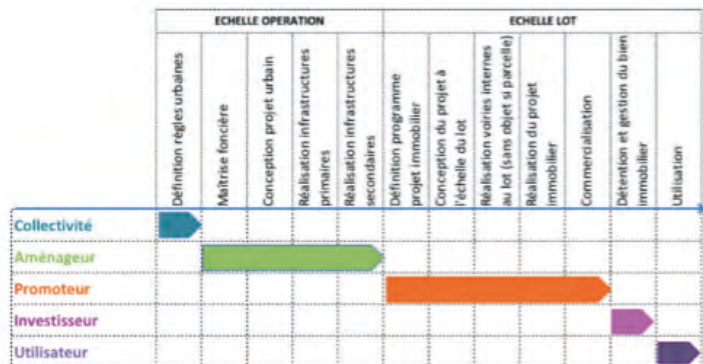
INTRODUCTION

Le métier d'aménageur se voit aujourd'hui profondément remis en question. Divers facteurs bouleversent son modèle économique traditionnel, parmi lesquels une complexification croissante de son activité qui se déploie majoritairement en renouvellement urbain, là où les prix sont les plus élevés et le foncier plus rare. Si la sobriété foncière apparaît indispensable pour répondre à la crise écologique, elle appelle les aménageurs à revoir leur modèle. C'est dans ce cadre, que notre étude interroge les opportunités de la dissociation foncier-bâti pour renouveler les capacités d'aménagement du territoire.

Un modèle linéaire de l'aménagement...

La redéfinition du foncier comme ressource finie par l'application de la Zéro Artificialisation Nette met en question l'approche linéaire de l'aménagement classiquement utilisée en France. Ce modèle, caractérisé par la vente de charges foncières, s'inscrit dans un chaînage linéaire d'acteurs se succédant dans leur rôle et leur intervention dans le projet bien décrit par I. Baraud-Serfaty. Chaque acteur produit une certaine valeur par ses actions sur le foncier (viabilisation, construction), et récupère un montant associé.

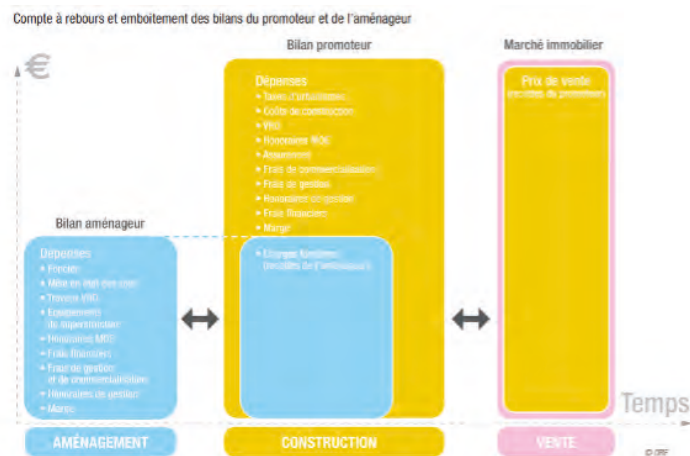
Fig. 1 - Dans BARAUD-SERFATY, Isabelle. *Réduire les coûts fonciers : quels leviers ?* Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. 2016.



Les charges foncières qui sont cédées par l'aménageur à l'opérateur sont estimées par la méthode du "compte-à-rebours"

: le juste prix des “droits à construire” vendus par l’aménageur au promoteur dépend de l’équilibre du bilan promoteur et de ses recettes potentielles, en lien avec le marché immobilier. Elles doivent couvrir au maximum le coût de l’aménagement et financer les équipements publics nécessaires à l’opération. Il n’est pas rare que cela soit insuffisant pour équilibrer l’opération, le déficit étant alors comblé par une participation d’équilibre de la collectivité.

Fig. 2 - Dans BARAUD-SERFATY, Isabelle. *Réduire les coûts fonciers : quels leviers ?* Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. 2016.



... remis en question par des enjeux qui montent en puissance

La croissance des opérations en renouvellement et recyclage foncier amène des coûts supplémentaires dans les phases amont de l’aménagement. Ainsi, l’achat d’un foncier de plus en plus rare coûte plus cher et les travaux de proto-aménagement (démolition, dépollution,...) nécessaires au recyclage foncier fragilisent le modèle économique de l’aménagement. La baisse du pouvoir d’achat des ménages et la hausse récente des taux d’intérêt ne permettent pas de reporter ces frais additionnels sur les prix de sortie, tandis que la contraction des dotations des collectivités n’autorise pas non plus à un équilibrage accru de leur part des bilans. De plus, la hausse du prix des matériaux et le coût des réhabilitations peuvent contribuer à réduire la marge des promoteurs, resserrant globalement l’équation entre prix de sortie et frais d’aménagement.

Ce contexte multifactoriel met à mal le fonctionnement linéaire de la chaîne de valeur et d’acteurs, qui peine à trouver sa nouvelle équation.

Répartition des coûts d'aménagement dans différentes situations urbaines, 2015

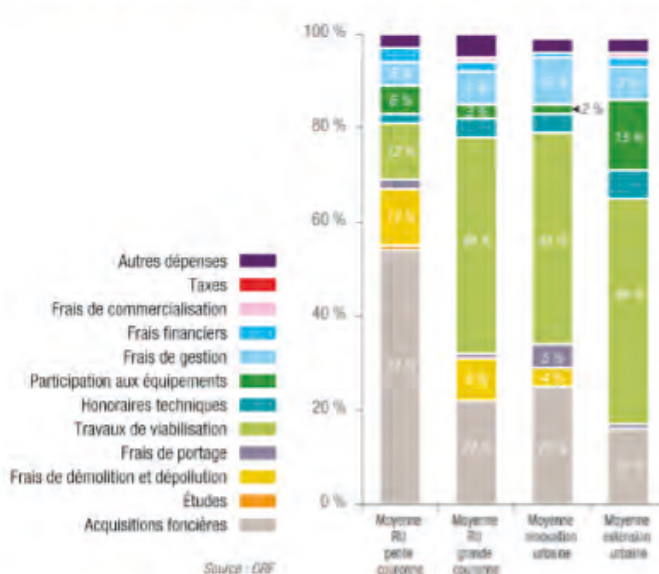


Fig. 3 - Dans BARAUD-SERFATY, Isabelle. *Réduire les coûts fonciers : quels leviers ?* Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. 2016.

Des pistes exploratoires pour diminuer le coût du foncier

En réaction à la rareté et cherté du foncier, on assiste à une remontée des acteurs de la chaîne d'aménagement comme les promoteurs, pour tenter de se positionner plus en amont sur les opérations, parfois dès l'acquisition du foncier, et à une redescende des aménageurs, afin de capter une partie de la valeur qui aujourd'hui revient aux opérateurs en bout de chaîne. En plus de ces mouvements qui se font en réaction aux conditions de l'aménagement, des expérimentations sont menées pour tenter de faire baisser le coût du foncier dans l'aménagement : mieux coordonner l'annonce du projet et l'acquisition foncière pour anticiper l'inflation des coûts, réduire les coûts de transaction par l'internalisation de l'aménagement au sein de structure de construction par le biais de filiales, optimiser l'usage du foncier par la densification, différer le coût du foncier par la méthode du leasing, soit du portage puis acquisition, ou isoler le coût du foncier en créant une structure de portage de long terme.¹ C'est à cette dernière solution, qui fait appel aux outils de dissociation foncier-bâti, que nous nous intéresserons ici.

Des tentatives et réflexions sur la régulation des prix du foncier sont également menées par les pouvoirs publics, avec notamment la possibilité de les plafonner, ou d'en réguler les prix grâce à une fiscalité adaptée. Bien que pertinentes, nous ne nous intéresserons pas à ces solutions dans cette étude.

1. GUELTON, Sonia. «Le modèle du financement de l'aménagement, la place du foncier revisité». Dans : SOUAMI, Taoufik, Marie LLORENTE, et Martine DROZDZ. *Financement de l'aménagement urbain : acteurs, innovations*. Antony : Éditions « Le Moniteur ». 2022, p199-214.

La mise à l'agenda des solutions de dissociation

C'est dans ce contexte global de cherté et de concurrence pour le foncier que la dissociation est mise à l'agenda des acteurs de l'aménagement, par des biais différents mais qui convergent sur l'outil. Du côté des aménageurs d'Etat, les objectifs ZAN, et la proportion croissante des opérations en contexte de renouvellement urbain, apportent la conviction que le foncier aménagé aujourd'hui est celui qui sera à aménager dans le futur. Cette vision circulaire de l'aménagement vient supplanter la conception linéaire décrite précédemment, et charrie avec elle une nécessaire réflexion sur la possibilité de conserver les fonciers aménagés, et d'en céder l'usage par des baux dissociants. Ces réflexions s'inscrivent plus largement dans une volonté de pérennisation de l'investissement public, et de captation de la valeur créée.

D'autre part, la création des Offices Fonciers Solidaires (OFS), visant à porter du foncier pour la production de logement abordable en "semi-propriété", sous la forme du Bail Réel Solidaire (BRS), appelle les collectivités à multiplier les opérations en dissociation pour améliorer l'accession au logement. On assiste également à une multiplication des structures de portage long terme, à l'exemple des foncières de redynamisation promues dans le cadre du plan de relance. Ce phénomène de multiplication des foncières ainsi que de promotion de la dissociation appelle à une réflexion plus dézoomée, permettant d'appréhender les conséquences de leur développement.

La question est de savoir si cette mise à l'agenda de la dissociation s'inscrit davantage dans une optique d'encadrement des prix du foncier à long terme et de captation des valeurs générées par l'aménagement, ou si elle est plutôt motivée par la possibilité de différer le paiement du foncier dans le temps, facilitant ainsi son acquisition au prix du marché.

On observe à la fois, de la part des acteurs de l'aménagement, des réflexions portant sur l'extension des programmes de la dissociation, notamment dans le domaine de l'activité, et des interrogations sur une nécessaire prise de recul quant à la multiplication des opérations en dissociation, ou de portage foncier. C'est dans cette double perception des opportunités de la dissociation que s'inscrit cette étude.

Définition des termes

Nous aborderons la dissociation foncier-bâti et les modèles dissociants dans une conception élargie relevant du démembrement des droits réels de propriété, défini comme la séparation de la propriété privée en faisceaux de droits, attribués en partie au propriétaire foncier et en partie au preneur du bail.

2. LLORENTE Marie.
Economie circulaire du foncier : Tentative de clarification de la notion et pistes de réflexion pour le comité ECF.
2021.

Nous utiliserons successivement l'un ou l'autre des deux termes de manière indifférenciée.

Au cours de cette étude, nous aurons également recours à la notion de foncier, défini comme une ressource à la fois matérielle et symbolique et relevant des caractéristiques suivantes : ressource non déplaçable dont la quantité physique est finie, mais dont la quantité juridique est modulable par les droits affectés, support de rapports sociaux parfois conflictuels dans l'accès à la ressource et facteur de production.² Elle est à différencier de la notion de sol, qui renvoie à une dimension matérielle et des qualités agro-écologiques.

Problématique

Nous chercherons au cours de cette étude à répondre aux questions suivantes :

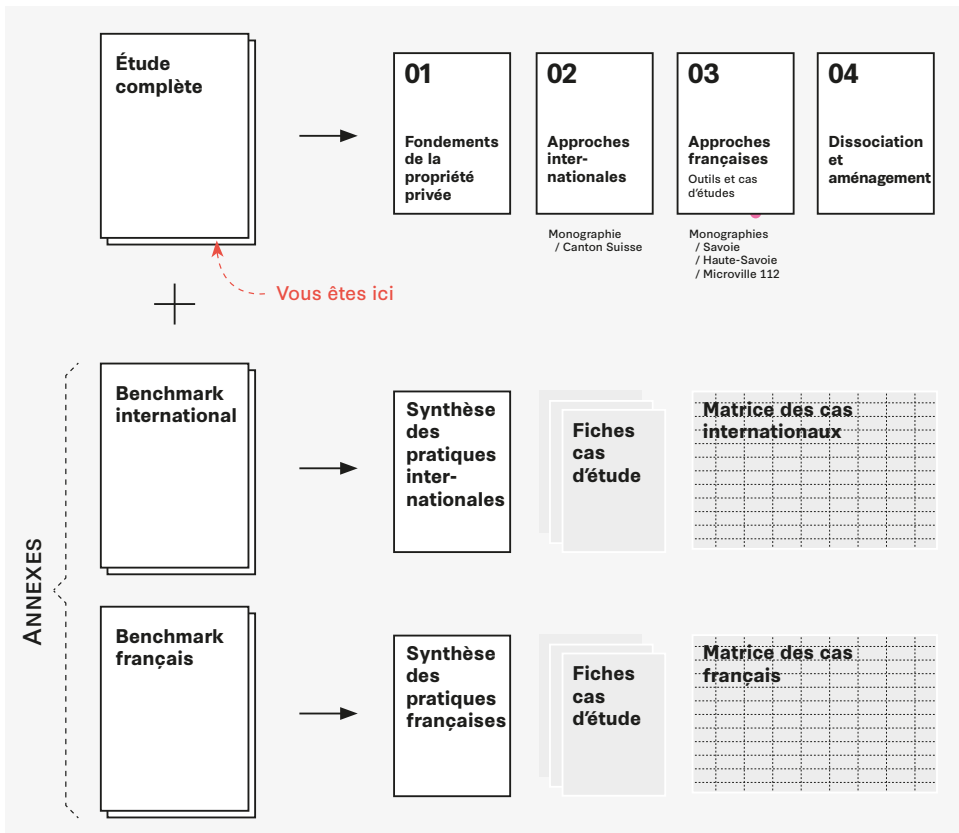
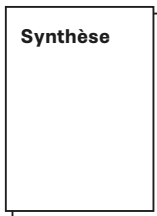
- **Comment la dissociation permet-elle de redonner de la capacité d'action au modèle de l'aménagement au regard des enjeux actuels et à venir ?**
- **Dans quelle mesure la dissociation induit-elle une réorganisation des systèmes d'acteurs, des compétences, et des financements sur les territoires, interrogeant la coordination de l'action publique ?**
- **Comment les EPL par leurs spécificités peuvent-ils trouver une pertinence à se saisir de ces modèles ?**
- **Quelles questions soulève la dissociation sur notre rapport à la propriété et sur la représentation de l'intérêt général ?**

Organisation du rapport

Nous aborderons tout d'abord les fondements théoriques de la propriété privée pour voir dans quelle mesure la dissociation bouscule notre conception française de la propriété. Nous évoquerons ensuite des approches diverses du démembrement des droits de propriété au travers de l'étude de cas internationaux, avant de nous concentrer sur les expérimentations françaises des outils de dissociation foncier bâti. Enfin, nous verrons comment ces outils reconfigurent le modèle de l'aménagement et les relations entre acteurs pour aborder les éventuelles opportunités dont pourraient se saisir les EPL dans ce fonctionnement renouvelé.

Livrables

Notre étude se compose du présent livre dans lequel vous retrouverez le détail de nos recherches, organisées en quatre chapitres. Il s'accompagne des benchmarks international et français en annexe. Un livret synthétique permet d'appréhender plus généralement les grands enjeux et conclusions de notre travail.



Méthodologie

Cette recherche a été nourrie par un travail de revue de littérature, de benchmark, d'entretiens exploratoires, ainsi que par la réalisation de terrains en Savoie, Haute-Savoie, à Genève et à Reims. Les éléments présentés sont le résultat de l'analyse croisée de ces différentes sources. Celles-ci présentent certains biais, sur lesquels nous souhaitons attirer l'attention du lecteur : disponibilité de la littérature en ligne, communication différenciée suivant les opérateurs des montages, notamment entre acteurs publics et privés, propos recueillis lors des entretiens qui relèvent souvent de positions personnelles et n'engagent pas la structure des professionnels interrogés. Enfin, si nous avons cherché à considérer la problématique des montages dissociants dans une vision étendue à l'ensemble des acteurs de l'aménagement, notre problématique et la qualité de notre partenaire nous ont naturellement conduites à concentrer nos recherches vers des acteurs relevant des sphères publiques et para-publiques, davantage que vers des acteurs privés. Bien que nous ayons considéré d'autres acteurs que les EPL au cours de nos recherches, nous avons également tenté de ne pas perdre de vue l'enjeu de cette étude pour les EPL plus spécifiquement.

01

Fondements théoriques de la propriété privée

I. La propriété foncière comme résultante d'arrangements institutionnels et sociaux, entre communauté et libéralisme

A. Une conception de la propriété du foncier liée à la communauté

B. Le droit de propriété comme liberté totale de l'individu

II. Une valeur actuelle du foncier intrinsèquement liée au système de production capitaliste fondé sur la propriété privée

A. La propriété privée de la terre comme fondement d'un système de production capitaliste ?

B. Une détermination de la valeur foncière qui engendre une rente foncière

III. De la captation de la rente à une nouvelle définition du foncier, la nécessité de renouveler la propriété foncière

A. Récupérer la plus-value foncière : la dissociation foncier-bâti comme solution théorique

B. La nécessité d'une nouvelle conception du foncier et d'un autre rapport à la propriété

Conclusion

Bibliographie

FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

L'étude du démembrement des droits de propriété et de la dissociation foncier-bâti semble au premier abord relever d'une question très contemporaine. Face aux enjeux de hausse de prix du foncier, aux impératifs de non artificialisation, aux problèmes d'accessibilité financière du logement ou des locaux d'activités et industriels... se pose la question de la pertinence de démembrement les droits de propriété liés à la terre, par des montages juridiques plus ou moins complexes. Bien que, comme nous le verrons par la suite, ces pratiques aient une existence ancienne et juridiquement stabilisée, par le recours au bail emphytéotique par exemple, et qu'elles aient cours dans de nombreux autres pays, évoquer un démembrement des droits de propriété peut toujours soulever de très fortes oppositions. Dans un pays comme la France, avec un fort attachement à la propriété privée, la dissociation peut sembler constituer une remise en cause difficilement acceptable.

Nous proposons donc, dans cette partie, de faire état du cheminement historique, politique et juridique des pratiques et dispositifs juridiques qui ont pu constituer un terreau favorable à l'émergence du modèle actuel de la propriété privée en France, en lien avec les questions foncières. De ces différentes approches, nous souhaitons montrer que la dissociation ne représente pas un bouleversement si radical et nouveau qu'il y paraît.

La propriété désigne dans le Code civil le pouvoir, fondé en droit, qu'ont des personnes de disposer des choses, et établit donc une relation entre un sujet et un objet. L'un des premiers objets de la propriété apparaît être le foncier. L'origine de la notion de propriété est en effet intimement liée à celle du partage du territoire entre différents groupes. Les différentes théories se rapportant à la propriété ont souvent comme base le foncier.

La fonction même de la propriété est la consécration juridique de l'intérêt d'une personne pour une chose, dans la capacité qu'elle a d'en jouir et d'en disposer. Cette consécration s'accompagne pour l'individu de droits dits « réels » et de responsabilités, qui lui confèrent dans l'optique d'une propriété absolue l'ensemble des utilités de la chose, excluant toute autre personne. La chose étant susceptible d'être l'objet d'intérêts multiples, la propriété n'organise pas seulement les rapports entre l'homme et la chose, mais amène également à l'organisation des rapports économiques et sociaux entre les hommes eux-mêmes, en définissant des règles d'usage et d'accès au bien. Des droits, des devoirs, des obligations

et des sanctions viennent transcender les caractéristiques de la ressource naturelle pour fonder les interactions entre les sociétés humaines et leurs milieux naturels. **La notion de propriété est éminemment politique, et fonde l'organisation d'une société.**

En France, la doctrine juridique enseigne toujours une notion absolutiste de la propriété, construite au milieu du XIXe siècle et s'inscrivant formellement dans le Code Civil à l'article 544: "La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue [...]." Notion juridique, la propriété se rattache fortement en France à une philosophie individualiste et libérale, la propriété étant conçue comme l'extension de la personnalité et l'incarnation de la liberté des êtres humains. La figure du propriétaire-souverain est fortement présente dans la conception française. Pour autant, des formes plus collectives de propriété foncière ont pu exister à l'époque féodale, dont des traces ténues subsistent encore, sous la forme des communaux par exemple. Ces formes de propriété donnent lieu à une multiplicité de droits sur le foncier, dans une optique très éloignée de la propriété absolue.

La propriété privée, si elle se rapporte à l'organisation politique et sociale d'un Etat, a également permis de créer une nouvelle organisation, économique et sociale, à travers l'émergence du capitalisme. Propriété foncière privée et capitalisme apparaissent ainsi intrinsèquement liés, notamment dans une perspective marxiste. Toutefois, nombreux sont les économistes de tous bords, aux XVIIIe et XIXe siècle, à s'être intéressés à la thématique de la rente foncière, et aux possibilités de sa captation par l'Etat, la collectivité, sous la forme de la socialisation du foncier.

Aujourd'hui, face aux enjeux de transition écologique et de sobriété foncière, se pose plus largement la question de la redéfinition de notre rapport au sol, dans la valeur que nous souhaitons lui donner, la gouvernance que nous pourrions souhaiter adopter pour le gérer, voire dans la redéfinition même de l'idée d'une nature soumise à l'être humain, et à l'exercice de ses droits sur elle. Edgard Pisani, ancien ministre et spécialiste des enjeux fonciers, exprimait déjà en 1977 le besoin d'une réforme de la propriété: «L'heure a sonné de mettre en cause, fondamentalement, la propriété foncière. Non parce qu'elle est odieuse en son principe, mais parce qu'elle ne répond plus aux besoins des hommes. Elle a fondé une civilisation, organisé une société, réalisé des œuvres dont nous avons lieu d'être fiers. Elle provoque désormais des désordres qui menacent notre civilisation, notre société, l'harmonie de notre terroir, de nos villes, de nos villages.»

Il apparaît donc que la conception française d'une propriété privée absolue, et les pratiques actuelles qui y sont liées, nécessitent d'être interrogées. Cette partie a pour but, en fournissant un bref aperçu théorique sur les questions de propriété foncière, d'ouvrir à la discussion le lien étroit entretenu entre le modèle de société et

la définition de la propriété foncière.

Nous étudierons ainsi dans une première partie les différentes modalités de définition de la propriété foncière en France, comme résultante d'arrangements institutionnels et sociaux, entre rapport à la communauté et liberté de l'individu. Nous verrons ensuite en quoi le système de production capitaliste nécessite la propriété foncière privée, et détermine la valeur du foncier, avant d'aborder quelques réflexions, plus ou moins actuelles, portant sur la nécessité de renouveler la propriété foncière, par le biais d'une forme de socialisation des sols, de la création d'une nouvelle gouvernance collective ou de la redéfinition du rapport entre les humains et la ressource naturelle.

I. La propriété foncière comme résultante d'arrangements institutionnels et sociaux, entre communauté et libéralisme

A. Une conception de la propriété du foncier liée à la communauté

Initialement, les questions foncières sont liées à l'appropriation territoriale et à la vie en communauté. On retrouve ce rapport plus collectif au foncier à l'époque féodale, avec une pluralité de "propriétaires" pour un même foncier, l'existence de fonciers communs, et donc une pluralité de droits liés qui en découlent. La conception d'une propriété absolue est peu présente, les seigneurs octroyant couramment l'usage de la terre aux paysans. Le fait est que des traces de ce rapport collectif au foncier subsistent encore aujourd'hui dans certains pays comme l'Angleterre, mais aussi résiduellement en France.

Au sein des communautés primitives nomades, avant la période gréco-romaine, le foncier était considéré comme un bien collectif, au service du partage territorial entre groupes, qui en avaient la jouissance temporaire. Le territoire est en effet perçu comme appartenant à une divinité ou aux ancêtres. La communauté semble alors primer sur l'individu, renvoyé au seul statut de "membre de la tribu".¹ Les quelques collectivités sédentaires excluent toute appropriation individuelle, limitant leur rapport d'exploitation de la terre à leur capacité numérique et à leurs besoins de production et de distribution. Dans les sociétés primitives, l'appropriation n'est ainsi envisagée que pour les choses mobilières et à usage personnel.

1. BARATAUD, Michel. « Le sens de la propriété foncière chez les humains, et ses conséquences sur la nature ». *Plume de naturaliste*, 2020.

La sédentarisation et la domination de l'économie agricole conduisent à une mutation progressive des relations sociétales. Les collectivités sédentaires délaissent leur office de défense du territoire pour se consacrer à une activité secondaire de production de biens et d'équipements visant à optimiser la production paysanne et l'habitat. «Les système sociaux reposent désormais sur la résidence et non plus sur la parenté» et «les intérêts individuels priment peu à peu sur la notion de communauté».

La justification de l'appropriation sur ces fondements n'implique pas l'affirmation d'un droit à l'appropriation privative, mais elle légitime le fait de s'approprier. «Les formes de l'appropriation foncière dans des systèmes où l'agriculture est la source essentielle des richesses apparaissent ainsi comme matrices du mode d'organisation des forces productives, fondements des rapports sociaux et symboles de l'organisation économique et sociale».²

La conception d'une propriété marquée par un caractère non exclusif refait surface au Moyen-Age, après une période de droit romain plus exclusif.

Celle-ci est la résultante au XIème siècle d'une superposition de règles d'usages et de pratiques traditionnelles et de règles issues de la jurisprudence romaine et du droit canonique. Cet assemblage renvoie ainsi à «un faisceau de droits sur une chose ou sur un terrain, hiérarchiquement échelonnés entre eux et appartenant à différentes personnes impliquées dans des relations juridiques diverses».³

Les superpositions de droit sur la terre sont courantes. Ainsi, le droit des paysans de cultiver la terre, appelé «propriété utile» en France et «lease hold» en Angleterre, a longtemps été subordonné au respect des droits du seigneur foncier («propriété directe» ou «free hold»)³. Le vassal détient ainsi le domaine utile du fief par rapport à son seigneur, mais détient le domaine direct vis-à-vis des paysans tenanciers. **Il y a dans la société féodale, autant de «propriétés» que de manières de jouir d'une terre**. Aujourd'hui, cette superposition des droits ne subsiste presque plus. L'une des dernières traces en est le «droit de glanage» (droit de prendre ce qui reste dans le champ d'autrui après enlèvement de la récolte) qui existe toujours, mais n'est presque plus utilisé.⁴

A l'étranger, en particulier en Angleterre, subsiste de manière importante cette forme de propriété foncière. Imprégnée de son histoire féodale, l'Angleterre a su conserver dans son droit la reconnaissance au titulaire d'estate, ou d'interest, qui font référence à des catégories de titres ou de droits fonciers immobiliers, pouvant être distincts de la pleine propriété. La propriété foncière d'un point de juridique renvoie ainsi à un faisceau de droits, ou bundle of rights. L'emprise du pouvoir royal sur l'ensemble des provinces a pu garantir l'absence de toute prise de pouvoir par des seigneurs autonomes.⁵ Un droit unique est ainsi appliqué pour

2. GUIBET LAFAYE, Caroline. « La naturalisation de l'appropriation privative », *Revue de philosophie économique*. 2014, vol.15 no 2. p. 35-68.

3. GOSEWINKEL, Dieter et Laurent CANTAGREL. « Introduction. Histoire et fonctions de la propriété », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*. 2014, vol.61-1 no 1. p. 9.

4. COMBY, Joseph. « Les survivances d'anciennes superpositions de droits privés », *Comité technique foncier et développement*. 2011. En ligne : http://www.comby-foncier.com/superposition_europe.pdf [consulté le 29 mai 2023].

5. POMMIER, Elodie. *La propriété économique en droit privé*. Université Clermont Auvergne, 2019.

toute l'Angleterre. En outre, les tenures, qui renvoient à l'octroi de terre du seigneur au paysan, sont systématiquement inventoriées, concédées sous conditions, ou soumises à un système de garde par le pouvoir royal.

6. VIVIER, Nadine. « Les biens communaux en France » in Marie-Danielle DEMÉLAS (ed.). *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914) : Europe occidentale et Amérique latine*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 139-156. En ligne : <http://books.openedition.org/pur/23660> [consulté le 29 mai 2023].

7. SCUILLER, Sklaerenn. « Propriété et usages collectifs: L'exemple des marais de Redon au XVIIIe siècle », *Histoire & Sociétés Rurales*. 1 septembre 2008, Vol. 29 no 1. p. 41-71.

8. CASSOURRET, Céline, Juliette HEBENSTREIT, Valentin NAPOLI, et al. *L'aménagement urbain sur terres coutumières en Nouvelle-Calédonie, vers l'expression de dynamiques des communs dans un projet de société ? Cycle d'urbanisme de Sciences Po, Ecole Urbaine - Etude réalisée pour l'AFD*, 2018.

Au-delà de cette superposition de droits existe sous l'Ancien Régime une forme de propriété collective, désignée sous le terme de "communaux" et regroupant des usages collectifs.⁶ Déterminer à qui appartiennent véritablement les communaux avant la Révolution n'est pas chose facile: ils sont la propriété de la communauté d'habitants, souvent regroupée en paroisse, mais cette communauté ne dispose souvent d'aucun titre de propriété. L'origine des communaux est sujet à débat : elle serait soit liée au droit romain et aux coutumes anciennes, selon une théorie de "propriété naturelle" et immémoriale des habitants, soit liée au droit d'usage accordé par les seigneurs sur leurs terres. Le statut juridique des communaux diffère selon les régions, et entraîne fréquemment des conflits pour la possession et l'utilisation de ces espaces entre les seigneurs et les paysans. La Révolution française, en abolissant les droits féodaux, a contribué à clarifier leur statut.⁷

Cette forme de propriété collective subsiste encore aujourd'hui en France et dans plusieurs pays européens, sous le nom de communaux ou de sections de communes (art. L2411-1 CGCT). La section de commune possède à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Elle possède la personnalité juridique en tant que personne morale de droit public. Il s'agit aujourd'hui souvent de bois et de forêts. La jouissance de ces biens revient en priorité aux habitants. Leur gestion est assurée par le conseil municipal, mais un conseil syndical peut être élu lorsque la section est importante. Depuis 2013, la loi interdit la constitution de nouvelles sections de commune.

La conception collective de la terre persiste également dans des territoires où le droit coutumier est encore très présent. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie⁸, au moment de l'abolition de l'indigénat dans la colonie, la société kanak s'organise politiquement autour des questions foncières. La première réforme foncière a lieu en 1978 et conduit à des restitutions de terres aux Kanaks. L'accord de Nouméa qui met en place le processus de décolonisation permet la reconnaissance d'un statut foncier particulier, les terres coutumières. Aujourd'hui, en Nouvelle-Calédonie, cohabitent trois types de fonciers: domanial, privé et coutumier. Le domaine coutumier s'étend sur 27% du territoire néo-calédonien. Les terres coutumières sont inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles. Elles sont régies par les règles et usages coutumiers en vigueur au sein des clans et des familles et par les textes encadrant le foncier coutumier. Le statut juridique de ces terres diffère, selon qu'il s'agit de réserves (échelle

9. BÉAUR, Gérard. « Les rapports de propriété en France sous l'Ancien Régime et dans la Révolution. » in Nadine VIVIER (ed.). *Ruralité française et britannique, XIIIe-XXe siècles*. : Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 187-200.
10. CAPITAN, Colette. « Propriété privée et individu-sujet-de-droits », *L'Homme*. Revue française d'anthropologie. 1 janvier 2000 no 153. p. 63-74.
11. BÉAUR, Gérard. « Les rapports de propriété en France sous l'Ancien Régime et dans la Révolution. » *Op. cit.*

sociale de la tribu, pluri-claniques), de terres de clans (échelle sociale du clan, clanique) ou de terres des Groupements de droit particulier local (attributions claniques ou tribales). La question du foncier de Nouvelle-Calédonie illustre pleinement l'enjeu politique et de formation de la communauté autour de la terre.

Progressivement, les tenanciers paysans de l'Ancien Régime tendent en fait à devenir les véritables propriétaires de la terre qui leur avait été confiée initialement à titre usufruitier et perpétuel. De ce partage des droits d'utilisation de la terre ressort une confusion du bien matériel⁹, ici le foncier, avec la personne qui "rend utile" ou rentable pour son seigneur. Aucune distinction n'est ainsi faite entre la terre et le paysan, qui forment une entité factuelle et juridique dans leur rapport avec le maître-propriétaire.¹⁰ Ce système ne permet pas de conceptualiser l'individu humain distinctement du bien matériel. Ainsi, si la Révolution française a établi par la loi la force du droit de propriété, devenu un droit inviolable et sacré, un droit absolu, elle n'a fait que parachèvement ou sanctionner une situation de fait.¹¹ On peut ainsi opposer deux modèles propriétaires différents, avec d'un côté, une propriété essentiellement divisible susceptible de porter sur un objet matériel ou immatériel et de l'autre une propriété absolue, droit réel sur un objet matériel.

B. Le droit de propriété comme liberté totale de l'individu

12. GAMBETTA dans POTIER, Dominique, Pierre BLANC, et Benoît GRIMONPREZ. *Plaidoyer pour une justice foncière*, Fondation Jean Jaurès. juin 2019. p. 59.

Évolution du système féodal se poursuit parallèlement au développement de la production marchande, et aboutit à la formation d'une nouvelle organisation sociale. **À la fin du XVIIIe siècle, le mouvement d'émancipation de la féodalité passe par l'accès à la propriété.** Cet enracinement contribue à l'ancrage de la paysannerie dans la République, ambition notamment poursuivie par Gambetta au XIXe siècle: «ceux qui défendent les bornes de leurs champs défendront les bornes de la Patrie».¹² **Ce nouveau rapport à la propriété, beaucoup plus libéral et individualiste, s'appuie sur une conception absolutiste du droit de propriété, qui trouve ses fondements dès l'Antiquité.**

Émergence du droit subjectif de propriété trouve ses racines dans le droit positif romain. L'attachement des Romains aux formes de la propriété privée permet d'identifier des liens entre « formalisation » de la propriété et reconnaissance de prérogatives y étant rattachées. Celle-ci transparait dans l'énumération concrète, limitée dans le temps et l'espace, de pouvoirs du propriétaire sur la chose foncière. Pierre angulaire du démembrement de la propriété, la trilogie des pouvoirs d'usus, fructus et abusus sera reprise dans

le Code civil pour introduire la définition de propriété.

13. PISANI, Edgard. *Utopie Foncière*. Editions du Linteau. 2010, p.31.

La propriété foncière privative se développe aussi bien à Athènes qu'à Rome. Pour les Romains, la propriété est moins un droit des individus qu'une obligation sociale. Elle n'est l'attribut que des seuls citoyens. « La conservation de cette propriété n'est nécessaire au maintien de la citoyenneté que dans la mesure où elle fournit les moyens économiques et surtout militaires d'assurer les obligations qui en découlent »¹³. Les droits des propriétaires sont rigoureusement définis et limitativement énumérés, et empêchent toute assimilation du procédé de transmission de propriétés foncières à une marchandise. Ce principe repose sur l'obligation faite à chaque citoyen d'assurer son propre équipement en tant que soldat : citoyenneté, obligation militaire et appropriation privée du sol se justifient mutuellement. Lon est citoyen romain qu'en étant soldat, ce qui implique d'être propriétaire : « la propriété est un droit que fonde un devoir », elle est l'une des formes que prend l'appartenance à une communauté. **Ce rapport entre propriété et citoyenneté ressurgira à l'époque des monarchies parlementaires, qui instituent des systèmes d'élections censitaires, n'attribuant le droit de vote qu'aux citoyens-propriétaires.**

14. POMMIER, Elodie. *La propriété économique en droit privé*. Université Clermont Auvergne, 2019.

Les juristes romains ont traité les droits (jura) comme des choses incorporelles qu'ils concevaient en termes de rapports (obligation, servitude ou succession). Exprimée sous l'expression de "dominium ex iure", ce régime de la propriété civile n'est pas conçu comme un droit mais comme une puissance s'appliquant à la fois aux choses corporelles et incorporelles, sans qu'il y ait confusion entre cette puissance et la chose elle-même.¹⁴ Dans la conception romaine de la proprietas, la chose est ainsi le sujet de la puissance, ce qui s'oppose, en un certain sens, à la conception actuelle selon laquelle la personne est le sujet du droit de propriété. Cette opposition entre le fait d'avoir la propriété, en tant que situation de fait, et celui d'avoir un droit subjectif sur la chose foncière, est propre au droit romain.

15. CORIAT, Jean-Pierre. « La notion romaine de propriété : une vue d'ensemble » in Oliver FARON et Étienne HUBERT (eds.). *Le Sol et l'immeuble*. Presses universitaires de Lyon, 1995, p. 17-26. En ligne : <http://books.openedition.org/pul/18468> [consulté le 29 mai 2023].

Si la conception absolutiste de la propriété apparaît à Rome, les Romains n'ont jamais proposé de définition de la propriété. Il a fallu envisager un long processus de subjectivisation du droit de propriété pour aboutir à la traduction juridique de l'individualisme possessif dans les codes de la fin du XVIIIe siècle et du début du XIXe siècle : « Il se peut [...] qu'en fait le dominium ait été un pouvoir absolu ; seulement le droit romain s'abstient de consacrer cet absolutisme, de lui donner sa garantie ; il ne qualifie point des puissances ; il n'en fait pas des droits. Il trace les limites des domaines, et ce qui se passe sur chaque domaine, les rapports du propriétaire avec le domaine qui lui échoit, ne le concernent pas. La puissance absolue qu'exerce le maître romain sur sa chose, ce n'est point le droit, mais le silence du droit »¹⁵.

La grande innovation du Code civil a été de procéder au regroupement de tous les droits liés à la jouissance, à l'usage

et à la disposition des choses en un droit de propriété unique conférant à son titulaire toute la puissance et la solennité du dominium romain. **Adaptée aux besoins de l'époque et aux aspirations de la classe bourgeoise montante, la propriété est devenue dans la rédaction du Code Civil, un attribut de l'Homme, la condition de la liberté, et un moyen de mettre fin aux pratiques féodales.**

La proclamation dans les textes des caractères individuel et exclusif de la propriété, qui repose sur la liberté économique et la libre propriété, instaure formellement un ordre bourgeois fondé sur l'économie marchande.¹⁶ C'est à cette fin qu'est rédigé le décret du 28 septembre 1791. Celui-ci permet au propriétaire de clôturer son bien, condamnant toute utilisation collective par les individus. Dans la même perspective, le décret du 10 juin 1793 ordonne le partage des communaux, considérés comme une entrave à la liberté et à l'individualité des droits.

Ces principes nouvellement érigés ouvrent la voie au Code civil qui traduira en 1804 dans le droit positif les principes de l'exclusivité, du caractère absolu et de la perpétuité des droits du propriétaire de son bien. L'article 544 du Code civil renvoie la propriété au « droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». On y retrouve les prérogatives que ce droit confère au propriétaire : l'usus, le fructus et l'abusus, c'est-à-dire respectivement les droits d'usage, de jouissance et de disposer (détruire, aliéner...) d'une chose. Selon cette conception classique, le droit de propriété constitue « le droit le plus complet que l'homme puisse exercer sur une chose » ; à ce titre il est qualifié de droit réel subjectif et individuel.¹⁷ Ses dispositions réalisent une jonction qui permet d'assimiler la propriété et le droit de propriété.

Les révolutionnaires utilisent déjà cette formulation dans les textes fondamentaux, en y ajoutant une référence au droit naturel. **Les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 présentent ainsi le droit de propriété comme un droit naturel et imprescriptible de l'Homme**, et comme un droit inviolable et sacré. L'origine du droit naturel fait l'objet de nombreux débats dans son rapport avec le droit de propriété.

Le sens dans lequel a été transposé le droit naturel dans les textes fondamentaux trouve sa source dans des interprétations plus récentes. John Locke a ainsi développé l'idée de la propriété comme droit naturel antérieur à la société. Locke développe l'idée de la valeur-travail comme fondement de la propriété, dans une vision absolutiste puisque se rapportant au droit naturel. Il définit les êtres humains comme des individus dotés de droits personnels très étendus sur les ressources, droits liés au travail qu'ils ont investi pour développer les ressources. Cette théorie est un moyen

16. XIFARAS, Mikhaïl. *La Propriété, Etude de la philosophie du droit*. Presses Universitaires de France, 2004.

17. DE CET BERTIN, Cécile. « Les conceptions de la propriété de l'Antiquité romaine aux temps modernes ». Séminaire SEQUEDEM sur la propriété, 2012.

18. BOLLIER, David, Olivier PETITJEAN, et Hervé LE CROSNIER. *La renaissance des communs: pour une société de coopération et de partage*. Paris : C. L. Mayer, 2013. p. 112.
19. STRAUSS, Léo. « Le droit naturel », *Archives de Philosophie*, traduit par Emmanuel PATARD. 2016, vol.79 no 3. p. 453-484.
20. ROGER, Raphaël. *Le Jusnaturalisme plutôt que le positivisme ?* 2022. En ligne : <https://metahodos.fr/2022/11/05/limportance-du-droit-naturel-dans-lordre-juridique/> [consulté le 29 mai 2023].
21. CHAZAL, Jean-Pascal. « La propriété: dogme ou instrument politique ? », *Revue trimestrielle de droit civil*. 2014, vol.4. p. 12.

22. *Ibid.* p. 11

d'émancipation de la domination monarchique, justifiant une plus grande liberté civique et commerciale de la classe émergente des bourgeois commerçants, en légitimant le pouvoir des individus d'exercer une domination absolue sur « leur » propriété¹⁸, tandis que le gouvernement doit imposer à tous le respect de la propriété de chacun.

Cette théorie se confronte avec celle du droit naturel classique, affirmant le caractère rationnel des lois naturelles et donc l'origine du droit naturel dans la raison individuelle de l'Homme. Selon Serge Braudo, le droit naturel est « l'ensemble des droits que chaque individu possède du fait de son appartenance à l'humanité et non du fait de la société dans laquelle il vit ».¹⁹

C'est grâce aux jusnaturalistes modernes que va se fonder une théorie générale du droit de propriété, en consacrant la liberté contractuelle et en faisant du contrat l'institution humaine à l'origine de la propriété et de l'ensemble de la société (théorie du contrat social), exaltant la puissance de la volonté humaine capable de se donner ses propres lois.²⁰

Fort de ce caractère naturel du droit de propriété, le Code civil de 1804 a pu développer, sur l'existence d'un tel attribut, une conception individualiste et libérale de la propriété, qui incarne le droit de l'individu sur son propre travail et le protège, une fois acquis, contre toute usurpation, qu'elle soit étatique ou individuelle.²¹ Tandis que Proudhon publie en 1840 son mémoire « Qu'est-ce que la propriété ? », la révolution de février 1848, marquée par l'exacerbation de la question sociale et des inégalités dans la distribution des richesses, rend le discours individualiste et libéral moins audible face à la grande pauvreté. Les défenseurs de la théorie individualiste de la propriété trouvent des justifications démocratiquement et socialement acceptables à la propriété privée, reprennent les théories du droit naturel de Locke en expliquant que les individus, par leur travail, sont plus enclins à produire des richesses en exploitant une chose privativement que si celle-ci était commune.

Après la Révolution, la propriété privée est considérée à la fois comme le fondement de l'ordre social, l'incarnation de la liberté individuelle et un facteur de prospérité économique pour tous.²² En effet, l'économie capitaliste a eu besoin, pour commencer à se développer, d'une conception unitaire et exclusive de la propriété permettant la marchandisation du monde en soumettant toute chose à l'appropriation privative.

II. Une valeur actuelle du foncier intrinsèquement liée au système de production capitaliste fondé sur la propriété privée

A. La propriété privée de la terre comme fondement d'un système de production capitaliste ?

23. BEZBAKH, Pierre. «Pour en finir avec "le mode de production féodal"», *L'Homme et la société*. 1982, vol.65 no 1. p. 67-76.

24. GAUDREAU, Louis. *La fixation du capital dans la propriété foncière : étude de l'évolution des conditions spatiales de la reproduction du capitalisme*. Université du Québec à Montréal, 2013.

Poussée par la substitution de liens financiers aux liens personnels, par la transformation des tenures en marchandise par le mouvement des enclosures et par la dissociation de la terre et du paysan, l'organisation sociale succédant à la féodalité n'est plus basée sur la possession de la terre et le servage, mais sur l'échange et le salariat. Une nouvelle dynamique s'instaure, substituant la trilogie seigneurs-serfs-marchands pour laisser place à des catégories intermédiaires susceptibles de développer une propriété foncière rurale.²³

Les enclosures sont généralement considérées comme le moment de l'apparition du capitalisme, et ont bouleversé en profondeur l'organisation de la société.

Au XVI^e siècle, les « physiocrates », enjoignent aux propriétaires fonciers de changer leur système d'exploitation pour en augmenter la production agricole. Ils recommandent notamment de limiter la jouissance collective des biens communaux, selon eux sous-exploités. Le terme anglais enclosure renvoie à la pratique qui a eu cours entre les XV^e et XIX^e siècles par laquelle des seigneurs et plus tard de grands propriétaires fonciers s'accaparent, en les clôturant, les champs ouverts et les espaces communaux qui avaient jusque-là, et conformément aux coutumes féodales, été mis à la disposition des petits paysans d'un territoire pour assurer leur subsistance.²⁴ Poussée par sa volonté de production agricole, l'Angleterre rédige ainsi une série de règlements, les *Enclosure Acts*, en faveur de la suppression des communaux et à la transformations des droits seigneuriaux en propriété pure.

L'émergence de ce mouvement en Angleterre s'explique en partie par la création d'un État unifié au XI^e siècle, qui a dépouillé le système de tenure seigneuriale de ses prérogatives juridico-politiques, ne lui laissant qu'un pouvoir d'intervention économique sur la distribution des produits du travail agricole. Cette séparation entre les pouvoirs de l'État et les fonctions économiques relevant encore du domaine seigneurial favorisera le développement d'un regard nouveau sur la terre et plus intéressé qu'avant par le potentiel commercial de ses usages. Un phénomène de dépersonnalisation des relations de dépendance a plus précisément été accompli par une modification des pratiques spatiales féodales qui coupait les seigneurs de leur relation directe à la terre.

Les enclosures ont consisté en une expulsion des paysans de

ces terres, dans le but de les intégrer aux grandes fermes des seigneurs et de les vouer à des usages plus productifs et rationnels. Les terres récupérées sont mises en location à des fermiers en échange de paiements fixes selon des critères de marché et soumis à des réévaluations périodiques, à l'expiration du bail. Comme la rente était désormais établie en fonction de la valeur marchande du bail de location et, par conséquent, en fonction de la valeur commerciale du rendement de la terre, le seigneur ne peut plus s'approprier, comme il faisait jusque-là, tout le surplus de la production, mais doit en laisser une partie au fermier pour qu'il puisse le réinvestir comme capital dans l'amélioration du rendement de la terre.

Les enclosures permettent d'intégrer un plus grand nombre de terres à ce système de production, mais surtout de généraliser un nouveau rapport à l'espace reposant sur la séparation entre la propriété du sol et le contrôle sur l'activité productive qui est constitutif de la propriété foncière moderne. La production par les enclosures d'un espace privé a ainsi joué un rôle déterminant dans la transition du féodalisme au capitalisme en lui fournissant sa condition première, c'est-à-dire une masse de travailleurs dépossédés de leurs moyens de production et contraints de vendre leur force de travail pour subsister, selon la lecture marxiste.

25. *Ibid.*

Pour Marx, le capitalisme apparaît précisément de la formation de nouveaux rapports de propriété qui réalisent l'exclusion des producteurs d'un accès direct aux moyens d'assurer leur subsistance et les condamnent du même coup au travail salarié.²⁵ En ce sens, la propriété foncière n'est pas que le produit du capital, mais elle en est également la condition historique. Ainsi, il ne peut y avoir de production capitaliste sans le concours de la propriété foncière et sans que se perpétue la rupture qu'elle opère entre le sol et l'activité productive. **La propriété foncière moderne se constitue alors comme un rapport social.** Dans le marché foncier et immobilier actuel, on pourrait considérer que les rentes perçues par le propriétaire foncier, qui représentent le prix du sol et qui proviennent d'une anticipation de l'usage (productif ou consommateur) de l'espace, orientent les investissements en capital dans le sol. Ainsi la propriété foncière reste essentielle à la reproduction du capital. Il s'agit là du résultat de la transition du féodalisme au capitalisme qui se caractérise par la perte progressive du pouvoir du propriétaire foncier sur le travailleur agricole au profit du capital, qui peut en disposer à sa guise, à condition de s'acquitter de son droit d'y accéder.

L'historien de l'économie Karl Polanyi a étudié ce mouvement des enclosures dans son ouvrage *La Grande Transformation* (1944). Polanyi observe la disparition des liens sociaux ou moraux (religion, famille, communauté...) au profit de liens marchands. Avec la propagation des enclosures, la production orientée vers l'accumulation devient un des principes d'organisation de la société. Le mouvement des enclosures a conduit à définir la terre comme une marchandise, mais aussi du travail, marchandises qu'il

26. BOLLIER, David, Olivier PETITJEAN, et Hervé LE CROSNIER. *La renaissance des communs*. Op. cit. p. 55

27. PISANI, Edgard. *Utopie Foncière*. Editions du Linteau. 2010. p. 46.

28. CHAZAL, Jean-Pascal. « La propriété: dogme ou instrument politique ? ». Op. cit. p. 20

qualifie de fictives “au motif que la vie humaine et les écosystèmes naturels ne peuvent pas réellement être divisés en unités fongibles et substituables.”²⁶

En France, si le mouvement des enclosures s’est moins diffusé, la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen instaurant la propriété comme un droit naturel, imprescriptible et sacré, et la Constitution de 1791, qui repose sur la liberté économique et la libre propriété, instaurent selon Edgard Pisani un ordre bourgeois, avec des valeurs et catégories marchandes. “Pour la bourgeoisie constituante, briser les cadres de l’ordre féodal, c’est libérer l’économie, et transformer en marchandise tout produit du travail humain. [...] La liberté de propriété découle logiquement de cette abolition du système féodal. Libre, individuelle, exclusive, totale, permettant d’user et d’abuser plus que ne le voulait le droit romain, la propriété n’a plus aucune limite sinon la propriété d’autrui, et dans une mesure incertaine, l’intérêt public.”²⁷ L’appropriation privative des biens nationaux consacre la conception de la terre comme bien marchand et non bien collectif.

Il est intéressant aujourd’hui de constater que l’on s’interroge sur la “désintégration de la propriété” aux Etats-Unis, le droit de propriété étant devenu “un complexe de droits ayant souvent pour objet des choses dématérialisées, de simples prérogatives.” Jean-Pascal Chazal évoque ainsi “l’évolution intrinsèque du capitalisme, dont les besoins de protection des valeurs et d’exploitation de nouvelles utilités n’ont cessé de croître, provoquant une extension et un morcellement de la propriété”, pour satisfaire les intérêts de l’économie de marché.²⁸

L’inscription de la propriété privée du foncier dans cette logique capitaliste entraîne de fait sa valorisation monétaire. L’important accroissement du prix du foncier soulève la question de la détermination de sa valeur, selon des modalités que nous prendrons ici le temps de détailler, et incite également à évoquer les théories de la rente foncière en rapport avec les inégalités de richesse et “l’enrichissement indu”.

B. Une détermination de la valeur foncière qui engendre une rente foncière

29. TRANNOY, Alain et Etienne Wasmer. *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*. Odile Jacob. 2022.

En France, la richesse immobilière et foncière représente six années de revenu national brut, soit 7000 milliards d’euros en 2019, alors qu’elle en représentait à peine une après-guerre. Dans cette richesse immobilière et foncière, la seule part du foncier représente trois années de revenu national brut²⁹, et constitue la part la plus dynamique de la richesse immobilière. **80 % de la hausse du prix de l’immobilier s’expliquent par l’évolution des prix du foncier.**³⁰ **La valeur des terres**

30. TRANNOY, Alain. « Taxation foncière redistributive : une fondation macroéconomique du georgisme », *Revue française d'économie*, 25 janvier 2019, Vol. XXXIII no 1. p. 181-218.

représentait 33% de la richesse totale en France en 2012 (33% pour la richesse immobilière et 33% pour la richesse foncière). Cette prégnance de la terre dans la thésaurisation semble propre aux pays latins, comme l'Italie (27%), tandis qu'aux Etats-Unis, pays immensément vaste, la terre ne représente que 8% de la richesse et en Allemagne 16%.

Le calcul de la valeur foncière: des modalités différentes, mais dépendant principalement de l'usage futur du terrain

Le prix du foncier, la valeur vénale qui lui est attribuée, dont nous constatons aujourd'hui qu'elle est très élevée, peut être déterminée de différentes manières. L'évolution du prix du foncier ne répond pas à la confrontation classique de l'offre et de la demande: la valeur du terrain résulte majoritairement des conditions de la demande, de celle que lui accorde l'acquéreur disposé à y mettre le prix le plus élevé. Trois méthodes d'évaluation de la valeur du foncier font référence : la **méthode par comparaison** avec les prix du marché immobilier environnant, utilisée principalement par les Domaines, la **méthode par le revenu** (cash-flows actualisés ou capitalisation) utilisée principalement par les investisseurs, et la **méthode du compte-à-rebours**, utilisée principalement par les promoteurs.³¹

31. *Charte de l'évaluation du Domaine*. Ministère de l'action et des comptes publiques, juin 2020.

La **méthode par comparaison** est la méthode traditionnellement utilisée dans l'évaluation de la valeur du foncier par le Domaine dans le cadre d'opérations immobilières réalisées par les collectivités territoriales. Elle est également la méthode majoritairement retenue par le juge de l'expropriation. La méthode par comparaison consiste à fixer la valeur du bien en fonction du prix de marché immobilier local. Le prix de référence est issu d'une moyenne statistique du prix des transactions réalisées pour des biens similaires. Cette méthode est appropriée lorsque le marché immobilier local est suffisamment dynamique pour permettre de trouver un nombre suffisant de ventes comparables, et est particulièrement pertinente lorsque le bien conserve son usage passé.

La **méthode par le revenu** s'appuie sur la méthode financière des cash flows actualisés ou sur la méthode par capitalisation.

• La **méthode des cash flows actualisés** est la méthode classique de l'investisseur ou de l'exploitant bailleur. La valeur du terrain est évaluée en fonction de la valeur actualisée des recettes (loyer et/ou plus-value) et dépenses futures (entretien, charges, fiscalité) attendues. La valeur du bien est supposée égale à la somme actualisée des flux financiers. Cette méthode permet de servir de base à la négociation avec un promoteur ou lors de la conclusion d'un bail, et présente un intérêt certain dans le cadre de biens ayant ensuite vocation à être loués. Néanmoins, cette méthode suppose la formulation de nombreuses hypothèses sur les composantes économiques des marchés financiers.

• La **méthode par capitalisation** permet d'obtenir la valeur en appliquant au bien un taux de capitalisation, exprimant en pourcentage le rapport entre le revenu de l'immeuble et sa valeur vénale (hors droits et frais). On applique au loyer réel ou attendu le taux de capitalisation, déterminé à partir des constatations faites sur le marché locatif local, pour obtenir la valeur vénale du bien.

La **méthode par compte à rebours** consiste à déterminer le montant maximal qui peut être dédié à l'acquisition du foncier dans une opération de construction ou d'aménagement, à partir des prix de vente et après déduction du coût des travaux et charges engendré. Elle permet de donner un prix à des terrains qui n'ont pas de valeur d'usage de référence et qui seront reconvertis, et s'applique en particulier à des terrains nus ou insuffisamment aménagés, ou sur lesquels existent des bâtis à démolir. Il s'agit d'une méthode couramment utilisée par les promoteurs et les aménageurs.

La valorisation du foncier dépend non seulement de la nature initiale des terrains, mais principalement de la fonction future qui leur sera assignée. Joseph Comby détaille ainsi six modes de valorisation de l'espace au sein de trois marchés, selon la nature initiale et la fonction à venir des terrains³² : le marché de la ressource foncière (foncier brut à aménager ou terrains à recycler), le marché des terrains à bâtir (foncier déjà aménagé, droits à bâtir dans le tissu urbain...) et le marché des espaces naturels destinés à le rester (pour l'agriculture ou à but de loisir). Ainsi, le prix du foncier dépend en grande partie des anticipations des acteurs, en particulier pour les terrains bruts, non aménagés. Il est rare que la fixation de leur valeur se fasse par rapport à la valeur de l'usage ancien (agricole ou friche urbaine), sauf lorsque les collectivités ont été en mesure de réaliser des réserves foncières par anticipation. Elle se fait généralement par rapport à l'usage futur, par compte à rebours, en particulier dans les opérations d'aménagement. Il est important de souligner que certains terrains peuvent être évalués avec une valeur négative. Si ce résultat peut sembler paradoxal, il résulte souvent de coûts importants de dépollution, de stabilisation... Le coût de mise en œuvre de n'importe quel usage apparaît supérieur à la valeur de cet usage.

32. COMBY, Joseph. « Les six marchés fonciers. Une approche des logiques de formation de la valeur », *L'Observateur de l'Immobilier*. janvier 2010. En ligne : <http://www.comby-foncier.com/sixmarches.pdf> [consulté le 29 mai 2023].

S'il ne constitue pas la seule cause, le mécanisme de calcul de la valeur d'un terrain, en particulier par le compte-à-rebours ou celui des cash-flows, a souvent pour conséquence une inflation des prix du foncier, si le marché immobilier est en mesure de suivre. Le fait est que ce mécanisme de détermination du prix par rapport à l'usage futur peut engendrer, pour le propriétaire foncier, la perception d'une plus-value, souvent liée initialement à des investissements de la collectivité. De manière plus générale, se pose la question de la rente foncière, captée par les propriétaires fonciers.

La rente foncière: un enrichissement sans cause

La valeur du foncier comprend différentes composantes, dont la rente foncière, qu'il nous semble intéressant de détailler. Dans les débats de doctrine économique, la propriété de la terre et de ses fruits constitue un débat majeur.

La pensée économique des XVIII^e et XIX^e siècles est d'abord tournée vers la compréhension de la rente agricole. Le rôle de la rente agricole a été l'un des premiers sujets traités par l'économie politique, avec la pensée des physiocrates (François Quesnay) puis de l'école classique. **La rente est la rémunération d'un facteur non produit comme la terre, et constitue un "enrichissement sans cause"**. Ce facteur existe en quantité fixe, même si ses usages peuvent être multiples. A la différence de la rente, le profit rémunère le capital, qui est un facteur productif et n'existe que grâce à l'investissement. La terre n'est pas un capital, elle ne représente pas le produit de l'accumulation de la plus-value. Adam Smith, dans *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), intègre ainsi la théorie de la rente foncière dans une théorie générale des prix.³³ Pour Adam Smith, dans les sociétés civilisées, les salaires des travailleurs et les profits des capitalistes constituent les composantes du prix d'un produit, des coûts de production, tandis que la rente foncière est l'effet des prix (de vente du blé notamment).³⁴ C'est là le principe du compte-à-rebours utilisé aujourd'hui.

Ricardo poursuit ce raisonnement en développant la théorie de la rente différentielle.³⁵ Selon lui, le prix des produits agricoles se fixe sur le prix qui permet la culture des terres les moins fertiles dont on a besoin pour nourrir la population. Les terres fertiles bénéficient donc d'une rente différentielle. Cette rente a pour origine les quantités supérieures de travail qu'il faut dépenser pour obtenir, sur les terres les moins fertiles, une même quantité de produit. En prolongeant la théorie de Ricardo, la théorie marginaliste considérera que le prix de la terre est l'expression de la productivité marginale des sols (ou de l'utilité marginale pour les sols urbains).

Karl Marx, lui, retient le rapport entre la rente et la propriété privée du sol pour sa théorie de la rente foncière. **Pour Marx, la terre n'a pas de valeur puisqu'elle est une condition naturelle de la production. C'est son appropriation à travers la propriété privée qui lui donne une valeur, puisqu'elle devient alors une source de revenus.** L'apport de Marx a ainsi consisté à distinguer une rente absolue de la rente différentielle.³⁶ L'usage de la terre ne sera concédé que si le propriétaire en retire une rente, qui n'a rien à voir avec la fertilité du sol. La rente repose ainsi «sur le monopole qu'ont certains individus [...] de disposer de certaines parties du globe comme des sphères exclusives de leur volonté privée ».³⁷ D'après Marx, le prix du sol apparaît autant comme l'expression de la "force sociale" des propriétaires fonciers, qui s'exprime par l'expression politico-juridique de la propriété privée, que comme

33. GILLO, Nicolas. *Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique*. Université Grenoble-Alpes, 2017, p.34.

34. BORDAZ, Robert. « La conception de la rente chez Adam Smith », *Revue d'histoire économique et sociale*. 1938, vol.24 no 2. p. 101-108.

35. COULOMB, Pierre. « Propriété foncière et mode de production capitaliste », *Études rurales*. 1973, vol.51 no 1. p. 27-66.

36. *Ibid.*

37. MARX, Karl. *Le Capital - Livre Troisième. Dans Œuvres. Économie II*. Paris : La pléiade. 1970 p.1287.

un moyen de prise en compte de la productivité de la terre. La rente foncière est l'expression du rapport entre deux classes, celle des propriétaires fonciers et celle des paysans-tenanciers. Elle correspond à une part de la plus-value sociale globale, issue du travail, prélevée (indûment) par les propriétaires fonciers. Le propriétaire d'un terrain ou d'un logement ne peut obtenir un taux de profit semblable à celui qu'il aurait obtenu dans la production industrielle qu'en prélevant sur la plus-value sociale.

38. TRANNOY, Alain et Etienne WASMER. *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*. Odile Jacob. 2022.

Pour les néo-classiques, la terre n'est pas un facteur de production, et n'appartient pas à une catégorie particulière d'analyse. Il s'agit d'un bien comme un autre, qui fait l'objet d'échanges, selon la loi de l'offre et de la demande qui définit son allocation. Mais les spatialistes font au contraire du foncier la variable principale de localisation des activités. Von Thünen développe ainsi le premier une théorie de la rente différentielle de localisation, qui dépend des coûts de transport, fonction de la distance au centre-ville, suivi par le modèle d'Alonso-Muth-Mills.³⁸

Aujourd'hui, et c'est là l'objet de notre étude, le modèle de l'aménagement se trouve grippé du fait d'un prix du foncier trop élevé. On peut considérer que ces blocages résultent d'un mode de détermination de sa valeur inapproprié, et permettent la création d'une rente foncière extrêmement importante pour les propriétaires fonciers. La question se pose ainsi d'un nécessaire renouvellement de notre conception de la propriété foncière.

III. De la captation de la rente à une nouvelle définition du foncier : la nécessité de renouveler le rapport à la propriété

A. Récupérer la plus-value foncière par la socialisation des sols ?

Apparaît aujourd'hui un certain renouveau des discussions sur la captation de la rente foncière. Ainsi, dans leur ouvrage publié en janvier 2022, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*, les économistes Alain Trannoy et Etienne Wasmer s'intéressent à la valorisation du foncier, et au potentiel de captation de la rente foncière et donc de la plus-value sociale, notamment via le recours à un impôt foncier permettant par exemple de financer la transition écologique. La question de la rente foncière et de sa captation individuelle ou par la collectivité a historiquement été évoquée par de nombreux économistes.

39. CLERC, Denis. « Nationaliser le sol, histoire d'un débat », *L'Économie politique*. 2018, N° 78 no 2. p. 8.

Une des premières contestations de la propriété privée de la terre est venue de John Stuart Mill.³⁹ Mill décrit les propriétaires fonciers comme "des propriétaires [qui] composent dans la

société une classe que le cours naturel des choses enrichit sans qu'ils ne fassent rien. Ils s'enrichissent en dormant en quelque sorte, sans travailler, sans courir de risques, sans épargner." Il suggère donc l'appropriation de cette rente par l'Etat, en taxant l'accroissement de richesses à mesure qu'il se produit, sous la forme d'un impôt sur la plus-value entre deux dates. Mill ne vise que la rente agricole, et pas la rente liée à l'urbanisation. Vers la fin de sa vie, il en vient à prôner la nationalisation des sols. Au XIXe siècle toujours, l'américain Henry George (1839-1897), auteur d'un livre-manifeste *Progress and Poverty* (1879), explique que la persistance des inégalités et de la pauvreté malgré le progrès technique par la rente foncière. Selon lui, la hausse de la rente capte l'essentiel de ce qu'apporte le progrès en termes de richesse, empêchant d'augmenter les salaires. La propriété exclusive de quelques hommes sur la terre constitue une "injustice primitive". Henry George propose donc de "confisquer la rente" par l'impôt, en abolissant tous les impôts sauf celui sur les valeurs foncières. Une position somme toute assez proche de celle défendue par Alain Trannoy et Etienne Wasmer en 2022. Henry George propose de prélever toute la plus-value antérieurement accumulée, soit la différence entre le prix auquel la terre se vendait à l'époque et celui auquel elle avait été cédée lors de la conquête de l'Ouest. Ces terres ayant été cédées quasi-gratuitement, l'impôt prévu se limiterait aux seuls besoins financiers de l'Etat.

40. *Ibid.*

En Suisse, Léon Walras (1834-1910) ne s'exprime quant à lui pas en faveur de l'impôt, qui selon lui empêche le fonctionnement optimal du marché, mais propose de nationaliser le sol, la rente socialisée se substituant alors à l'impôt pour financer les dépenses publiques.⁴⁰ Léon Walras ne propose pas comme les socialistes de socialiser les moyens de production, mais de supprimer la rente foncière afin qu'elle profite à tous. **Afin de trouver la somme nécessaire au rachat de l'intégralité des terres, dont il préconise le rachat au prix courant (sans déduction de la rente incorporée dans le prix au fil du temps), Walras suggère un emprunt à très long terme, remboursé par les fermages des sols.** Selon lui, les revenus issus des fermages progresseraient plus vite, du fait de l'augmentation de la population, que le taux d'intérêt à long terme. Walras envisage l'acquisition de tous les sols, agricoles comme urbains, et distingue la propriété du foncier de celle du bâti ou de l'infrastructure urbaine située dessus. Une telle proposition se rapproche fortement du modèle du BRS, avec des OFS s'appuyant sur prêt de très long terme pour acquérir le foncier. Charles Gide (1847-1932) est l'un des premiers en France à faire connaître Henry George.⁴¹ Il soutient, comme Léon Walras, que la cause de la plus-value du sol est le développement de la vie sociale et l'accroissement de la population. Gide, toutefois, ne reprend pas à son compte les propositions radicales de George et Walras, mais les juge envisageables pour des pays colonisés où émigrent les Européens. Afin de conserver une réversibilité, Gide suggère de mener des expérimentations sous la forme de mise aux enchères de la terre,

41. *Ibid.*

avec un bail limité dans le temps. Les usufruitiers ne paieraient aucun impôt durant le bail.

Ces réflexions sur la socialisation des sols, foisonnantes aux XIXe et début du XXe siècle, connaissent un succès important aux Etats-Unis au XIXe siècle à travers le georgisme. La question sociale y était alors reliée à la question de la terre, tandis qu'elle l'était davantage à celle du capital en Europe. Dans des pays comme l'Allemagne ou le Danemark, cette socialisation du sol s'est toutefois manifestée en quelque sorte par le biais de la communalisation, les collectivités territoriales ayant constitué d'importantes réserves foncières. Ces réflexions se sont progressivement éteintes avec la crainte des régimes communistes, dans le courant du XXe siècle, même si une bonne partie des propositions évoquées ci-dessus s'inscrivent davantage dans la vision de garantir une concurrence pure et parfaite, sans rente, sans monopole..., bien loin des tendances communistes. En 1979, Richard Arnott et Joseph Stiglitz énoncent l'idée qu'il peut être optimal de financer des infrastructures publiques locales et des services publics locaux par une taxe sur la rente foncière, la valeur du foncier urbain capitalisant les investissements publics. **La question de la captation de la rente foncière revient progressivement sur le devant de la scène sous l'angle de l'imposition comme une source de financement "juste" pour l'Etat**, permettant de financer le système social, ou des investissements importants comme dans la transition écologique.⁴² La dissociation foncier-bâti, dans l'usage qui en est aujourd'hui fait en France, n'est principalement envisagée que comme un moyen de garantir un accès à la propriété facilité, et moins dans sa capacité à capter la rente et à générer des revenus pour l'Etat et les collectivités.

42. TRANNOY, Alain et Etienne WASMER. *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*. Odile Jacob. 2022.

Des initiatives comme les CLT, locales et décentralisées, introduisent une nouvelle forme de socialisation du sol dépassant les frontières classiques entre privé et public. Elles invitent à développer un autre rapport à la propriété, tandis que la valeur du sol, et plus largement la conception du foncier et du rapport entre les humains et la nature, connaissent de nouvelles définitions.

B. La nécessité d'une nouvelle conception du foncier et d'un autre rapport à la propriété

Se réapproprier les enjeux fonciers, dans un contexte de transition écologique, peut notamment passer par l'attribution d'une autre valeur, moins économique que biologique, liée à la richesse d'un sol vivant. Un autre moyen peut également être celui de la gouvernance, par le retour à une conception plus collective du rapport à la propriété, en considérant le foncier comme une ressource finie nécessitant une gestion dédiée et décentralisée.

Enfin, octroyer des droits à la nature, comme le soutiennent des initiatives juridiques toujours plus nombreuses, semble être la voie la plus novatrice pour entrer dans un nouveau rapport entre les humains et le sol et oublier la conception très française de propriété absolue.

Repenser la gouvernance du foncier par les communs

43. La foncière Antidote est un fonds de dotation qui a pour ambition de retirer le foncier du marché spéculatif, et de fédérer des lieux autogérés souhaitant mettre en commun leurs titres de propriété en les plaçant dans une foncière gouvernée à égalité.

44. BOLLIER, David, Olivier PETITJEAN, et Hervé LE CROSNIER. *La renaissance des communs: pour une société de coopération et de partage*. Paris : C. L. Mayer, 2013, pp.33-35.

Les communs, dont le mouvement tend à se répandre, apparaissent aujourd'hui comme une alternative à la propriété privée. Les communs ne représentent pas en eux-mêmes une chose ou une ressource. **Les communs impliquent des ressources physiques, mais se composent en réalité d'une combinaison entre une communauté donnée et un ensemble de pratiques et normes déterminées par cette communauté pour gérer ensemble une ressource.** Ces trois éléments forment un ensemble cohérent. Aujourd'hui, de nombreuses initiatives se revendiquent des communs, le terme pouvant être détourné de son sens originel défini par Elinor Ostrom et élargi pour englober des catégories plus vastes, comme les communs urbains, les tiers lieux... Parmi ces initiatives, certaines sont en lien direct avec les questions foncières, comme les community land trusts, l'association Terre de Liens qui agit pour préserver les terres agricoles ou encore la foncière Antidote.⁴³

Les communs sont une notion souvent entendue par les étudiants en économie, sous le prisme de la célèbre expression de "tragédie des communs", inventée par l'écologue Garrett Hardin dans un article publié en 1968 dans la revue Science. Cette tragédie des communs se rapporterait à l'incapacité des êtres humains à gérer ensemble de manière optimale une ressource commune, sans la surexploiter. Un des moyens de résoudre ce problème fondamental, en dehors de la nationalisation écartée par Hardin, serait la propriété privée, et la capacité à échanger dans le cadre d'un marché libre, permettant en théorie d'atteindre l'optimum social.⁴⁴

Elinor Ostrom reçoit en 2009 le prix Nobel d'économie pour ses travaux sur les communs. Elle apporte dans son ouvrage *Gouvernance des biens communs* (1990) des réponses à la tragédie des communs, en détaillant les principes fondamentaux applicables à leur gestion durable. Les principes détaillés par Ostrom ont donné lieu à une littérature foisonnante sur les communs au cours des dernières décennies, et demeurent aujourd'hui encore le cadre de base pour l'étude des communs.

La question de la gouvernance, et de la capacité de communautés d'usagers à élaborer des normes sociales et règles pour utiliser des ressources finies, apparaît centrale dans les travaux d'Ostrom. En réalité, la tragédie des communs dénoncée par Hardin est plutôt celle de l'accès libre à des ressources communes. Le député Dominique Potier a pu récemment plaider en faveur de l'inscription dans la loi du "principe selon lequel le sol fait partie du patrimoine

45. POTIER, Dominique, Pierre BLANC, et Benoît GRIMONPREZ. *Plaidoyer pour une justice foncière*. Fondation Jean Jaurès. juin 2019.

46. LE ROUZIC, Vincent. « Après la propriété », *Revue L'Esprit*. 2021, Septembre no 9. p. 67-74.

47. voir fiche outil Droits réels de jouissance spéciale - jurisprudence Maison de la Poésie

commun de la nation”, incitant à en tirer les conséquences, parmi lesquelles celles d’une gouvernance dédiée. Dans un ouvrage coécrit avec Pierre Blanc, professeur de géopolitique et le député socialiste, *Plaidoyer pour une justice foncière* (2019), le professeur de droit Benoît Grimonprez soutient la création d’une gouvernance unifiée pour le foncier, sous la forme d’agences du territoire décentralisées, à l’image de celles imaginées par Edgar Pisani à travers les offices fonciers. Leur organisation interne serait source de légitimité, avec un conseil d’administration composé des élus des communes membres, une instance démocratique comprenant des membres de la société civile et des usagers, et une instance exécutive avec des représentants qualifiés.⁴⁵

Dans ses travaux, Elinor Ostrom détaille la notion de faisceaux de droits (*bundle of rights*) comme alternative à la propriété privée. **La propriété peut être décomposée en un faisceau de droits partagés entre les parties prenantes: droit d’accès, droit de prélèvement, droit de gestion, droit d’exclusion, droit d’aliénation. La dichotomie entre propriété privée et propriété publique est de fait dépassée.** Cette approche permet de mieux appréhender la diversité des modes d’appropriation. Vincent Le Rouzic définit quant à lui, à partir de cette catégorisation, un faisceau de droits plus précis concernant la propriété résidentielle : accès et usage, prélèvement d’une rente, gestion (détermination des règles d’utilisation et de transformation), exclusion (détermination des droits des autres utilisateurs), aliénation (vente et baux) et préemption (rachat de certains droits). Selon lui, la diffusion du mouvement des communs conduit à entrer dans “une ère de la post-propriété, où la conception dominante de la propriété comme un droit unitaire et absolutiste est dépassée.”⁴⁶

Ce raisonnement en faisceau de droits nous semble particulièrement intéressant au regard des questions de démembrement des droits de propriété, terme que nous avons d’ailleurs rapidement préféré à la notion de dissociation foncier-bâti. Ces démembrements conduisent à neutraliser certains aspects de la propriété privée, notamment l’abusus sous certaines formes, souvent sous la forme du droit d’aliénation. Les **droits réels de jouissance spéciale**⁴⁷, qui connaissent leurs toutes premières applications ces dernières années, autoriseront encore plus précisément à distinguer entre ces différents faisceaux de droits. La forme de la gouvernance introduite par Elinor Ostrom, incluant les usagers, nous semble également essentielle dans la perspective de gestion d’une ressource finie comme le foncier et face à des enjeux d’acceptabilité importants.

L'évaluation socio-économique: attribuer une autre valeur au foncier ?

En sus de cette nouvelle conception de la gouvernance des ressources, dépassant la propriété privée, **de nouvelles**

manières de déterminer la valeur du foncier émergent, en particulier en permettant d'intégrer davantage la valeur d'un sol non artificialisé. Ces nouvelles conceptions de la valeur s'inscrivent dans la généralisation progressive de l'évaluation socio-économique.

Depuis quelques années, l'État s'est en effet engagé dans l'amélioration de la gestion publique en affirmant le rôle de l'évaluation socioéconomique dans sa politique d'investissement. Par rapport à l'analyse financière classique, l'évaluation socioéconomique vise à intégrer les externalités engendrées par le projet : elle se place non pas du point de vue de l'organisme porteur de projet, mais de celui de l'ensemble de la collectivité nationale, en intégrant dans l'analyse tous les agents impactés par le projet. Elle apporte un éclairage tant sur la rentabilité socioéconomique de l'opération que sur ses effets redistributifs et ses incidences sur l'environnement. France Stratégie a publié en mars 2022 une méthodologie d'évaluation des opérations d'aménagement.

L'évaluation socio-économique repose sur l'attribution de valeurs tutélaires à des biens actuellement dépourvus de valeur, par exemple un beau paysage, ou dans le cadre du foncier un sol non artificialisé. Un bien tutélaire est un concept économique proposé par l'économiste allemand Richard Musgrave pour désigner un bien sur la consommation duquel l'État exerce une « tutelle » : l'État intervient pour encourager ou décourager la population de consommer ce bien. Un bien tutélaire dégage de externalités (ex : le CO₂). Une valeur tutélaire est attribuée à ce bien par la puissance publique, et reflète donc les préférences collectives à une époque donnée. Le rapport de France Stratégie évoque ces valeurs tutélaires en lien avec les compensations environnementales, et estime qu'il est nécessaire de déterminer par ce biais le coût socioéconomique moyen associé à l'artificialisation des sols. Un sol non-artificialisé émet en effet de nombreuses externalités positives: il contribue au stockage du carbone, à l'absorption des pluies, à la diminution des températures, au bien-être des habitants, et surtout une valeur en termes de biodiversité. Le rapport Chevassus-au-Louis (2009) a ainsi pu proposer des valeurs de référence pour la biodiversité (970€/ha/an pour les écosystèmes forestiers métropolitains), certes de manière incomplète, la biodiversité n'étant évaluée qu'à travers les services qu'elle rend à l'économie, mais pouvant indiquer une valeur a minima dans l'attente de nouvelles estimations.⁴⁸ Les travaux du programme de l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (Efese) sur la valorisation des services rendus par la nature pourront être plus largement mobilisés.

48. *Référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain*. France Stratégie, 2022. p. 71.

Cesser de considérer le foncier comme une "ressource" à exploiter par l'Homme

Cet autre mode d'évaluation de la valeur du sol repose toutefois

encore sur une conception économique, une logique de la valeur abordée de façon marchande, avec la volonté d'attribuer un prix sonnante et rébuchant aux externalités liées au foncier. Il s'inscrit dans une volonté de gestion optimale de la ressource, comme les communs par ailleurs, comme prérogative des humains sur les non-humains. Les droits de la nature sont un champ juridique nouveau qui reconnaît les écosystèmes et entités du vivant comme sujets de droits.

49. Intervention de Sarah VANUXEM le 12 novembre 2021 à Aubervilliers dans le cadre de la journée «Pérenniser, partager, transmettre» organisée par la Foncière Antidote
50. MAUREL, Lionel. «La propriété privée au secours des forêts», *Terrestres*, n°15. 26 juin 2020. En ligne : <https://www.terrestres.org/2020/06/26/la-propriete-privée-au-secours-des-forets/> [consulté le 29 mai 2023].

La juriste Sarah Vanuxem propose ainsi de reformuler le droit de propriété, non comme un pouvoir de domination des humains sur les choses, mais comme une “faculté d’habiter la Terre” dont seraient dotés tous les êtres vivants.⁴⁹ Cette nouvelle façon d'aborder les communs incite à cesser de considérer les non-humains comme des ressources, et à les intégrer en tant que membres à la communauté, en soulignant leur lien d'interdépendance. Ainsi, les “Réserves de vie sauvage”, qui se revendiquent des communs et visent à acquérir et préserver des forêts en libre évolution, dépassent cette dimension de gestion d'une ressource par l'Homme.⁵⁰ Un mouvement plus général de reconnaissance de droits de la nature émerge, avec l'attribution d'une personnalité juridique au fleuve Whanganui en Nouvelle-Zélande, à la rivière Magpie au Canada, à l'Amazonie colombienne, ou encore l'initiative autour de la reconnaissance de la personnalité juridique de la Loire (Parlement de Loire). Cette nouvelle conception invite à penser les usagers comme appartenant au lieu, et n'en détenant pas la propriété.

Conclusion

La propriété foncière reflète une conception de la société à une époque donnée, plus ou moins orientée sur la collectivité ou sur la liberté de l'individu, voire sur un modèle économique. Le fait que la propriété soit aujourd'hui définie comme absolue, et cela depuis la Révolution française, ne limite donc en rien les possibilités de la redéfinir : imaginer des droits de la nature ne paraît de fait aujourd'hui pas si saugrenu, en lien avec les enjeux écologiques et de sobriété foncière actuels et à venir.

51. CHAIGNEAU, Aurore. «Des droits individuels sur des biens d'intérêt collectif, à la recherche du commun», *Revue internationale de droit économique*. 2014, t. XXVIII no 3. p. 335-350.

Si la question de la propriété foncière apparaît si sensible en France, c'est qu'elle est intrinsèquement sociale et politique. La propriété, c'est la liberté de l'Homme à partir de la Révolution, et c'est aussi la citoyenneté. Avoir, dans la sphère privée, signifie être, dans la sphère publique.⁵¹ La propriété octroie un statut, au-delà de ses implications économiques. La notion de propriété privée ne devrait pas paraître inconciliable avec l'intérêt commun, dans la mesure où elle fonde un ordre social. Mais aujourd'hui, telle qu'elle est définie, **la propriété foncière emporte des enjeux importants tant en termes économiques,**

sociaux, qu'écologiques, qui incitent à reconsidérer notre rapport à la terre.

52. *Ibid.* p. 197.

Dans son *Utopie foncière*, Edgar Pisani imagine une nouvelle forme de propriété, un droit nouveau, sous la forme d'un droit d'usage, grâce auquel "le détenteur d'une parcelle tirerait les garanties dont il a besoin, non d'un droit général et sacré, mais de sa participation contractuelle à l'aménagement du territoire et du cadre de vie".⁵² A travers cette proposition, Edgar Pisani souhaite lutter contre "l'enrichissement sans cause" des propriétaires fonciers, supprimer la rente dont ils profitent indûment, mais également **concilier intérêt individuel et collectif**. Qui plus est dans la mesure où cette plus-value excessive du propriétaire foncier à la revente apparaît souvent générée par des investissements publics, et non leur propre investissement. Une reformulation de la théorie du droit de propriété pourrait conduire à renouveler l'acception de ce droit, pour **promouvoir un intérêt commun supérieur, sans en contrarier la dimension individuelle**.

Si Pisani imagine une forme de régulation du marché foncier à travers les offices fonciers, se posent aujourd'hui à nouveau des questions économiques théoriques sur l'opportunité de la socialisation des sols et de la captation de la rente foncière pour financer des investissements publics, que l'on sait devoir être importants pour préserver notre système social ou mener la transition écologique. Face à une valeur du foncier en constante augmentation, cette hypothèse, complètement disparue des discours politiques comme économiques, semble refaire surface sous l'angle de l'impôt foncier, davantage comme source de financement des politiques publiques que comme volonté de limiter l'enrichissement sans cause des propriétaires fonciers.

53. *Ibid.* p. 341.

Cette question de la conciliation de l'intérêt collectif et de l'intérêt individuel peut également passer davantage par le partenariat et la contractualisation. Ainsi, l'enjeu consiste à penser le moyen d'agencer la propriété dans un nœud d'obligations juridiques, pour l'articuler avec des intérêts tiers.⁵³ **La conciliation des usages du foncier constitue en effet une condition sine qua non d'un développement durable des territoires**. Cette nouvelle articulation peut contribuer à renouveler le droit de propriété à la lumière d'un intérêt commun, auquel le propriétaire serait partie prenante tout en conservant son titre et son intérêt propre. Au-delà de l'idée d'une propriété collective, concilier le droit du propriétaire et l'intérêt commun peut notamment passer par le fait d'**instaurer la possibilité d'usages multiples du foncier**, de garantir l'existence d'une multiplicité des droits sur la terre, grâce à la technique du démembrement des droits réels de propriété. Ce raisonnement par faisceaux de droits, encore très présent dans le monde anglo-saxon, n'est pas totalement étranger à la conception française de la propriété foncière, comme l'illustre le recours aux baux de longue durée et des survivances de l'époque féodale.

Une telle conciliation des usages invite par ailleurs à reconsidérer la structure chargée du contrôle du foncier (structures publiques, collectives ...). Une gestion publique du foncier, par le recours à des organismes publics dédiés, dans l'esprit des offices fonciers, ou par une gouvernance plus communautaire, comme les Community Land Trusts, sont des pistes déjà envisagées voire mises en œuvre à l'étranger. Les communs permettent ainsi de rassembler autour d'une ressource commune des détenteurs de droits divers, ayant chacun des utilités différentes de la ressource. Les intérêts sont pensés en complémentarité, afin d'engager les membres de la communauté à prendre part à un projet plus large, mais convergent avec celui poursuivi à titre individuel. ●

BIBLIOGRAPHIE

BARATAUD, Michel. « Le sens de la propriété foncière chez les humains, et ses conséquences sur la nature ». *Plume de naturaliste*, 2020.

BÉAUR, Gérard. « Les rapports de propriété en France sous l'Ancien Régime et dans la Révolution. Transmission et circulation de la terre dans les campagnes françaises du XVIe au XIXe siècle » in Nadine VIVIER (ed.). *Ruralité française et britannique, XIIIe-XXe siècles*. Presses universitaires de Rennes. 2005, p. 187-200. En ligne : <http://books.openedition.org/pur/22533> [consulté le 29 mai 2023].

BECKETT, John et Maïca SANCONIE. « La propriété foncière en Angleterre aux XVIIe et XVIIIe siècles », *Histoire, économie & société*. 1999, vol.18 no 1. p. 25-41.

BEZBAKH, Pierre. « Pour en finir avec "le mode de production féodal" », *L'Homme et la société*. 1982, vol.65 no 1. p. 67-76.

BOLLIER, David, Olivier PETITJEAN, et Hervé LE CROSNIER. *La renaissance des communs : pour une société de coopération et de partage*. Paris. C. L. Mayer. 2013.

BORDAZ, Robert. « La conception de la rente chez Adam Smith », *Revue d'histoire économique et sociale*. 1938, vol.24 no 2. p. 101-108.

CAPITAN, Colette. « Propriété privée et individu-sujet-de-droits », *L'Homme. Revue française d'anthropologie*. 1 janvier 2000 no 153. p. 63-74.

CASSOURRET, Céline, Juliette HEBENSTREIT, Valentin NAPOLI, et al. *L'aménagement urbain sur terres coutumières en Nouvelle-Calédonie, vers l'expression de dynamiques des communs dans un projet de société ?* Cycle d'urbanisme de Sciences Po, Ecole Urbaine - Etude réalisée pour l'AFD. 2018.

CHAIGNEAU, Aurore. « Des droits individuels sur des biens d'intérêt collectif, à la recherche du commun », *Revue internationale de droit économique*. 2014, t. XXVIII no 3. p. 335-350.

CHAZAL, Jean-Pascal. « La propriété: dogme ou instrument politique ? », *Revue trimestrielle de droit civil*. 2014, vol.4.

CLERC, Denis. « Nationaliser le sol, histoire d'un débat », *L'Économie politique*. 2018, N° 78 no 2.

COMBY, Joseph. « Les survivances d'anciennes superpositions de droits privés », *Comité technique foncier et développement*. 2011. En ligne : http://www.comby-foncier.com/superposition_europe.pdf [consulté le 29 mai 2023].

COMBY, Joseph. « Les six marchés fonciers Une approche des logiques de formation de la valeur », *L'Observateur de l'Immobilier*. janvier 2010. En ligne : <http://www.comby-foncier.com/sixmarches.pdf> [consulté le 29 mai 2023].

CORLAT, Jean-Pierre. « La notion romaine de propriété : une vue d'ensemble » in Oliver FARON et Étienne HUBERT (eds.). *Le Sol et l'immeuble*. Presses universitaires de Lyon. 1995, p. 17-26. En ligne : <http://books.openedition.org/pul/18468> [consulté le 29 mai 2023].

COULOMB, Pierre. « Propriété foncière et mode de production capitaliste », *Études rurales*. 1973, vol.51 no 1. p. 27-66.

DE CET BERTIN, Cécile. « Les conceptions de la propriété de l'Antiquité romaine aux temps modernes ». Séminaire SEQUEDEM sur la propriété, 2012.

GAUDREAU, Louis. *La fixation du capital dans la propriété foncière : étude de l'évolution des conditions spatiales de la reproduction du capitalisme*. Université du Québec à Montréal. 2013.

GILLIO, Nicolas. *Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique*. Université Grenoble-Alpes. 2017.

GOSEWINKEL, Dieter et Laurent CANTAGREL. « Introduction. Histoire et fonctions de la propriété », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*. 2014, vol.61-1 no 1. p. 7.

GUIBET LAFAYE, Caroline. « La naturalisation de l'appropriation privative », *Revue de philosophie économique*. 2014, vol.15 no 2. p. 35-68.

LE ROUZIC, Vincent. « Après la propriété », *Revue l'Esprit*. 2021, Septembre no 9. p. 67-74.

MAUREL, Lionel. « La propriété privée au secours des forêts », *Terrestres*. 26 juin 2020 no 15. 26 juin 2020 . En ligne : <https://www.terrestres.org/2020/06/26/la-propriete-privée-au-secours-des-forets/> [consulté le 29 mai 2023].

PISANI, Edgard. *Utopie Foncière*. Gallimard. 1977.

POMMIER, Elodie. *La propriété économique en droit privé*. Université Clermont Auvergne. 2019.

POTIER, Dominique, Pierre BLANC, et Benoît GRIMONPREZ. *Plaidoyer pour une justice foncière*, Fondation Jean Jaurès. juin 2019.

ROGER, Raphaël. *Le Jusnaturalisme plutôt que le positivisme ?* 2022. En ligne : <https://metahodos.fr/2022/11/05/limportance-du-droit-naturel-dans-lordre-juridique/> [consulté le 29 mai 2023].

STRAUSS, Léo. « Le droit naturel », *Archives de Philosophie*. traduit par Emmanuel Patard. 2016, vol.79 no 3. p. 453-484.

TRANNOY, Alain. « Taxation foncière redistributive : une fondation macroéconomique du georgisme », *Revue française d'économie*. 25 janvier 2019, Vol. XXXIII no 1. p. 181-218.

TRANNOY, Alain et Etienne WASMER. *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*. Odile Jacob. 2022.

VANUXEM, Sarah. *La propriété de la terre*. Wildproject. 2018.

VIVIER, Nadine. « Les biens communaux en France » in Marie-Danielle DEMÉLAS (ed.). *Les propriétés collectives face aux attaques*

libérales (1750-1914) : Europe occidentale et Amérique latine. Rennes. Presses universitaires de Rennes. 2015, p. 139-156. En ligne : <http://books.openedition.org/pur/23660> [consulté le 29 mai 2023].

XIFARAS, Mikhaïl. *La Propriété, Etude de la philosophie du droit.* Presses Universitaires de France. 2004.

ZENATI-CASTAING, Frédéric. « La propriété, mécanisme fondamental du droit » in Daniel TOMASIN (ed.). *Qu'en est-il de la propriété ?* Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole. 2006, p. 243-249. En ligne : <http://books.openedition.org/putc/1759> [consulté le 30 mai 2023].

Référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain. France Stratégie. 2022.

Charte de l'évaluation du Domaine. Ministère de l'action et des comptes publics, juin 2020.

« La gouvernance des biens communs : Intervention de Sarah VANUXEM dans le cadre de la journée « Pérenniser, partager, transmettre » organisée par la Foncière Antidote ». 12 novembre 2021.

02

Approches internationales de la dissociation foncier-bâti

Synthèse du benchmark international

Introduction

Matrice internationale de cas d'étude

A. Des situations de démembrement découlant d'un système foncier hérité, et/ou mises en œuvre au service de stratégies plus ou moins volontaristes

B. Des montages dissociants répondant à une pluralité d'objectifs

C. Des porteurs souvent publics, diversement spécialisés, mais faisant face à l'enjeu de l'acceptabilité

D. Des modalités juridiques et financières relativement homogènes

Conditions de circulation des modèles

Monographie

Canton de Genève

SYNTHÈSE DU BENCHMARK INTERNATIONAL

1. Voir annexe, BENCHMARK INTERNATIONAL.

Nous chercherons ici à synthétiser les études de cas réalisées sur les **pratiques internationales des démembrements du droit de propriété**, en tirant un certain nombre d'observations faites de l'analyse des montages mis en œuvre. Ce **panorama**¹ a été en grande majorité réalisé à partir de la littérature académique ou institutionnelle, présentant la limite de la disponibilité des sources en ligne. Il se focalise de ce fait avant tout sur des **pratiques systémiques** des démembrements du droit de propriété, souvent plus aisées à trouver et relativement bien recensées, et intègre parfois des **exemples plus ponctuels**, à l'opération, souvent "exemplaires". Un biais conséquent de nos études de cas est assurément la sur-représentation d'acteurs publics, pour lesquels il est souvent plus simple de trouver des communications en ligne que pour les acteurs privés. Nous avons pourtant cherché à diversifier autant que possible les natures d'acteurs, afin d'avoir un aperçu plus varié des conceptions de la dissociation à l'étranger.

Ces pratiques ont été analysées et répertoriées **en typologies de porteurs fonciers**, afin de permettre une approche croisant usage de la dissociation et stratégie d'acteurs. Certains cas ont pu donner lieu à un approfondissement par le biais de terrains (Fondation pour les Terrains Industriels, Fondation pour la Promotion du Logement Abordable et de l'Habitat Coopératif), dont les observations principales tirées seront retranscrites dans la monographie qui suit.

Sans ambition d'exhaustivité, cette étude tente d'intégrer des exemples divers, dans l'échelle de recours aux montages dissociants, la diversité des programmes, l'ancienneté des montages en place, la gouvernance de la structure de portage, ou la diversité de cultures juridique, politique et économique des pays. Celle-ci présente néanmoins certains biais, avec une très forte représentation des pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, du fait de la barrière de la langue notamment. Ce panorama sert de support comparatif au benchmark des opérations françaises de démembrement du droit de propriété. Il permet d'en extraire un certain nombre d'observations quant aux **tendances de recours à ces montages dans le monde, et d'en interroger la répliquabilité française**.

MATRICE SYNTHÉTIQUE

CAS D'ÉTUDE	PORTEUR FONCIER	OUTIL FONCIER	ENJEUX
République populaire de Chine	Etat	Allocated land use right / granted land use right	<ul style="list-style-type: none"> • permettre la captation de la plus-value liée au développement urbain en créant une possibilité de commercialiser le sol, création d'un marché foncier
Singapour	cité-Etat	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • permettre à l'Etat un contrôle fort sur le développement du territoire, crucial au regard de la rareté foncière de l'île
Suède	Commune	Tomträtt (droit de superficie)	<ul style="list-style-type: none"> • augmenter les logements abordables • capter la plus-value foncière au profit des municipalités • contrôler le développement urbain
Pays-Bas / Amsterdam	Commune	Bail emphytéotique à temps indéfini, ou perpétuel	<ul style="list-style-type: none"> • garantir le logement abordable • contrôler le développement urbain • lutter contre la spéculation foncière
Allemagne / Berlin, Francfort, Hambourg	Communes, régies ou sociétés municipales	Erbbaurecht (droit de superficie)	<ul style="list-style-type: none"> • garantir le logement abordable • aider les coopératives habitantes • lutter contre la spéculation immobilière • contrôler le développement de la ville
Suisse / Canton de Genève	Fondation pour les terrains industriels (FTI)	Droit de superficie	<ul style="list-style-type: none"> • rendre accessible le foncier pour les activités industrielles • conserver une maîtrise publique du foncier comme levier pour l'aménagement
Suisse / Canton de Genève	Fondation pour la promotion du logement bon marché (FPLC)	Droit de superficie	<ul style="list-style-type: none"> • maîtriser des terrains pour du logement abordable • soutenir les coopératives habitantes • conserver la maîtrise publique du foncier
Allemagne et Suisse	Stiftung Edith Maryon	Erbbaurecht, Baurecht, usufruit, bail à ferme et bail classique	<ul style="list-style-type: none"> • créer des logements abordables • soutenir les coopératives habitantes • concilier logement et activités • encourager les projets socio-culturels
Allemagne	Stiftung Trias	Erbbaurecht (droit de superficie)	<ul style="list-style-type: none"> • création de logements abordables • soutien aux coopératives habitantes • lutte contre la spéculation foncière • implication en faveur de la renaturation
Pays-Bas	Woningcorporaties	Koophuur (dissociation gros-oeuvre/intérieur des logements)	<ul style="list-style-type: none"> • création de logements abordables • baisse des coûts de gestions des immeubles pour les organismes porteurs de logements sociaux

Nota : La matrice complète est à retrouver en annexe dans le Benchmark International

CAS D'ÉTUDE	PORTEUR FONCIER	OUTIL FONCIER	ENJEUX
Burlington, Vermont, USA	Champlain Housing Trust (CLT)	Ground lease	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité du logement • soutien à une vie communautaire
Forest, Belgique	Community Land Trust Bruxelles	Bail emphytéotique / Droit de superficie	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité du logement • inclusivité et mixité intergénérationnelle • soutien aux populations vulnérables
Letchworth, Angleterre	Letchworth City Garden	Baux longue durée	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité du logement • soutien à une vie communautaire
Louvain la Neuve, Belgique	Université Catholique de Louvain	Bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • cohérence du développement urbain en lien avec l'université • ambition de maîtrise des prix et de mesures anti-spéculatives
Calgary, Alberta, Canada	Université de Calgary	Leasehold	<ul style="list-style-type: none"> • ouverture sociale et fonctionnelle de l'université sur la ville • attractivité du cadre de vie universitaire
Thaïlande	Etat / Propriétaires privés informels	Land Sharing via le système de fiducie	<ul style="list-style-type: none"> • aménager des terrains occupés par de l'habitat informel • proposer des solutions de relogement à bas coût
Japon	Propriétaires privés	Droit d'étage via le système de fiducie	<ul style="list-style-type: none"> • restructurer le foncier pour la viabilisation • dégager du foncier public pour la création d'équipements
Angleterre	Grands propriétaires privés	Leasehold	<ul style="list-style-type: none"> • accès au logement pour autant pas nécessairement abordable (rente élevée)
Etats-Unis	Divers propriétaires privés	Droit de développement	<ul style="list-style-type: none"> • trouver des péréquations financières entre zones à densifier et zones à sanctuariser

A. Des situations de démembrement découlant d'un système foncier hérité, et/ou mises en œuvre au service de stratégies plus ou moins volontaristes

Un foncier hérité engendrant un recours à la dissociation pour faciliter l'usage du sol

Le recours systématique à des montages dissociants est souvent présent dans des pays où **l'histoire a fait émerger une structuration foncière particulière, soit à monopole public, étatique ou communal, ou aux mains de grands propriétaires privés, comme héritage du système féodal**. A plus petite échelle, des situations de monopole foncier par certaines structures comme les universités tendent à s'inscrire dans des logiques apparentées. De fait, la concentration du foncier, héritée, tend à engendrer un recours à la dissociation, sans qu'elle ne réponde à des objectifs particuliers au niveau local.

Des considérations politiques fortes de **nationalisation des sols** peuvent conduire à un usage généralisé de la dissociation, sans stratégie territoriale déterminée. La Chine présente ainsi une structuration foncière particulière : les terres urbaines sont la propriété de l'État depuis les opérations de nationalisation opérées dans les années 1950, alors que les terres rurales relèvent d'un régime de propriété collective, sous la régie de la collectivité rurale. Le recours à des droits d'utilisation des sols concerne ainsi 95% du foncier, mis à disposition par le biais d'Allocated Land Use Right ou de Granted Land Use Right.

L'Angleterre est quant à elle un exemple de structure foncière dont **l'héritage féodal** conditionne l'utilisation actuelle des baux dissociants. Encore de nos jours, la moitié de l'Angleterre est détenue par 25 000 grands propriétaires, parmi lesquels 30% seraient des aristocrates et membres de la petite noblesse. La Couronne posséderait quant à elle 1,4% des terres. Du fait de cette propriété particulièrement concentrée, une forme de dissociation foncier-bâti est pratiquée assez couramment au Royaume-Uni, par le recours au "leasehold", forme de bail emphytéotique accordant des droits réels immobiliers au preneur pour une durée limitée.

A échelle plus réduite, les universités sont des acteurs qui disposent de **grandes réserves foncières** souvent reçues grâce à des subventions ou donations publiques, qu'elles ne peuvent pas céder. Elles décident donc souvent de les exploiter par le biais de baux dissociants. C'est le cas de l'université de Calgary au Canada, qui a reçu d'importantes donations de foncier, qu'elle s'est engagée à

conserver. L'Université Catholique de Louvain, qui a historiquement acheté le terrain nécessaire à son développement avec l'aide de fonds publics de l'État belge, a recours à la dissociation dans une perspective de **conservation du patrimoine**, et également afin de limiter la spéculation foncière.

La dissociation : un outil au service d'objectifs stratégiques

Dans d'autres cas, le foncier peut également être hérité, avec des situations de quasi-monopole, communal par exemple, ou faire l'objet de politiques d'acquisition foncières, mais le recours à la dissociation s'explique par la **poursuite de stratégies locales**. Ces stratégies sont souvent mises en œuvre par des acteurs publics.

Ainsi, aux Pays-Bas, ce sont les communes qui sont de grands propriétaires fonciers, possédant environ 75 % de tous les terrains disponibles. Le recours massif au bail emphytéotique a été introduit à la fin du XIXe siècle aux Pays-Bas, au moment de la révolution industrielle, et visait à l'époque à **éviter la spéculation immobilière** lors de l'extension des villes. Les communes sont toujours aujourd'hui des acteurs fonciers majeurs. Si certaines ont décidé de céder leur patrimoine, d'autres comme Amsterdam continuent à mener une politique volontariste d'acquisition foncière, les redevances issues des baux emphytéotiques contribuant alors à alimenter le budget municipal, en faveur de politiques de renouvellement du parc de logements sociaux par exemple.

Ces politiques volontaristes de dissociations sont également portées par les communes allemandes, qui disposent par ailleurs souvent d'importantes réserves foncières héritées, dans des marchés immobiliers particulièrement attractifs, comme à Berlin, Francfort, Hambourg ou Munich. Les acquisitions foncières sont menées par les services de la ville ou en régie, et l'usage du foncier confié par des *Erbbaurechte* (équivalents du droit de superficie). Le recours à ces baux est vu comme un moyen de **garantir l'accessibilité du logement, de freiner la spéculation immobilière et foncière et de conserver un contrôle du développement de la ville**.

À Singapour, 90% du foncier est la propriété de l'Etat, qui a adopté à partir des années 60 une politique foncière interventionniste très marquée. Le recours à des baux emphytéotiques permet à l'Etat de **contrôler précisément l'occupation et le développement de son territoire**.

En Suisse, le canton de Genève met également en œuvre une politique de réserve foncière, exploitée par des montages dissociants à travers des fondations d'intérêt général, ayant pour objectif **le contrôle de la programmation et l'accessibilité du territoire**. Ainsi La Fondation pour les Terrains Industriels créée en 1960 à l'initiative du canton de Genève possède 20% du foncier des zones industrielles du canton, qu'elle met à disposition des entreprises par des droits de superficie. La Fondation pour la Promotion du Logement abordable et l'Habitat coopératif, créée par le canton en 2001, vise à acquérir, aménager et porter du foncier pour la création de logement abordable et des coopératives d'habitants, à travers ce même droit de superficie.

En l'absence d'action foncière directe des pouvoirs publics, ceux-ci peuvent toutefois **créer des incitations** vis-à-vis des acteurs privés, afin de poursuivre leurs stratégies de développement locales. Ces incitations peuvent reposer sur des dispositifs de démembrement des droits de propriété, très courants dans les pays anglo-saxons. Ainsi, aux Etats-Unis, les programmes de *Transfer of Development Rights*, transfert de droit de développement, permettent aux propriétaires fonciers qui choisissent de ne pas bâtir sur tout ou partie de leurs terres de procéder à un démembrement de leur droit de propriété, et d'en dégager des droits de développement. Ces droits peuvent être vendus à un autre propriétaire foncier ou à un promoteur immobilier. Le *transfer of development rights* s'opère surtout sur des zonages élaborés par la collectivité locale, afin de préserver des zones naturelles, et de contrôler le développement urbain. Le démembrement des droits de propriété constitue alors, en quelque sorte, un moyen de compenser des servitudes d'urbanisme.

Des montages portées par la société civile, au service des communs

Certaines pratiques de la dissociation émergent également d'**initiatives issues de la société civile** : elles visent alors souvent à lutter contre la spéculation, ou à créer des formes de **propriété collective**, s'inscrivant dans le **mouvement des communs**.

C'est le cas des Community Land Trust, structures de portage qui émanent d'initiatives citoyennes locales, et caractérisées par une représentation tripartite, réunissant un tiers de représentants des propriétaires des logements, un tiers issu de la société civile du quartier, et un tiers pour des représentants de l'intérêt public. Ces CLT s'appuient sur le démembrement de la propriété en dissociant le foncier, possédé collectivement par la coopérative qui s'engage à le conserver, et le bâti qui peut être cédé sous forme de bail à long

terme. Ces structures originaires des États-Unis se diffusent en Angleterre, en Belgique ou au Kenya notamment, mais essaient plus largement dans toute l'Europe. Elles ont pour but de **garantir l'accessibilité financière du logement**, le plus souvent, et participent au **renforcement de la communauté**.

Ces montages se retrouvent également portés par fondations à but non lucratif, issues de la société civile. Ainsi, la Fondation Trias est une fondation allemande dont l'action en faveur du logement se concrétise à travers l'acquisition de terrains et immeubles dans des villes très attractives, afin de les retirer de la spéculation et de les rendre accessibles à des locaux d'activités et des logements. Une autre fondation avec laquelle elle collabore, la Fondation d'utilité publique Edith Maryon, porte de nombreux projets sur le logement accessible, le logement coopératif ou la conciliation de l'habitat et de l'activité, et a également pour objet d'encourager les projets sociaux et culturels sur les terrains qu'elle loue. La **lutte contre la spéculation foncière** fait partie des objectifs affichés de ces fondations, tout comme la promotion d'une **forme alternative d'habitat coopératif**.

B. Des montages dissociants répondant à une pluralité d'objectifs

Le fait est que les montages dissociants étudiés ici balayent des **objectifs très divers**, qui souvent se recoupent. Si la maîtrise du foncier par des structures organisées autour d'acteurs publics pourrait laisser supposer un usage anti-spéculatif de ces montages, ce n'est finalement pas la composante principale qui ressort de nos cas d'études.

L'accessibilité financière des programmes

Enjeu de **l'accessibilité financière** prédomine dans les stratégies étudiées, sur des programmations diverses, avec une très forte présence du logement toutefois dans nos cas d'étude.

Les stratégies mises en œuvre par les villes allemandes avec une **politique de zéro cession foncière publique** s'ancrent ainsi dans ces stratégies pour maintenir l'accessibilité des logements dans des contextes de marchés très attractifs. Par exemple, depuis 2004, la cession de terrains municipaux n'est plus possible qu'en *Erbbaurechte* à Francfort, où le prix du foncier est en hausse constante et le marché immobilier très tendu. Les formes d'habitat communautaire et coopératif sont fortement encouragées. La ville

fixe comme conditions pour les investisseurs acquérant les droits réels que les logements soient commercialisés en location à des prix plafonnés. La redevance relativement faible, comprise entre 2 et 2,5%, est censée garantir l'accessibilité des logements face à un coût du foncier élevé.

Les Community Land Trust sont également des structures dédiées au **portage collectif du logement dans une visée de maîtrise de prix**. On peut notamment citer l'exemple de Calico en Belgique. Le développement des CLT à Bruxelles cherche à trouver des solutions au logement abordable dans un contexte de hausse drastique des prix de l'immobilier : entre 2008 et 2018, le marché locatif a connu une hausse des prix de 29%, dans un contexte où 50% des locataires vivent sous le seuil de pauvreté. Dans le cadre du projet Calico, le CLT Bruxelles met à bail emphytéotique des logements 40% en dessous des prix du marché, grâce à un foncier acquis via des subventions publiques, dont il garde la maîtrise.

Ces montages peuvent également servir à garantir l'**accessibilité de locaux d'activités**. On peut noter l'exemple de Ex-Rotaprint à Berlin, ancienne usine portée par les fondations Edith Maryon et Trias. S'y trouvent des ateliers d'artistes, des activités à vocation sociale et des entreprises commerciales et artisanales.

Il est à noter que l'objectif d'accessibilité des programmes n'est pas toujours associé à des mécanismes anti-spéculatifs, notamment du fait de l'absence d'encadrement des prix de reventes des droits réels dans un certain nombre de montages.

La captation de la plus-value foncière

Certaines communes de Suède, résiduelles en nombre mais concernant les villes majeures du pays (Stockholm, Göteborg, Malmö...), pratiquent une forme de droit de superficie appelé *Tomträtt*, pour réduire la part du foncier dans le coût du logement, mais également dans le but de **capter la plus-value foncière** au profit des municipalités et de contrôler le développement de la ville à travers la propriété foncière publique. Ainsi, seuls les organismes publics, Etat et collectivités, sont habilités à démembrement les droits afférents à un terrain par le biais d'un bail à superficie. La redevance est alors calculée sur la base de la valeur imposable du terrain et révisée tous les 10 à 20 ans. La captation de la plus-value foncière par la collectivité répond à un enjeu économique et politique fort, malgré une utilisation déclinante de ces baux.

De même aux Pays-Bas, la ville d'Amsterdam, grâce à son important foncier public, **capte elle-même la valeur ajoutée des aménagements** qu'elle a réalisés. L'augmentation du loyer

liée à l'amélioration des infrastructures par la collectivité capte le surplus de la valeur de la terre, et finance alors de nouveaux investissements.

Dans le cas des Community Land Trust, au moment de la revente, le CLT rachète les constructions, en utilisant une forme de droit de préemption. Les conditions de rachat sont fixées au bail, généralement au prix du marché, dégageant ainsi une plus-value. Une part de celle-ci revient au ménage vendeur, une autre finance le fonctionnement du CLT et le reste bénéficie au nouvel acquéreur comme apport initial. Le logement peut alors être revendu au prix du marché, avec une subvention initiale rehaussée par la plus-value, garantissant ainsi la modération des prix d'achat à long terme.

Le soutien à des formes de vie en communauté

Les pratiques de démembrement des droits de propriété peuvent être mis au service du **soutien à des formes de vie en communauté**, soit par un soutien financier de la part du porteur foncier par l'amputation du coût du foncier, soit par la structure même de portage, qui permet de construire une forme de propriété collective.

Du côté du portage foncier faisant office de financement, la Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif est une fondation créée à l'initiative du canton de Genève pour répondre aux enjeux de production de logements d'Utilité Publique et **favoriser l'implantation de coopératives habitantes**. Pour cela, elle peut se positionner comme maître d'ouvrage ou en assistance dans la réalisation des bâtiments, et effectue un portage foncier de long terme, dont l'usage est cédé en droit de superficie pour les coopératives. Les Fondations Edith Maryon et Trias défendent également ce mode d'habitat coopératif.

Les Community Land Trust s'approchent plus d'**une forme de propriété collective**. En Angleterre dans le projet avant-gardiste de la cité-jardin de Letchworth, la propriété collective du foncier se matérialise par la coopérative First Garden City Ltd, dont tous les résidents sont actionnaires. La société assure la gestion et l'investissement pour le développement de la cité-jardin et l'amélioration des services communautaires. Plus récemment dans l'expérimentation de CLT belge Calico, l'ensemble des espaces communs est encore porté par le CLT auxquels participent les habitants.

La maîtrise du développement du territoire et la pérennisation des activités productives

Les entreprises de dissociation à grande échelle peuvent répondre à des enjeux de **maîtrise du développement territorial**, observé dans des cas de **très grande rareté foncière**.

A Singapour, par exemple, sur l'île de 720 km² où logent environ 5,6 millions d'habitants, c'est le ministère du développement national qui pilote étroitement et fermement les politiques d'urbanisme, de construction et du logement, et contrôle le développement grâce au recours à des baux emphytéotiques, dans une logique de compétitivité, face à de fortes contraintes géographiques. En vertu du *Land Acquisition Act* de 1966, l'État singapourien a la possibilité d'intervenir à grande échelle sur le marché foncier. La **programmation des sols** est ainsi constamment **adaptée** de façon à répondre à **des besoins évolutifs** (logement, développement économique, infrastructures publiques, espaces naturels). Si la durée des baux peut être de 99 ans, une durée de 30 ans seulement est envisageable pour les équipements industriels.

Dans le Canton de Genève, également très contraint en termes de foncier, les zones industrielles sont primordiales pour l'économie, puisque si elles représentent 3% du foncier cantonal, y est produit 15,5% du PIB. Le canton met en place une structure de portage afin de structurer et pérenniser l'activité industrielle sur le canton : c'est la Fondation pour les Terrains Industriels, créée en 1960 et qui possède 20% du foncier des zones industrielles du canton, tout en gérant l'intégralité des installations d'entreprises dans ces zones.. Elle met en œuvre une politique d'acquisition foncière active, afin d'assurer le maintien d'un parc d'activité permettant de **répondre aux besoins d'implantation des différentes industries**, gourmandes en foncier. En sus du portage foncier et immobilier, la FTI gère l'implantation de l'ensemble des industries du canton, en faisant de la mise en relation, du remembrement foncier, de la densification de parcelle, ou de la mutualisation d'infrastructures.

La résorption de l'habitat informel et la gestion du risque environnemental, par un remembrement facilité

La technique du *Land Sharing* est un projet porté par l'Autorité Nationale du Logement en Thaïlande, pays marqué par un fort prix de l'immobilier dû à la croissance économique des années 70. Une **politique de rationalisation** a ainsi été mise en place sur la base de ce montage afin de permettre le développement

du commerce et d'immobilier lucratif dans contexte de rareté foncière, sur des parcelles occupées par des bidonvilles et de l'habitat informel tout en évitant aux populations de se déplacer. Les droits réels donnés sur le foncier permettent de **reloger les populations occupantes**, tout en permettant à l'opération de sortir.

Le *Land Pooling*, ou mise en commun des terres, est une technique fréquemment utilisée au Japon face aux aléas climatiques. Elle consiste en une mise en commun des terres de propriétaires fonciers pour cession à une organisation gouvernementale, afin d'y développer le potentiel de logements et y implanter des infrastructures publiques. Ce procédé est particulièrement utilisé pour répondre à la survenance régulière d'aléas climatiques importants tels les tremblements de terre ou inondations, qui amènent à une nécessaire intervention de l'État. Dans ce cas, le démembrement des droits réels permet une **optimisation de capacité de construction et répartition de la valeur sur la parcelle entre propriétaires**, permettant de dégager le foncier nécessaire aux aménagements publics.

C. Des porteurs souvent publics, diversement spécialisés, mais faisant face à l'enjeu de l'acceptabilité

Une présence des acteurs publics dans la grande majorité des structures de portage

Une grande partie des montages mentionnés dans notre panorama est le résultat de **politiques publiques** menées sur le territoire, ou d'une **structure foncière héritée**, souvent **à dominante publique**. Nous sommes toutefois conscientes de l'existence d'un biais important dans nos recherches: les activités systémiques, menées par des acteurs publics d'une taille conséquente, on plus de chance d'être recensés dans la littérature préexistante, que des opérations menées par des acteurs privés à une échelle plus petite ou moins systématisées. D'ailleurs, on peut noter que parmi les collectivités locales figurant dans nos cas d'étude, nous n'avons souvent trouvé mention que de métropoles.

Ainsi, les acteurs publics sont très fortement présents dans nos exemples, même si leur rôle dans les montages est plus ou moins direct. Leur présence se caractérise sous plusieurs formes : opérant le démembrement **en régie ou via des formes d'entreprises publiques** (communes allemandes et hollandaises), créant des **organismes plus indépendants** habilités au démembrement

sur lesquels la collectivité a un droit de regard et qu'elle finance (canton Suisse, Singapour), **participant au système de gouvernance de porteurs fonciers** (CLT), ou encore servant de **financeur** aux opérations de démembrement (CLT).

Au-delà de la présence des acteurs publics, les autres porteurs sont souvent **parapublics** ou des **organisations issues de la société civile**, à lucrativité limitée (réinvestissant leurs bénéfices dans leur activité). N'ayant pu creuser précisément les formes juridiques de chacun des porteurs mentionnés ci-avant, cette analyse est basée sur les éléments portés à notre connaissance. Nous souhaitons souligner que malgré la présence majoritaire d'acteurs que nous imaginons ne pas nécessairement chercher la lucrativité, les montages étudiés peuvent se montrer lucratifs sur le temps long.

Des enjeux d'acceptabilité en lien avec la gouvernance et la garantie d'intérêt général

La question de l'**acceptabilité** est centrale, et recoupe celle de la **gouvernance**. Les restrictions apportées au droit de propriété par les mécanismes de démembrement semblent devoir se justifier au nom d'un **intérêt général**, et/ou autoriser la **participation des usagers**.

De l'exemple des Community Land Trust ressort la possibilité que l'intérêt général soit garanti sous la forme d'une **gouvernance partagée**, intégrant notamment la société élargie et non les seuls habitants du projet. Cette gouvernance renvoie à la gouvernance envisagée par Ostrom pour les communs. Ainsi, les CLT se fondent sur un principe de participation de la société civile, des élus, et des habitants, dans une gouvernance tripartite qui régit l'activité de la structure. Si cette gouvernance partagée est la base du modèle des CLT, les enjeux qu'elle soulève se révèlent également dans d'autres exemples. Le cas de la Fondation pour les Terrains Industriels est intéressant dans les systèmes de décisions mis en place ; les sociétés industrielles qui exploitent les baux sont en effet parties prenantes d'une gouvernance intégrant la collectivité et la structure de portage, qui œuvrent pour arbitrer collectivement des évolutions des zones industrielles.

Le **niveau de la redevance** et la **durée des baux** apparaissent également comme un enjeu d'acceptabilité, soulevé dans l'exemple des communes hollandaises. Le principe des baux emphytéotiques a été fortement critiqué au cours des dernières années, du fait de redevances fréquemment réévaluées à la hausse à chaque renouvellement du bail, et parfois très fortement. Ces contestations ont amené à une réforme des baux en 2019, avec la création de baux quasi perpétuels. Si aux Pays-Bas la redevance perçue, parfois très élevée, sert notamment au

renouvellement du parc de logements sociaux, ou à financement d'autres acquisitions et opérations d'aménagement, et est pourtant contestée, la perception d'une redevance élevée en Angleterre par des propriétaires privés ayant hérité d'un foncier conséquent passe d'autant plus mal, en l'absence de justification d'intérêt général. En juin 2022, le gouvernement britannique a ainsi introduit un nouveau **régime d'émancipation des baux de long terme**, dans l'optique de s'attaquer au problème de l'accessibilité du logement (hausse induite des redevances) et à celui des nouvelles constructions vendues en *leasehold* plutôt qu'en pleine propriété. Il est prévu que tous les nouveaux *leasehold* conclus ne puissent plus donner lieu à versement d'une rente. Les locataires pourront également bientôt obtenir un bail de 990 ans à loyer zéro, supprimant presque par là même le principe du *leasehold*.

Des positionnements de porteurs divergents dans la chaîne de l'aménagement, dans leur spécialisation programmatique ou leur implantation locale

L'implication de l'acteur porteur du foncier dans la gestion de l'usage qui en est fait diverge fortement selon les cas étudiés. Les cas de **suivi dans le temps long** et d'interaction par une gouvernance commune ou un accompagnement économique dénotent de nouveaux positionnement d'acteurs dans la chaîne de l'aménagement, du porteur au gestionnaire. C'est notamment le cas rencontré au travers des CLT ou les fondations suisses, qui agissent comme structure de portage, aménageur, et gestionnaire de biens. Ces acteurs présentent un nombre important de compétences intégrées, agissant comme des "couteaux-suisse".

On note également que nombre de porteurs semblent être dédiés à une **programmation spécifique**, comme les fondations suisses réparties par programme (logement ou activités). Cela soulève la question de la coordination entre ces structures de portages pour co-construire des opérations et éviter la réflexion en silo par programme.

Enfin, certains acteurs, souvent dépendants des collectivités, interviennent dans des **périmètres définis**, limités par les pouvoirs publics qui sont à l'origine des structures. D'autres, comme les universités, ont un **ancrage local** lié à leur foncier d'origine. Des porteurs comme les fondations Edith Maryon ou Trias n'ont, quant à elles, **aucune limite en termes de périmètre d'action ni en termes de programmation**. Elles opèrent de manière plus opportunistes en fonction des projets, et ont une articulation moins forte avec les pouvoirs publics.

D. Des modalités juridiques et financières relativement homogènes

Un usage très répandu du droit de superficie, avec des adaptations contractuelles et des variations sur la durée

Il apparaît que la diversité des situations de démembrement ne relève pas tant d'une pluralité d'outils juridiques, les baux mis en place répondant à quelques grands modèles relativement mondialisés. Ainsi le **droit de superficie** est l'outil le plus fréquemment rencontré dans notre benchmark, mis en œuvre à la fois en Belgique, Allemagne (*Erbbaurecht*), en Suisse, en Suède (*Tomträtt*), mais qui présente néanmoins des **nuances sur les modalités** et notamment les durées ou le versement de la redevance suivant les pays. Dans les pays de *Common Law* on observe une tendance à inscrire les modalités du démembrement contractuellement plutôt que par des modifications de législation.

Les faisceaux de droits attribués dans le cadre des opérations de démembrement sont multiples, ne dépendant pas uniquement du type de baux mais aussi de réglementation de zonage, du système de droit (*common law* ou civiliste) et donc de la portée des accords contractuels entre bailleur et preneur.

Une durée du bail qui varie fortement entre pays

La durée des baux est un enjeu en termes de contrôle de la programmation ainsi que des prix, et une balance à trouver pour l'acceptabilité pour les preneurs. Ces durées peuvent varier suivant la politique portée en la matière, de plus de contrôle de la part du porteur, induisant une réduction des durées, vers des montages dissociants qui s'approchent de la pleine propriété, tendant à en allonger les durées.

L'exemple des Pays-Bas est particulièrement représentatif de l'éventail des possibilités de mise en œuvre de la durée. Ainsi, ils disposent de trois types de baux emphytéotiques qui diffèrent dans leur temporalité : • le bail emphytéotique à durée limitée (30-75 ans), principalement utilisé pour les activités ; • le bail emphytéotique à temps indéfini, ou perpétuel, un bail éternel, sauf dans le cas du non-paiement de la rente, fixe hors ajustements annuels liés à l'inflation, et qui peut être rompu pour raison d'intérêt général ; • le bail emphytéotique continu, qui se distingue du bail emphytéotique à temps indéfini par le fait que le bail est divisé en périodes administratives : à chaque renouvellement, le bailleur se

réserve le droit de changer unilatéralement les conditions du bail, tandis que le preneur accepte ces nouvelles conditions ou résilie le bail. Ce type de bail était encore utilisé à Amsterdam jusqu'à la réforme de 2016. Il est à noter que la réforme du *leasehold* anglais a également conduit à un allongement des durées avec des nouveaux baux à 990 ans.

Des modalités de calcul et de versement de la redevance différentes

La mise à disposition du foncier fait dans la grande majorité des cas l'objet de **versement d'une redevance** entre le preneur du bail et le porteur foncier, un versement qui peut être effectué annuellement ou intégralement en entrée de bail. **Leurs niveaux de rentabilité à court ou long terme dépendent également de la programmation, du contexte de marché, et de la politique publique dans laquelle s'inscrit le montage.**

Les systèmes et calculs de la redevance sont extrêmement variables suivant les montages et les contextes. Sans faire un état des lieux du calcul de la redevance, celle-ci peut être calculée à partir du prix du foncier, comme un pourcentage versé annuellement par le preneur du bail, mais peut également être pondérée en fonction de l'activité et lucrativité du preneur, afin de favoriser l'accessibilité du foncier pour des activités moins lucratives, par des systèmes de péréquations. C'est par exemple le cas de la Fondation pour les Terrains industriels, qui a récemment fait évoluer ses systèmes de redevance pour permettre un traitement différencié entre les secteurs d'activité. **L'encadrement de l'évolution de la redevance est également très différent suivant la visée spéculative ou non des modèles.**

Les modalités de versement peuvent également différer. Ainsi dans le cas des *koopwoning* aux Pays-Bas, forme de dissociation du gros œuvre de l'intérieur du logement, l'habitant acquéreur achète des droits d'usage sur son logement en versant l'intégralité du montant dès le début du bail. Il s'agit d'une manière pour les corporations de logements de percevoir l'équivalent d'une avance de loyer à l'entrée de l'acquéreur-habitant dans son logement, tout en se délestant d'un certain nombre de frais d'entretiens, et en maintenant son patrimoine.

Conditions de circulation des modèles

2. LE ROUZIC, Vincent. *Le community land trust, un modèle pour l'accession sociale à la propriété dans les villes globales ? Étude de cas du Cooper Square à New York*. Mémoire de recherche. Université Paris Ouest. 2014.
3. VORMS, Bernard. «Dissocier foncier et bâti : une idée d'avenir ?», *Constructif*, vol. 57, no. 3, 2020, pp. 34-37.
4. RENARD, Vincent. «La question foncière : un mal français », *L'Économie politique*, vol. 65, no. 1, 2015, pp. 41-46.

Les modèles dissociants observés au travers de ce panorama interrogent sur leur **circulation dans le monde**. Le cas des *Community Land Trust* est représentatif d'une certaine circularité rendue possible par des **proximités culturelles et/ou juridiques**, et la mobilisation du monde de la recherche qui contribue à diffuser les modèles de manière transnationale. Ainsi la création des OFS en France est elle directement inspirée des CLT états-uniens, par le travail de chercheurs²⁻⁴ s'intéressant à ces opérations de dissociation pour pérenniser du logement abordable. Il est intéressant de noter les altérations que peuvent subir les modèles en passant les frontières et s'adaptant aux cultures institutionnelles de chaque pays. Ainsi les OFS dans l'apparente traduction française des CLT qu'ils veulent incarner, oblitèrent l'intégralité de la dimension participative de l'outil, remplacée par l'agrément étatique lui donnant sa légitimité à opérer.

Certains modèles semblent difficilement répliquables, soit par une trop grande diversité de la culture de l'aménagement public, comme le cas de Singapour par exemple où la présence de l'État est extrêmement prégnante, ou à l'inverse l'exemple des transferts de droits de développement, qui semble instaurer des droits inaliénables à construire sur sa parcelle, non garantis aujourd'hui dans le système français. La transposition d'un système juridique à l'autre, en particulier de modèles issus de la *Common Law* à un système de droit civiliste, semble malaisée. Dans les situations foncières présentant de grands monopoles ou les situations de collectivités très dotées financièrement, il semble également difficile de transposer les initiatives de grande ampleur.

Néanmoins, des enseignements peuvent être tirés de ces exemples divers bien que pas nécessairement répliquables en France, qu'il s'agisse des formes de gouvernance plus collective, facilitant l'acceptabilité, ou des différents usages pouvant être faits de la dissociation, de son utilité pour la résorption de l'habitat insalubre ou pour l'adaptation face aux risques climatiques par exemple. Le cas des communes hollandaises qui semble difficilement transposables en France au vu des faibles réserves foncières constituées, permet une réflexion sur les conditions offertes par une dissociation massifiée, notamment en termes de captation de la rente foncière par la collectivité pour financer les opérations d'aménagement et les investissements publics. ●

MONOGRAPHIE - CANTON DE GENÈVE



© Clémentine Genet

METHODOLOGIE

Entretiens menés

Notre étude sur le Canton de Genève et les pratiques des montages dissociants a été menée à travers plusieurs entretiens, avec des acteurs de la collectivité, des fondations portant les montages en dissociation, et une coopérative d'habitants preneuse d'un de ces baux. Nous avons ainsi pu rencontrer :

- Ariane Widmer, Directrice de l'urbanisme du **Canton de Genève**
- Raphaël Conti, Responsable développement et coopératives à la **Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif**
- Jean-Manuel Mourelle, **Fondation pour les terrains industriels**
- Edmée Pasche et David Matthey-Dorret, habitants de la **coopérative Polygones** à Genève

Visites

Nous avons pu compléter ces entretiens par des visites organisées par les personnes susmentionnées sur des opérations en montages dissociants déjà réalisées ou en cours de travaux. Nous avons ainsi pu visiter :

- Ardet Pont Rouge, nouveau quartier d'habitation en reconquête de friches ferroviaires, porté par la Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif
- Praille-Acacias-Vernets (PAV), zone d'activités en restructuration et mutation programmatique portée par la Fondation pour les terrains industriels
- Plan-les-Ouates, zone d'activités tournée autour du luxe et densifiée par l'activité tertiaire, portée par la Fondation pour les terrains industriels
- la ZIMEYSA, zone industrielle Meyrin-Satigny faisant l'objet de mutualisation de

CONTEXTE

Le Canton de Genève est l'un des 26 cantons suisses, caractérisé par la présence de la commune de Genève, deuxième ville du pays en nombre d'habitants et poumon économique par son activité horlogère de luxe ainsi que ses banques. Il est également le plus petit canton de Suisse, dans une situation d'enclavement important entre des conditions géographiques, le lac Léman, le Rhône et l'Arve, la chaîne des Alpes, et géopolitiques, la frontière française. Ainsi, le canton de Genève présente 103 km de frontière française contre 4,5 km avec le canton de Vaud. Les échanges notamment en termes de flux de travailleurs y sont donc importants dans les deux pays, marqués par la Compensation Financière Genevoise, cherchant à rééquilibrer en impôts les recettes non perçues par les territoires français frontaliers dont les habitants travaillent dans le canton suisse. La forte immigration à proximité de la métropole de Genève, participant à la croissance urbaine et démographique est ainsi une des problématiques de la commune, qui cherche à produire du logement abordable pour tenter de loger ses travailleurs à proximité. Un accord a été négocié dans le cadre du Grand Genève, pour aider à l'implantation d'industries

côté français, et de logements côtés suisse, afin de rééquilibrer les fonctions entre les deux pays frontaliers. Un deuxième enjeu connexe à la croissance de la métropole est la conservation de son foncier agricole et industriel. La rareté foncière que connaît le canton du fait de son enclavement géographique, est à mettre en regard avec l'histoire du contruction du canton autour des zones franches, négociées avec la France et permettant à l'ex-Etat de Genève de subvenir à ses besoins. Sa position plus générale de neutralité et d'indépendance de la Suisse vis-à-vis des contextes géopolitiques voisins poussent le canton à très tôt adopter des réglementations sur l'utilisation des sols et à envisager la constitution de réserves foncières à destination des activités industrielles, afin de garantir la résilience économique du canton. La loi du 8 mai 2020 sur les surfaces d'assolement, présentée comme l'une des rares loies fédérales régissant l'aménagement du territoire sur lequel les cantons sont usuellement suzerains, et obligeant chaque canton à sanctuariser une partie de ses sols à l'agriculture pour assurer leur sécurité alimentaire, sur la base d'un diagnostic de fertilité, accentue un peu plus la rareté foncière que connaît le canton et incite une maîtrise encore plus importante du développement urbain de la commune.

programmes, portée par la Fondation pour les terrains industriels

- la ZIBAY, zone industrielle du Bois-de-Bay, intégrant une stratégie de circularité entre acteurs, portée par la Fondation pour les terrains industriels
- Les Vergers, projet d'écoquartier participatif porté par la commune de Meyrin
- l'immeuble des Vergers, co-conçu, financé et habité par la coopérative Polygones

Cadrage de l'étude

Les montages dissociants et leur mise en œuvre présentés dans cette monographie ont été étudiés au regard du droit helvète, de la réglementation, structuration d'acteurs et des pratiques du Canton de Genève. Les montages dissociants sont également utilisés dans d'autres cantons suisses, répondant chaque fois à d'autres réalités territoriales et des réglementations propres à chaque canton.



Nous avons choisi de nous focaliser sur le cas du canton genevois, pour la comparaison avec les montages pratiqués en Savoie et Haute-Savoie, la proximité favorisant la diffusion des modèles. Les montages et projets présentés ci-après ne sont qu'un échantillon d'une pratique largement diffusée dans le canton.

UN RECOURS À LA DISSOCIATION PORTE PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES



Carte des zones paysagères à conserver, loi du 9 mai 1929, Service cantonal de l'urbanisme.

La gestion des sols au cœur de la planification cantonale

Le canton de Genève s'organise autour de plusieurs outils pour mener à bien ses politiques foncières. Tout d'abord, ses services techniques dédiés à l'urbanisme, qui régulent l'utilisation des sols par des documents de planification forts qui font office d'outils de négociation entre le canton et les opérateurs privés. La puissance publique ne porte ainsi pas d'opération en propre, mais fait émerger les projets d'équipements publics en négociant la constructibilité avec les propriétaires privés, ou dans des logiques de partenariat pour le développement des projets stratégiques. Les documents de planification inscrivent également des périmètres de développement qui encadrent les prix de sortie des logements, et disposent d'un droit de préemption et d'expropriation. Ces zones sont le cœur des actions d'aménagement. Ces prérogatives concernant les droits de préemption et expropriation sont également valables sur les zones ciblées à caractère industriel. Ces différents droits relatifs à l'acquisition foncière sont ensuite délégués à des fondations

attachées à chacun des programmes, afin d'y mener des opérations en lien avec la programmation recherchée. Cette planification par la réglementation de l'occupation des sols intègre de longue date des considérations qui ne se limitent pas aux surfaces bâties. Ainsi sur cette carte traduisant la loi de mars 1939 affichée dans le bureau sur service d'urbanisme cantonal, les zones représentées en jaunes représentent des continuités paysagères à conserver.

L'organisation du portage foncier autour de fondations

Pour porter ses politiques de réserves foncières et de production de logements abordables, le canton organise la création de fondations d'utilité publique chacune dédiée à une programmation spécifique : fondations pour les terrains industriels, fondation pour le logement abordable. Ces fondations créées par le canton voient leur action complétée par des fondations d'utilité publique, comme la fondation communale pour les personnes âgées qui vient travailler en complémentarité de la fondation pour la promotion du logement abordable et de l'habitat coopératif sur le quartier Ardet Pont Rouge, et portera in fine le foncier dédiée à sa programmation spécifique. Il est à noter que les fondations suisses sont des personnes morales constituées par l'affectation d'un patrimoine en faveur d'un but spécial, qui doivent être constatées par acte authentique. Si elles peuvent être reconnues d'utilité publique comme c'est le cas des fondations susmentionnées, des fondations privées ou de famille ou de prévoyance en faveur du personnel existent également. La fondation Hans Wilsdorf créée en 1960 par Rolex vient régulièrement en appui du canton sur le financement d'ouvrages. Le nombre et l'utilisation de ces fondations est très variable suivant les cantons, celui de Genève étant le plus doté en la matière.

Dans le cas des Fondations portées par le canton, ces structures sont dotées en compétences et en capital pour porter l'ensemble de la chaîne des montages dissociants : acquisition foncière, portage de long terme, aménagement, construction, gestion locative. Dans certains cas, ces structures sont directement dotées en foncier : c'est par exemple le cas de la fondation pour les terrains industriels, dont la création est liée à l'assèchement de marais pour y implanter de l'activité productive, dont le canton confie le portage foncier à la fondation dans une visée de maîtrise sur le long terme. Dans d'autres cas, le financement s'organise autour de fonds cantonaux dédiés à la réalisation de certains objectifs de politiques publiques ; c'est par exemple le cas de la fondation pour le logement abordable qui se finance grâce au fonds cantonal dédié au logement d'utilité publique ; versé par le canton pour la production de LUP.

Les redevances tirées des usages occupant le foncier alimentent par la suite les fonds propres de la fondation, et peuvent revenir au canton sous la forme de financement d'équipements publics (exemple de la fondation pour les terrains industriels).

Des fondations qui maîtrisent l'intégralité de la chaîne de l'aménagement

Lors de notre terrain, nous avons pu rencontrer deux fondations majeures, l'une dédiée à l'accessibilité du logement, l'autre à la pérennisation des activités industrielles.(cf. fiches benchmark international)

LA FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT ABORDABLE ET COOPÉRATIF

La Fondation a été créée pour répondre aux enjeux de production de Logements d'Utilité Publique, dont la part d'objectif est fixée par la loi LUP (2007) à 20% du parc cantonal.

Pour cela, la FPLC met en place une triple stratégie : la maîtrise foncière pour cession aux Fondations Immobilières d'utilité publique, en charge de la réalisation de LUP, le portage foncier en droit de superficie pour l'implantation de coopératives habitantes, et la conservation de la maîtrise foncière des terrains utilisés pour réaliser du logement libre, ici encore en par le biais de droits de superficie.

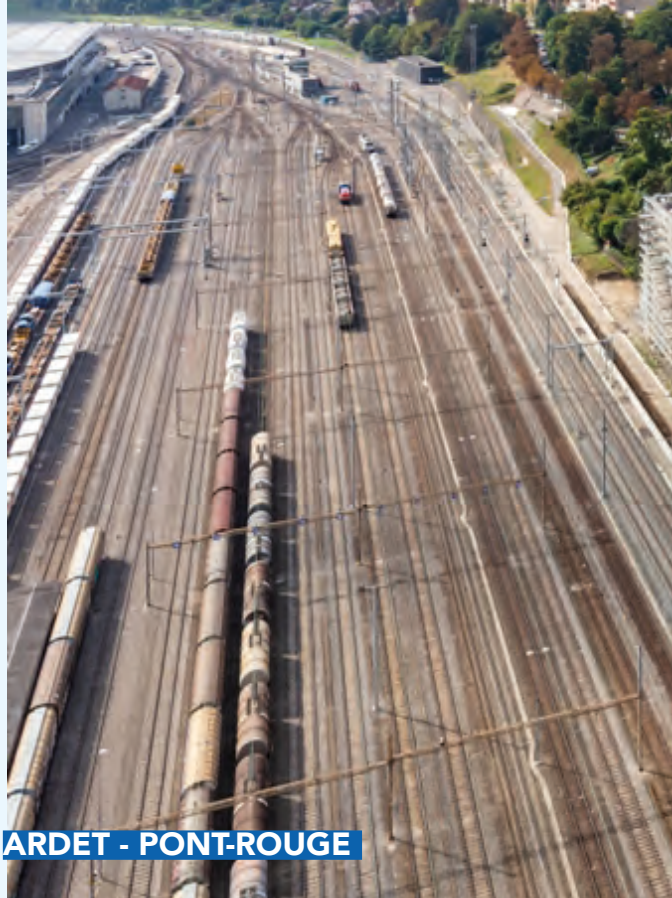
La stratégie d'acquisition foncière de la FPLC est concentrée dans trois secteurs : dans les Zones de Développement (ZD) disposant d'un plan de quartier, dans les Zones de Développement ne disposant pas encore d'un plan de quartier, dans les secteurs qui sont amenés à muter en Zones de Développement. La caractéristique de ces ZD réside dans un certain nombre de règles qui accompagnent la capacité à construire, un plafonnement des prix de sortie des logements, mais aussi des outils d'acquisition mis en place sur ces secteurs, comme le droit de préemption ou d'expropriation.

La FPLC travaille en coopération avec le service d'urbanisme du canton et le service du foncier pour l'habitat, faisant office de bras droit dans les stratégies d'acquisition du foncier. Son action est néanmoins relativement autonome, et des manquements à la coordination peuvent d'ailleurs être notés entre les acquisitions

foncières de la Fondation, et les zones véritablement reclassées en Zones de Développement par le service d'urbanisme.

La FPLC travaille également en étroite collaboration avec les Fondations Immobilières de droit public, responsables de la création et gestion des LUP, à qui elle cède les terrains gratuitement. Elle travaille également avec le Groupement des Coopératives d'Habitation Genevoises, à qui elle fait appel lorsqu'elle lance des appels à projets pour ses terrains en droit de superficie.

La FPLC fonctionne à travers de fonds cantonaux dédiés à la création de Logements d'Utilité Publique (LUP), pouvant monter jusqu'à 35 millions de francs annuellement dotés par le canton. Ces fonds servent à la Fondation pour l'acquisition de foncier dans des zones désignées comme des Zones de Développement, déjà en place ou à venir. Le canton délègue pour cela son droit de préemption sur ces zones. Le foncier ainsi acquis est ensuite cédé gratuitement aux fondations d'utilité publique qui portent le logement social, ou porté par la fondation dans le cas de logements destinés à des coopératives, ou de logements libres d'initiative privée. Dans ces deux cas, la Fondation met en place un droit de superficie avec la coopérative ou le promoteur, en charge de construire le bâtiment, sur une durée de 30 à 99 ans. Ces derniers reversent en contrepartie une rente indexée sur l'inflation qui correspond à 3,5% du foncier, et disposent d'un prix d'achat d'environ 50% des prix pratiqués sur le marché libre.



Contexte du projet

Ardet-Pont-Rouge est un nouveau quartier voulu par le canton de Genève en reconquête d'une ancienne friche ferroviaire. La Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif est aux commandes du projet afin d'acquérir et porter les terrains dans un but de construction massif de Logements d'Utilité Publique (80%). Des coopératives d'habitants et du logement libre y sont également implantés, en droit de superficie.

Institutions et Gouvernance

La Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif est en charge du développement du projet, du remembrement parcellaire, et du choix des Coopératives implantées. Elle rétrocède les espaces destinés à l'espace public à la commune de Lancy, cède les terrains aux fondations immobilières de droit public avec lesquelles elle travaille, et reste propriétaire du reste du foncier qu'elle porte sur le long terme. Elle est également maître d'ouvrage de 2 bâtiments dont elle cèdera les logements en



droit de propriété par étage (PPE).

Outils et Montage

Sur les 15 bâtiments à construire, quatre sont gérés en droit de superficie, avec la FPLC en maître d'ouvrage pour faire du logement en acquisition par étage (PPE), ou pour accueillir la coopérative CoopLog Pont-Rouge. Les terrains restants sont cédés aux fondations en charge de réaliser les bâtiments accueillant les logements d'utilité publique : la Fondation communale de la commune de Lancy pour le logement de personnes âgées, la Fondation communale immobilière de Lancy, et la Fondation Nicolas Bogueuret.

Les logements en droit de superficie et propriété par étage, sont cédés à un prix de 5500 francs/m², contre 7000 francs/m² dans les Zones de développement aux prix de sortie plafonnés, et 10000 francs/m² en acquisition libre dans Genève. Les habitants versent ensuite une rente annuelle qui varie entre 15,6 francs/m² et 20,5 francs/m² en fonction de l'étage de l'appartement. Cette rente correspond à 3,5% du prix du foncier et indexée sur l'inflation.

Des péréquations ont pu être trouvées entre les phases 1 et 2 de l'opération, permettant de financer la viabilisation plus lourde des terrains de la phase 2, avec les logements vendus en droit de superficie et PPE de la phase 1.

Avec l'apport du fond de dotation cantonal pour l'acquisition à hauteur de 25 millions, et un prix total d'achat des terrains à 36 millions, l'opération parvient in fine à être bénéficiaire à hauteur de 8/9 millions de francs.

Généralisation

Les montages qui sous-tendent cette opération sont relativement classiques dans la pratique de la fondation. Néanmoins, cette opération est la plus grande d'un seul tenant réalisée par la FPLC. Les péréquations qui se font entre les terrains de l'opération permettent à la fondation un peu plus de flexibilité dans la maîtrise de leur budget d'opération. Le droit de superficie conclu pour porter les logements en PPE pourrait être envisagé différemment dans les opérations à venir, en intégrant un plafonnement des prix de revente, aujourd'hui inexistant.

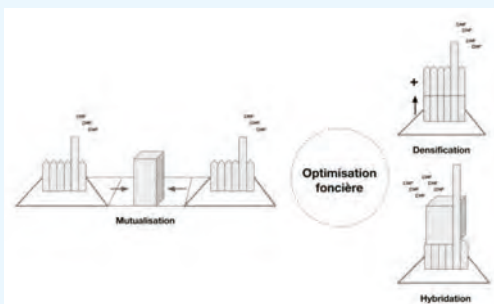
LA FONDATION POUR LES TERRAINS INDUSTRIELS (FTI)

La FTI répond d'abord à une politique cantonale en termes d'implantation de ses industries. Elle travaille ainsi en étroite collaboration avec le canton de Genève, afin de déterminer les terrains à acquérir, les programmes à développer, les nouvelles implantations à proposer aux entreprises. La Fondation est un organisme public à but non lucratif, néanmoins son activité lui permet de dégager des marges importantes. Celles-ci, initialement reversées au canton, sont aujourd'hui conservées par la Fondation, mais servent à la construction d'équipements d'utilité publique voulus par le canton.

Elle met en œuvre une politique d'acquisition foncière active, afin d'assurer le maintien d'un parc d'activité permettant de répondre aux besoins d'implantation des différentes industries, gourmandes en foncier. Cette maîtrise foncière est un levier important de sécurisation des entreprises face à la montée des prix du foncier et l'éventuelle évolution de leur besoin, et un outil de bonne répartition des industries sur le territoire, en fonction des caractéristiques de production et besoins logistiques de chacune.

Aujourd'hui, la FTI doit répondre aux mutations de certaines zones d'activité vers plus de mixité avec le tertiaire, ou à une mutation simple de la programmation vers du logement. C'est notamment le cas de la zone Praille-Acacias-Vernets (PAV), dont le foncier est en cours de cession vers la fondation PAV, pour la réalisation de logement. La FTI a alors la charge de relocaliser les entreprises initialement présentes sur site, en trouvant des systèmes d'implantation plus denses et en organisant la mutualisation de certains équipements, pour permettre d'accueillir autant d'industrie, sur un foncier plus réduit. C'est dans ce cadre que la fondation tente de mettre en place des systèmes de synergies entre les entreprises installées,

pour installer une économie basée sur la circularité, la construction de bâtiment à impact écologique plus vertueux, et une production d'énergie sur site.



Stratégie d'optimisation foncière. © Projet Co EPL

L'acquisition du foncier se fait par négociation de gré à gré, mais aussi grâce à un système de droit de préemption, appliqué sur l'ensemble des zones désignées à vocation industrielle par le zonage cantonal. L'échelle d'intervention est celle décrite des "pièces urbaines", ou groupement de parcelles, dont certaines peuvent être à maîtrise foncière privée. Dans ce cas, les entreprises propriétaires sont présentes dans le processus de conception, pour imaginer des solutions plus denses et des équipements mutualisés, en échange de possibilités d'extensions pour les entreprises.

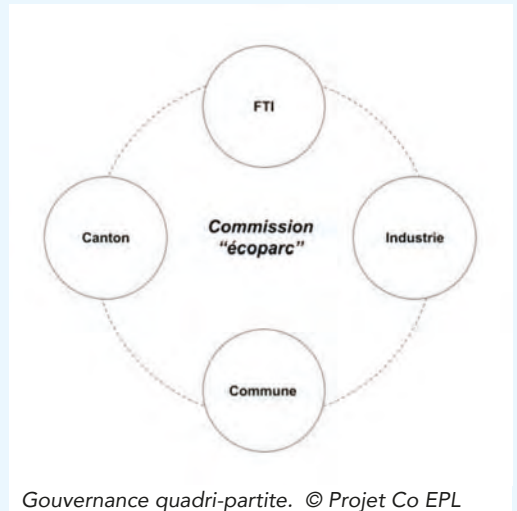
Ces terrains sont ensuite viabilisés par la FTI, qui rétrocède la voirie à la municipalité, et exploite les terrains en baux de superficie destinés aux entreprises. Les modalités du droit de superficie varient suivant les réglementations mises en place dans les différentes zones d'activité. Ainsi, les baux de superficie du PAV ne présentaient pas de clause de regard de la FTI pour la location d'une partie du bâti. La zone industrielle s'est vue grevée d'un nombre important de locaux, loué à des entreprises tertiaires par les industriels disposant du droit de superficie. Les nouvelles zones d'activité disposent d'une clause stipulant que tout

bail locatif doit être visé en amont par la FTI.

Par ailleurs, face aux premiers constats de dégradation de l'entretien du bâti en fin de bail, la stratégie de la FTI consiste à proposer le rachat du droit de superficie en cours ou à son échéance, et de démolir les bâtiments industriels préexistants, souvent vétustes et plus adaptés à une production contemporaine, et de reconstruire plus dense et de meilleure qualité.

Le calcul de la rente a également évolué. Aujourd'hui, il correspond en moyenne à 6% du prix du foncier, indexée sur l'ISCP, mais varie en fonction de la marge de l'entreprise, et de la hauteur des constructions : le principe est d'encourager la densification des parcelles. Pour l'accès aux terrains, les entreprises doivent postuler auprès de la FTI.

En parallèle, la FTI expérimente des systèmes de gouvernance partagée à l'échelle de ses zones d'activités. La démarche Ecoparc consiste notamment à mettre en place une commission qui réunit les entreprises, l'État, les communes, et la FTI. Ses membres sont nommés au Conseil d'Etat sur présentation, et permettent de faire entendre les différents intérêts des membres présents, ainsi que de permettre des interactions plus importantes entre les entreprises pour une gestion concertée des ressources et une optimisation des équipements. A ce jour, trois systèmes de gouvernance dits Ecoparcs ont été mises en place, à Plan-les-Ouates, Bois-de-Bay, et Riantbosson.



Gouvernance quadri-partite. © Projet Co EPL



Contexte du projet

La ZIBAY est une zone industrielle basée dans la commune de Satigny dans le canton genevois, entourée de champs et en bordure du Rhône, qui accueille des entreprises présentant des nuisances incompatibles avec la proximité d'habitations. Celles-ci sont spécialisées dans le recyclage, et la valorisation des déchets des autres zones d'activités, avec une forte valeur ajoutée écologique, mais une rentabilité moindre. La préservation de ces entreprises à proximité des zones urbaines, où est produite la majorité des déchets valorisables par ces filières, est un enjeu pour la FTI. Leur intégration dans l'environnement naturel privilégié en est un autre.

Institutions et Gouvernance

La ZIBAY aussi dénommée Ecoparc du Bois-de-Bay est un projet voulu par le canton de Genève, à portée expérimentale mais aussi pédagogique. C'est la première zone d'activité à mettre en œuvre le système de gouvernance multi-partite que la FTI expérimente sur ses territoires industriels. Des ateliers sont mis en place, intégrant la commune de Satigny,

le canton de Genève, la Fondation pour les Terrains Industriels, et les entreprises de la zones, qui ont permis de faire émerger un certain nombre de besoins, notamment au regard des transports pendulaires des travailleurs, aux horaires trop différenciés de ceux intégrés dans l'offre de transports publics.

Outils et Montage

Le foncier de la FTI sur la zone Bois-de-Bay est géré en droit de superficie, permettant à la fondation d'inscrire au contrat des clauses adaptées à chaque entreprise superficière. Les rentes sont adaptées au niveau des bénéfices des entreprises implantées, permettant à des entreprises moins lucratives que sur d'autres secteurs d'industrie de luxe de s'installer. La gouvernance multi-partite proposée par la FTI aux entreprises de la zone à un triple enjeu : créer des synergies entre les entreprises implantées pour permettre la mutualisation des infrastructures, et donc une meilleure utilisation du foncier ; créer des péréquations entre les entreprises par le choix des implantations, pour mettre en place des circuits d'économie circulaire ; faire dialoguer l'ensemble des acteurs publics et privés pour faire émerger des



L'ACCOMPAGNEMENT DES PRENEURS A BAUX SOUS LA FORME DE PRÊTS AIDÉS

Le canton met en place une politique d'aide à l'installation des coopératives d'habitants.

En termes de financement, l'Etat de Genève concède des prêts aux coopératives, afin de leur permettre de lancer leurs concours d'architecture, de payer les premiers frais inhérents au lancement du projet, et d'obtenir un financement à la banque. Les banques privées prêtent ensuite aux coopératives sur la base d'un apport de 5%, constitué par le prêt de l'Etat. Cet argent permet de financer la construction du bâtiment d'habitation de la coopérative. Les habitants, en entrant dans la coopérative, ne paient ensuite qu'une cotisation pour leur adhésion. Ce n'est qu'à l'emménagement qu'ils doivent payer leur part sociale, permettant de rembourser le prêt effectué par l'Etat. Par la suite, les habitants paient un loyer à la coopérative, qui permet de financer les charges communes, la rente du droit de superficie, et le remboursement prêt bancaire.

En contrepartie de l'aide au financement apporté par l'Etat et du foncier porté par la commune, les coopératives du quartier ont une obligation d'un certain montant de logements subventionnés.

projets d'amélioration du cadre de vie de la zone industrielle, qui puissent être portés par les pouvoirs publics, la FTI, ou les entreprises, sur ces emprises communément gérées.

Ainsi, un parking mutualisé a été porté par une entreprise et mis à disposition des entreprises de la zone industrielle, afin de libérer des emprises foncières occupées par la voiture. Un circuit court s'est installé entre trois entreprises, permettant le réemploi par l'une des déchets de l'autre. Un plan de mobilité a été co-développé par la commission écoparc, permettant d'optimiser la place de la voiture au profit des transports en commun, renforcés par la commune.

La FTI par ces expérimentations exploite les possibilités de maîtrise de programmation et de montage financier inscrites dans l'ADN du droit de superficie suisse, afin de permettre à la fois des améliorations substantielles dans l'aménagement des zones industrielles tout en s'inscrivant dans une démarche de sobriété foncière. Par cet accompagnement très en aval dans l'aménagement de ses territoires, elle prend un rôle proche du gestionnaire de biens, complémentaire de ses activités d'aménageur.



Contexte du projet

La construction de l'écoquartier s'est faite à la suite d'un important déclassement de terrains agricoles. 47% de ces terrains appartiennent à la Commune, tandis que l'autre partie appartient à des propriétaires historiques agriculteurs. La Commune a volontairement octroyé ses droits à bâtir à des coopératives d'habitation participatives et à la Fondation Nouveau Meyrin, afin d'introduire une certaine diversité socioculturelle parmi les habitants, et pour favoriser l'implication des futurs habitants dans la conception des espaces publics et dans la vie du quartier.

Suite à un concours organisé par la Ville de Meyrin au printemps 2012 pour son futur écoquartier des Vergers, Polygones s'est vue attribuer un droit de superficie pour la construction d'un immeuble de 5 étages et d'environ 25 logements. La coopérative Polygones a ensuite organisé un concours d'architecture en octobre 2013 pour choisir un projet d'immeuble et qui a ensuite été développé et construit jusqu'à l'emménagement des habitants fin 2017. Tous les membres de Polygones habitent aux Vergers dans l'immeuble qu'ils ont contribué à réaliser.

Institutions et Gouvernance

Dans le cadre du développement des Vergers, la Ville de Meyrin a la volonté de créer un quartier hautement participatif. Elle met en place des ateliers de co-conception sur trois sujets : le traitement des espaces extérieurs, la programmation des rez-de-chaussée, et la gouvernance du quartier. Ces ateliers sont ouverts aux coopératives du quartier mais aussi aux promoteurs privés qui cependant n'assisteront à aucune session commune. De ces trois ateliers, seul un aboutit véritablement.

Les espaces verts sont le produit d'un travail et d'une réflexion sur le long cours, mené avec les habitants, dont la participation a véritablement fait évoluer le projet de la municipalité. La programmation des rez-de-chaussée n'a été que très partiellement mise en œuvre conformément aux souhaits des habitants, la municipalité manquant de leviers pour agir sur une programmation portée par des acteurs privés. Sur le projet de gouvernance, il a été envisagé la constitution d'un fond commun au quartier, prélevé sur les loyers versés aux coopératives et aux promoteurs, afin d'entretenir les espaces verts et de permettre l'organisation d'événements

communs. Les promoteurs se sont opposés à l'idée, et le projet de gouvernance collective du quartier n'a à ce jour pas abouti.

La coopérative Polygones est une coopérative non professionnelle, basée sur le bénévolat de ses membres. Son principe de fonctionnement repose sur une absence de sélection de ses membres (droit du premier inscrit), et une impossibilité d'adhérer sans devenir habitant. Ce principe de non sélection est actuellement remis en question : afin de faciliter la création de la vie commune, la coopérative a défini un certain nombre de critères de sélection par ordre d'importance, dont le premier est l'implication, pour guider le recrutement des futurs membres.

Un conseil d'administration de trois membres est désigné chaque année, initialement par consensus atteint après débat, actuellement par expression du jugement majoritaire, forme d'évaluation des préférences individuelles, par la biais d'une application. De la même manière, toutes les décisions concernant la coopérative sont prises en assemblée générale à ordre du jour libre, et à fréquence mensuelle.

A ce jour, deux ménages ont été exclus de la coopérative, pour non-respect des clauses du règlement : cas rare, grave et décrit comme traumatisant par nos interlocuteurs.

Outils et Montage

Le fonctionnement des coopératives genevoises, voulues par le canton de Genève, est aussi très réglementé par celui-ci. Dans la grande majorité des cas, les coopératives disposent du droit d'usage sur un terrain portée par la puissance publique, ici par la commune de Meyrin, à travers un droit de superficie allant théoriquement de 30 à 99 ans, qui sera financé par une rente (ici 1 millions de francs sur 99 ans).

Certaines coopératives sont propriétaires de leur terrain : c'est le cas de certaines coopératives de l'îlot 13 dans le centre de Genève ; néanmoins, ce cas reste une exception.

En termes de financement, l'Etat de Genève a prêté 150 000 francs à la coopérative, afin de lui permettre de lancer son concours d'architecture, de payer les premiers frais inhérents au lancement du projet, et d'obtenir un financement à la banque.

La banque prête ensuite 12 millions de francs, sur la base d'un apport de 5%, constitué par le prêt de l'Etat. Cet argent permet de financer la construction du bâtiment.

Les habitants, en entrant dans la coopérative, ne paient qu'une cotisation de 100 francs pour leur adhésion. Ce n'est qu'à l'emménagement, au moment d'accéder réellement à leur logements, qu'ils doivent payer leur part sociale, correspondant à environ 5000 francs par pièce. Cette part sociale permet de rembourser le prêt effectué par l'Etat.

Par la suite, les habitants paient un loyer à la coopérative, qui permet de financer les charges communes, la rente du droit de superficie, et le remboursement prêt bancaire. Dans les charges communes sont comprises l'intégralité des charges courantes, en plus de prestations communes : internet, télévision, laveries communes équipées, et un pot commun servant à l'entretien et/ou équipement de l'immeuble.

En contrepartie de l'aide au financement apporté par l'Etat et du foncier porté par la commune, les coopératives du quartier ont une obligation de 60% de logements subventionnés. En effet, le quartier a un objectif global de 40% de logements d'utilité publique (LUP), et les promoteurs privés n'en portant aucun, le report se fait sur les bâtiments des coopératives. Au-delà de la part de logements subventionnés, les coopérateurs sont également soumis à des plafonds de ressources (plafond de fortune). Les taux d'occupation ne peuvent pas dépasser deux pièces en plus par nombre d'habitant (5 pièces pour 3 personnes), le salon et la cuisine comptant comme deux pièces séparées.

DES OUTILS DISSOCIANTS LAISSANT UNE CERTAINE LIBERTÉ AUX OPÉRATEURS DANS LEUR MISE EN ŒUVRE

L'absence d'encadrement des prix d'achat, des redevances et des prix de reventes

Les politiques liées au baux dissociants ne sont pas a priori encadrées par le canton en termes de prix de revente, ou de niveau de redevance. Les baux utilisés pour mettre en œuvre la dissociation sont basés sur le droit de superficie, qui n'impose ni niveau de salaire, ni encadrement des prix, ni un calcul de redevance. Ces baux sont basés sur une rédaction plus contractuelle des rapports entre porteurs fonciers et preneurs des baux : les modalités de fin de bail, de cession et de niveau de prix sont écrites au contrat. Les politiques en termes de passation des baux sont donc instituées par opérateur, et par opération. Ainsi, la Fondation pour les Terrains Industriels a renforcé son encadrement, instaurant notamment un droit de regard sur la possible location des bâtiments pour éviter un mitage des zones industrielles par des activités tertiaires. Les redevances, initialement calculées sur un pourcentage du prix du foncier, sont revues pour accompagner des industries à la lucrativité différentes : des péréquations sont ainsi trouvées entre l'implantation d'industries à haute valeur ajoutée (horlogerie de luxe, parfumerie), et d'industries moins rentables, notamment liée à l'économie circulaire (réemploi, compostage, recyclage...) entre les zones d'activités.

Sur les logements produits en baux dissociants, il n'existe pas d'encadrement des prix de reventes, autres que ceux imposés par les zonages du canton, instaurant un plafonnement des prix sur les zones de développement. La fondation pour la promotion du logement abordable et le logement coopératif se base sur ces limitations pour ne pas créer d'encadrement autre, dans une visée de favoriser l'acceptabilité de ces dispositifs. Néanmoins, une politique d'encadrement est en cours de réflexion pour les prochaines opérations.

Un unique outil juridique à moduler contractuellement : le droit de superficie

Inscrit dans le code civil suisse, le droit de superficie est une servitude accordant à une personne, physique ou morale, le droit d'avoir ou d'ériger des constructions, soit sur la parcelle d'autrui, soit en-dessous. C'est un principe de dissociation entre la propriété du sol et celle de la construction. Le droit de superficie permet de déroger au principe de propriété foncière, corrélée à celle du sol, qui "emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice".

La servitude consacrant le droit de superficie peut être enregistrée au registre foncier comme un immeuble ou une parcelle distincts, à condition de répondre aux deux critères suivants : être "distincte", soit cessible et transmissible, et "permanente", d'une durée de 30 ans minimum à 100 ans maximum. Le droit de superficie s'intitule alors "droit distinct et permanent de superficie" abrégé "DDP". Le propriétaire foncier peut ainsi conserver des bâtiments sur sa parcelle ; dans ce cas les bâtiments du superficiaire ne devront pas être constructivement liés à ces dits bâtiments, c'est pourquoi il porte le terme "distinct".

Le droit de superficie peut être prolongé à son arrivée à terme par un nouveau droit de superficie répondant aux mêmes contraintes de durées (maximum 100 ans), mais il n'est pas possible de prévoir de clause prévoyant le renouvellement automatique de celui-ci.

Le droit de superficie fonctionne sur un principe de rente, en principe annuelle. Si le droit de superficie porte sur un bâtiment existant, s'ajoute à la rente le prix d'achat de la construction, payable dès l'activation du droit de superficie. A la fin du droit de superficie si celui-ci n'est pas renouvelé, les constructions reviennent au propriétaire foncier, moyennant indemnisation. Les montants des rentes et indemnisations sont indiquées au contrat.

S'il est impossible de limiter le droit de superficie à une personne unique, des conditions de cessions peuvent être inscrites dans le contrat. Les obligations du superficiaire, notamment en termes de gestion, sont elles aussi à inscrire dans le contrat. En cas de violation grave des conditions, le droit de superficie peut être rompu, et la construction revenir au propriétaire foncier, moyennant indemnisation.

La loi prévoit un droit réciproque de préemption du superficiaire sur le foncier et du propriétaire du foncier sur la vente du droit de superficie. Ces droits peuvent néanmoins être modifiés ou supprimés sous contrat. Dans le cas où le propriétaire foncier est une collectivité publique, le droit de préemption du superficiaire est très majoritairement supprimé.



© Clémentine Genet



© Clémentine Genet

CONCLUSION

Relation entre le contexte et les montages

La recrudescence des baux dissociants dans le canton genevois est à lier avec l'extrême rareté foncière qui caractérise le canton. La propriété privée reste centrale dans la conception suisse, et l'ingérence du public n'est pas la règle dans l'aménagement du territoire. Si ces baux sont ainsi acceptés par les acteurs économiques comme par les habitants, c'est par manque de choix, de disponibilité du foncier pour les premiers, de coût du logement pour les seconds.

Analyse du jeu d'acteurs, de l'ingénierie mise en place, de leur stratégie, et des limites

Les stratégies mises en place semblent très opérantes dans leur capacité à maîtriser l'intégralité de la chaîne de l'aménagement de bout en bout. Ainsi, les fondations en charge de ces baux parviennent à trouver un équilibre financier leur permettant de dégager assez de

fonds propres pour financer leurs nouvelles opérations. Dans le cas de la fondation pour les terrains industriels, la maîtrise de l'intégralité de la chaîne est mise au service d'une gouvernance participative, qui permet aux preneurs des baux d'infléchir les activités d'aménagement des zones industrielles. Ces pratiques de co-construction permettent de mettre en place des politiques de décarbonation des activités faites en mutualisant les moyens et besoins publics comme privés.

Une limite apparaît néanmoins dans la segmentation des activités des fondations, qui se répartissent par programme. La conception des zones industrielles est ainsi pensée en coordination avec l'implantation des transports en communs, maîtrisés par la collectivité, mais le lien avec un parc de logements existant ou à créer pour loger les travailleurs n'apparaît pas premier dans la stratégie d'implantation des activités productives. Ainsi, une forme de zoning du territoire entre activités existe.

Il est à noter que malgré cette segmentation,

des stratégies de coopération entre fondations apparaissent, notamment dans le cas de l'aménagement de la zone d'activité Praille-Acacia-Vernet, qui appelle à une hybridation des activités industrielles avec du bureau, et l'implantation de zones de logements.

Capacité de répondre aux enjeux précédemment énoncés

Les dispositifs mis en place paraissent effectifs pour construire une programmation abordable, et effectuer un contrôle de l'implantation des programmes sur le territoire.

Le non-encadrement des prix de revente et de la redevance ne permet pas à ces dispositifs à grande échelle de participer à une régulation des prix du foncier. Cette politique n'est néanmoins pas affichée par le canton, qui semble disposer des moyens financiers suffisants pour acquérir du foncier à prix de marché.

Ce sont donc des dispositifs de contrôle de la programmation qui présentent une efficacité sur le long terme, et une production de logements abordables, dont on peut questionner la durabilité.

Les premiers droits de superficie ayant été mis en place dans les années 60, il existe un manque de recul sur la pérennité et l'entretien des bâtis en fin de bail. Les premières expérimentations semblent faire apparaître une légère dégradation des conditions d'entretien, les baux prenant fin.

Élargissement des capacités d'action pour les pouvoirs publics

Ces dispositifs pérennisent l'investissement public sur le long terme, et garantissent une capacité d'action importante des pouvoirs publics sur ces réserves foncières établies sur le temps long. Le canton genevois apparaît ainsi doté d'une forte capacité d'action notamment en termes de structuration foncière, pour opérer dans le contexte de la limitation de l'artificialisation des sols. Les possibilités de négociation avec les privés pour des pratiques de mutualisation et de sobriété foncière sont renforcées par ces grandes réserves dont

dispose le canton.

Répliquabilité

Deux limites apparaissent à la répliquabilité de ces dispositifs sur le territoire français. La première concerne les finances des collectivités territoriales, qui ne sont pas comparables avec la richesse du canton genevois. Les réserves foncières effectuées par le canton dès les années 60 sont une base structurante pour la fondation pour les terrains industriels, qui s'en sert comme une base de fonds propres et capacité de négociation avec le privé.

Une seconde limite apparaît dans la constitution des montages dissociants. L'unique bail constitué par le droit de superficie et hautement contractuel permet une adaptabilité des montages aux besoins et modalités de chaque opération ; le droit français est encore flou sur la possibilité d'encadrer les baux, et les opérateurs les pratiquant tâtonnent sur des baux institués sans qu'une jurisprudence sécurisante valide ces pratiques.

Il est à rappeler que le contexte d'extrême tension foncière abonde dans le sens de l'acceptabilité de ces montages, situation qui peut se retrouver partiellement sur le territoire français dans des contextes de marchés très tendus. ●

Sources

Construction et logement - Informations statistiques n°05. OCSTAT - Statistique Genève. mars 2021. En ligne : https://statistique.ge.ch/tel/publications/2021/informations_statistiques/construction_etat_mouvement/is_construmouv_05_2021.pdf

Rapport d'activité 2020. FLPC. 2021. En ligne : https://fplc.ch/docview/810/210603_FPLC_RA20.pdf

«La Fondation des Terrains Industriels de Genève», entretien avec Guillaume Massard. *Dixinet*. 10 janvier 2023. En ligne : <https://dixit.net/fti/>

«Adret Pont-Rouge». FPLC. En ligne : <https://fplc.ch/fr/adret-pont-rouge-projet-le-chantier>

FTI. Site internet. <https://www.ftige.ch/>

Zibay Ecoparc. Site internet. <http://zibayecoparc.ch/>

Polygones. Site internet. <https://www.polygones.ch/>

03

Approches françaises de la dissociation foncier-bâti

Outils français de la dissociation foncier-bâti

Matrice des cas d'étude du benchmark français
Panorama des pratiques de la dissociation en France

- A. Le démembrement des droits de propriété : un usage dans tous les territoires et à toute échelle
- B. La dissociation, au service d'une pluralité d'objectifs
- C. Un portage foncier en majorité assuré par des acteurs publics ou à but non lucratif
- D. Des ambitions de répliquabilité et de massification diverses
- E. Un usage inventif des outils de démembrement des droits de propriété

Monographies

- / Haute-Savoie
- / Savoie
- / Microville

OUTILS FRANÇAIS DE LA DISSOCIATION

Dans cette partie, nous examinerons plusieurs outils juridiques pouvant être utilisés pour procéder au démembrement des droits réels de propriété.

Dans la tradition civiliste, le droit de propriété constitue un **droit réel**, c'est-à-dire un droit qui donne à une personne un pouvoir direct et immédiat sur une chose. Il constitue selon l'article 544 du Code civil le droit réel le plus absolu que l'on peut avoir sur une chose, en ce que les prérogatives que le propriétaire peut exercer sur son bien sont sans limite, tant que les lois et les règlements sont respectés. Le droit de propriété s'apparente ainsi, en principe, à un droit exclusif, en ce sens qu'il présente un caractère individuel. Le titulaire dispose d'un monopole sur son bien, sauf dans le cas particulier d'un démembrement de la propriété, mécanisme qui consiste à diviser la pleine propriété d'un titulaire initial, afin d'en conférer certains attributs à un tiers.

Le droit de propriété se caractérise ainsi traditionnellement par trois attributs : l'usus, le fructus et l'abusus.

- **Usus** (du latin « usage ») correspond au droit, pour le propriétaire, d'utiliser son bien comme il l'entend ; c'est-à-dire qu'il peut choisir d'en faire usage ou bien décider de ne pas s'en servir.

- Le **fructus** (du latin « fruit ») correspond au droit, pour le propriétaire, d'accéder à ce qui est produit par son bien. Il s'agit en réalité ici du droit d'exploiter son bien. Ainsi, chaque propriétaire détient également les fruits provenant de son bien tels que les récoltes, les loyers d'un appartement loué ou les dividendes d'actions de société.

- **Abusus** (du latin « utilisation complète ») correspond au droit, pour le propriétaire, de disposer de son bien comme il l'entend, c'est-à-dire le conserver, le vendre, le donner et même le détruire.

La servitude ou l'usufruit constituent par exemple des formes de démembrement. Nous étudierons dans les pages suivantes d'autres formes de démembrement des droits de propriété, en détaillant en particulier le fonctionnement du Bail Réel Solidaire (BRS), du bail emphytéotique, du bail à construction, du bail à réhabilitation, de l'usufruit locatif social (forme particulière de l'usufruit) et l'innovation juridique constituée par la possibilité de créer des droits réels de jouissance spéciale. Mention sera également faite, plus brièvement, du Bail Réel Solidaire d'Activité (BRSA), du Bail Réel Immobilier (BRI), du Bail Réel d'Adaptation à l'Erosion Côtière (BRAEC), ainsi que des réflexions autour d'un bail réel libre.

	BAIL RÉEL SOLIDAIRE	BAIL EMPHYTÉOTIQUE
PRINCIPE	Dispositif juridique permettant aux OFS de séparer le foncier, dont ils sont propriétaires, du bâti, et de céder les droits réels rattachés à ce dernier à destination de l'accession à la propriété des ménages modestes.	Le bail emphytéotique a un objet du contrat libre, il donne la possibilité au preneur de valoriser un fonds immobilier . L'emphytéote ne peut opérer dans le fonds aucun changement qui en diminue la valeur.
PARTIES AU CONTRAT - BAILLEUR	Organisme à but non lucratif ou à lucrativité limitée, agréé Office Foncier Solidaire	Personne physique ou immobilier.
PARTIES AU CONTRAT - PRENEUR	Personne physique privée (+ conditions de plafonds de ressources et occupation au titre de résidence principale)	Personne physique ou
DURÉE DU BAIL	Bail de 18 à 99 ans.	
DROITS DU PRENEUR	Droit réel immobilier sous la forme d'un droit de superficie	
OBLIGATIONS DU PRENEUR	Entretien du logement.	Entretien, charges, taxes et
PRIX	Acquisition minorée du bâti + redevance au bailleur.	Versement d'une redevance
SPÉCIFICITÉS	Le prix de cession est encadré afin de limiter la plus-value à la revente. Le bail est rechargeable .	Le droit libre de cession constitue l'élément caractéristique du bail emphytéotique.

BAIL À CONSTRUCTION	BAIL À RÉHABILITATION	USUFRUIT LOCATIF SOCIAL
<p>Le bail à construction confère au preneur un droit réel immobilier et oblige celui-ci à titre principal à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.</p>	<p>Le bail à réhabilitation est un contrat par lequel le preneur, constructeur social, s'engage à réaliser, dans un délai déterminé, des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparation de toute nature, en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail.</p>	<p>Des ménages ou investisseurs achètent uniquement la nue-propriété d'un bien, tandis que l'usufruit est vendu temporairement à des organismes HLM, qui assurent la gestion et la location du bien.</p>
<p>morale, privée ou publique, propriétaire ou usufruitier d'un bien</p>		<p>Propriétaire privé (physique ou moral)</p>
<p>morale, privée ou publique</p>	<p>Personne morale de droit énumérée à l'article L.252-1 du CCH (dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements)</p>	<p>Personne morale (bailleur social)</p>
	<p>Bail de 12 à 99 ans.</p>	<p>Convention de 15 à 30 ans.</p>
<p>: droit d'hypothèque, de cession des droits, de location du bâti...</p>	<p>Droit d'usufruit</p>	
<p>impôts relatifs aux constructions et au terrain.</p>	<p>Entretien du logement, garantie de la sortie des locataires à la fin de la durée de l'usufruit pour libérer le logement.</p>	
<p>ou d'un loyer par le preneur au bailleur.</p>	<p>Achat de l'usufruit (fonction de sa durée et valeur du bien)</p>	
<p>Le preneur a l'obligation de construire sur le terrain du bailleur. La destination des bâtiments peut être encadrée.</p>	<p>La destination du bâtiment doit nécessairement être du logement, limitant les preneurs aux bailleurs et constructeurs. Le preneur pourra consentir, sous sa seule responsabilité, à des locations conformes (baux conventionnés ou au régime HLM).</p>	<p>Montage principalement à but financier pour les investisseurs privés (porteurs) et les bailleurs sociaux (preneurs), réduisant leur coût d'acquisition initial du bien.</p>

Le Bail Réel Solidaire

Le système du Bail Réel Solidaire est un dispositif juridique basé sur le principe de la dissociation du foncier et du bâti, dont la technique permet d'une part de diminuer l'impact du coût du foncier, et d'autre part de faciliter le montage opérationnel des projets d'habitat à prix maîtrisé. Le BRS permet de fait de créer un parc de logements en accession sociale à la propriété pérenne.

Il s'agit pour le preneur de signer un contrat avec un Organisme Foncier Solidaire, sur une longue durée, entre 18 et 99 ans, qui lui octroie des droits réels sur le bâti, tandis que l'OFS reste propriétaire du foncier.

PARTIES AU CONTRAT - PORTEURS

Les Organismes de Foncier Solidaires sont des organismes à but non lucratif, ou depuis la loi Élan à lucrativité limitée (OHLM ou SEM agréés habitat), agréés par le préfet de région. Ils ont la faculté d'affecter sur le long terme du foncier bâti et non bâti, dont ils restent propriétaires, à la construction ou la gestion de logements en accession à la propriété ou en location à destination des ménages modestes, via le Bail Réel Solidaire.

Les OFS, souvent créés à l'initiative des collectivités locales, peuvent ainsi être portés par différentes structures juridiques: des coopératives HLM (Kérédes), des Établissements Publics Fonciers Locaux (Bizitegia), des GIP (Vendée foncier Solidaire), des SCIC (Terra Noe), des Entreprises Sociales de l'Habitat (Clairsienne), des OPH (Gironde Habitat), des Associations (Rennes Métropole)...

PARTIES AU CONTRAT - BÉNÉFICIAIRES

Créé en 2017, le Bail Réel Solidaire est un outil qui s'inscrit dans une politique d'accession sociale à la propriété en octroyant au preneur les droits réels rattachés au bien immobilier. Sur la base de ce principe, les ménages bénéficiant du système doivent respecter un certain plafond de ressources (PSLA).

L'OFS peut également signer un BRS avec un opérateur qui s'engage à vendre les biens immobiliers construits ou réhabilités à des ménages éligibles. A titre d'exemple, il peut s'agir d'un bailleur HLM ou d'un investisseur locatif, qui s'engageraient à louer les logements portés par le montage du BRS dans le respect du plafonnement de ressources.

TEXTES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

La loi ALUR (2014) puis la loi pour la croissance et l'égalité des chances économiques (2015) complétées par des mesures fiscales sont à l'origine des OFS et du BRS, dont le cadre juridique est opérationnel depuis mai 2017.

Le Code de la construction et de l'habitation prévoit trois schémas différents pour la mise en œuvre du BRS, dont le principe est édicté dans les dispositions du Décret n° 2017-1038 du 10 mai 2017 et codifié à l'article L. 255-1 du Code de la construction et de l'habitation :

- Article L.255-2 : L'acquisition de bâti suivie de la conclusion d'un BRS avec un ménage cible par l'OFS ;
- Article L.255-3 : L'acquisition de fonciers ou de bâtis anciens suivie de la conclusion d'un BRS avec un opérateur qui, le cas échéant, construit ou réhabilite des logements et s'engage à vendre les droits réels immobiliers attachés à ces logements à des ménages ;
- Article L.255-4 : L'acquisition de fonciers ou de bâtis anciens suivie de la conclusion d'un BRS avec un opérateur qui, le cas échéant, construit ou réhabilite des logements et s'engage à les mettre en location.

CADRE D'APPLICATION – GÉNÉRAL

Le BRS assure une vocation sociale pérenne des logements et un accès facilité à la propriété, le loyer d'un logement en BRS étant généralement 30% inférieur au prix du marché.

Tous types de territoires sont concernés par ce dispositif. Il faut toutefois noter que les programmes lancés jusque-là sont majoritairement implantés au cœur des agglomérations, en zone tendue.

CADRE D'APPLICATION – CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Le Bail Réel Solidaire est réservé aux ménages dont les ressources ne dépassent pas un seuil déterminé à la fois selon la composition du foyer et selon le territoire sur lequel est destiné à s'appliquer le BRS. L'occupation doit se faire au titre de la résidence principale.

PRIX

La location du foncier s'accompagne du paiement d'une redevance foncière, dont le législateur n'a pas encadré le montant. Celui-ci dépend essentiellement du montage économique de l'opération sous BRS, des conditions d'acquisition du foncier par l'OFS ou encore d'une volonté politique de minimiser le niveau de redevance.

CADRE D'APPLICATION - CONDITIONS DE RENOUVELLEMENT DU BAIL

En cas de cession, donation ou succession, la durée du bail est prorogée de plein droit afin de permettre au nouveau preneur de bénéficier d'un droit réel d'une durée égale à celle prévue dans le contrat initial. Ainsi, à chaque mutation, le droit au bail est « rechargé ». Cela offre aux ménages modestes un moyen de se constituer un patrimoine immobilier hors du fonctionnement spéculatif des marchés immobiliers. Le renouvellement de bail, propre au système du Bail Réel Solidaire, permet ainsi de maintenir la valeur des droits réels sur la durée.

Le BRS, un outil complémentaire du BRI

Le bail réel solidaire s'adresse aux ménages modestes sous plafond de revenus du PLS, moyennant une redevance modique. Il s'agit là d'un outil complémentaire au bail réel immobilier, destiné quant à lui au logement intermédiaire, dont la spécificité est de se focaliser sur la mise à disposition de logements dits intermédiaires entre le parc social et le parc privé libre. En outre il peut-être mis en œuvre sur tout le territoire, sauf dans les communes carencées au titre de la loi SRU.

En contrepartie de l'effort consenti par l'Organisme Foncier Solidaire sur la redevance du foncier, la valeur de revente du bâti est plafonnée.

DÉNOUEMENT DU BAIL – CESSIION DU BRS

Les droits réels consentis dans le cadre d'un BRS peuvent faire l'objet d'une cession, sous réserve de satisfaire certaines conditions.

Tout propriétaire d'un logement en bail réel solidaire peut vendre les droits réels immobiliers dont il dispose au titre de ce bail, sous le contrôle de l'OFS, qui vérifie notamment l'éligibilité de l'acquéreur ou de l'héritier. Celui-ci doit respecter les conditions

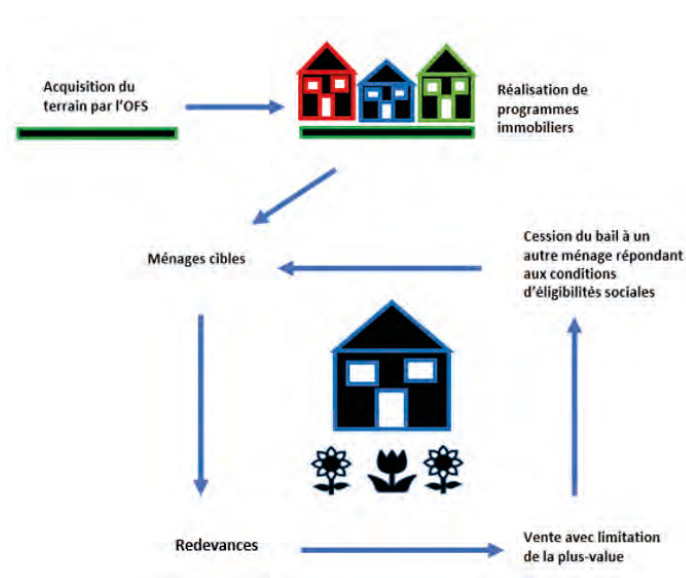
initiales inscrites dans le bail réel solidaire (résidence principale, critères de ressources...).

La cession respecte en effet des critères de prix. L'encadrement des prix de cession est un des principes fondateurs du BRS. Le prix à la revente est égal à la valeur initiale de celui-ci, mais il peut être prévu une actualisation de la valeur de revente. Les modalités de calcul du prix de vente peuvent ainsi prendre en compte l'évolution du marché immobilier, de l'indice du coût de la construction, ou une éventuelle dégradation ou amélioration du logement.

DÉNOUEMENT DU BAIL – RÉSILIATION DU BRS

En cas de non-respect des clauses du BRS, une résiliation du bail peut avoir lieu. Le bail réel solidaire ne peut prévoir aucune faculté de résiliation unilatérale de la part du bailleur, sauf cas particuliers, ni faire l'objet d'une tacite reconduction.

MISE EN ŒUVRE - SCHÉMA



FINANCEMENT

Le BRS bénéficie de la TVA réduite à 5,5% applicable à la production de logement social. Cet abaissement de taxe sur les cessions en BRS participe au financement de la minoration des prix d'acquisition.

L'ouverture de la garantie d'emprunt des communes aux OFS facilite le recours aux prêts de longue durée, type Gaïa délivrés par la Caisse des Dépôts.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU DISPOSITIF

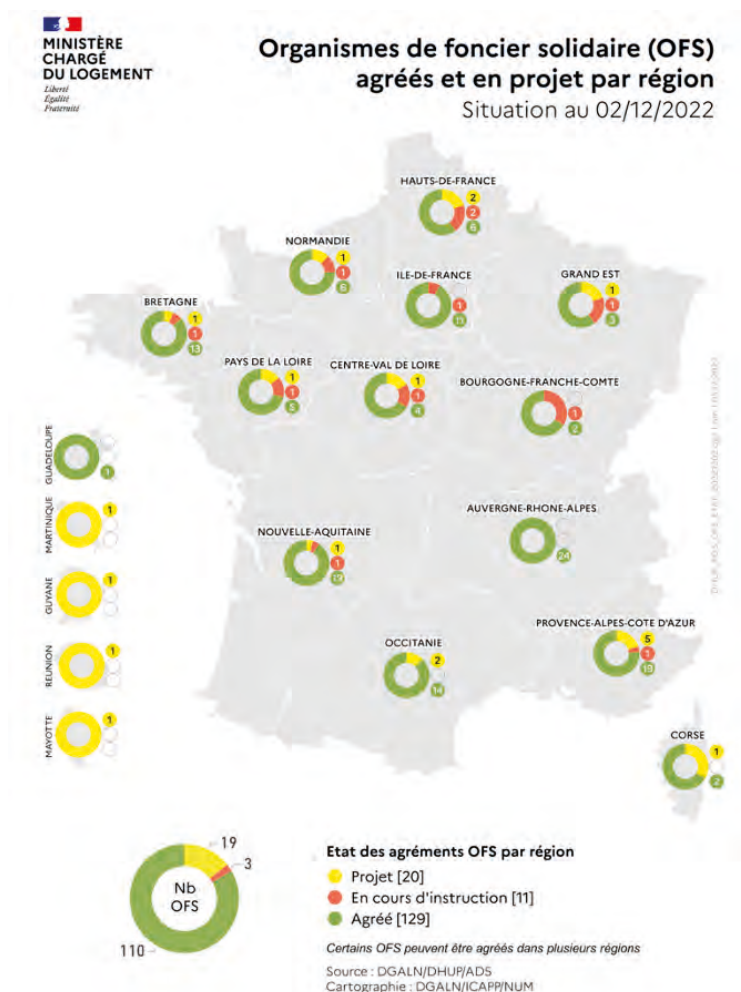
Le BRS constitue un outil intéressant pour les collectivités, dans la mesure où les investissements réalisés perdurent dans le temps en faveur de l'accessibilité sociale à la propriété. Les objectifs ambitieux de production de BRS dans les métropoles françaises témoignent de cet engouement (le PLH du Grand Lyon prévoit 1000 BRS/an pour une production de 8000 lgts/an). La généralisation ou non du dispositif repose sur l'information des collectivités locales pour intégrer le dispositif à leurs objectifs de production (PLH), mais également sur la solvabilité des collectivités pour délivrer leur garantie aux OFS afin de débloquer des prêts de la Caisse des Dépôts.

Pour les particuliers, le BRS permet d'accéder à la propriété à des prix inférieurs au marché immobilier (entre 17 et 58% selon le territoire). Les logements en BRS connaissent une commercialisation dynamique, encouragée par leur prix avantageux, bien que la propriété soit limitée au bâti. Le plafonnement de la plus-value à la revente rembourse l'acquéreur et garantit la pérennité de l'accession sociale en luttant contre la spéculation. Une difficulté demeure dans l'obtention des prêts pour les futurs acquéreurs, le dispositif, récent, n'étant pas encore bien connu des banques.

La gestion de la revente nécessite l'intervention des OFS, face à un secteur de l'immobilier encore peu familiarisé avec le dispositif. L'outil se développant progressivement, les OFS n'ont pas tous anticipé la revente dans leur structuration interne.

DIFFUSION DU BRS / OFS

Fin 2022, 110 OFS ont été agréés. Si la production reste encore marginale, un peu moins de 10 000 logements en BRS sont prévus à horizon 2024.



Le Bail Réel Solidaire d'Activité

Le projet de loi a ratifié l'ordonnance n° 2023-80 du 8 février 2023 relative au Bail Réel Solidaire d'Activité. Celui-ci étend la compétence des OFS en prévoyant, qu'à titre subsidiaire, et dans un but de mixité fonctionnelle, ces acteurs peuvent intervenir pour réaliser ou faire réaliser des locaux à usage commercial ou professionnel sur des terrains acquis ou gérés au titre de leur activité principale.

La faculté pour les OFS de mettre à disposition des locaux d'activité répond à un double objectif : celui de faciliter d'une part l'émergence de programmes immobiliers comportant des logements en BRS là où la mixité fonctionnelle est nécessaire ou imposée. La mesure facilite le montage économique et juridique des opérations, qui est commun à l'ensemble des lots de la copropriété. D'autre part, par son caractère abordable et anti-spéculatif, il semble pertinent de faire figurer le dispositif parmi les outils de revitalisation des territoires, celui-ci favorisant l'installation d'entreprises.

Le régime contractuel applicable du BRSA comprend des éléments similaires à celui du BRS. Celui-ci repose sur le principe de la dissociation de la propriété foncière et bâtie, avec le versement d'une redevance foncière à l'organisme de foncier solidaire. Il renvoie à un bail de longue durée, avec un caractère rechargeable après chaque cession et la faculté de pouvoir céder des droits réels à tout moment sous réserve d'un encadrement des prix de cession.

Quelques spécificités sont cependant rattachées à ce bail, notamment en termes de possibilités de mise à disposition des locaux éligibles au montage. La première possibilité permet aux OFS de céder, sous plafond de prix, les droits réels relatifs au local d'activité directement à des micro-entreprises qui pourront être titulaires du bail, en contrepartie d'une redevance foncière et sans pouvoir le louer.

Une seconde possibilité permet aux établissements publics locaux et aux entreprises publiques locales d'acquérir les droits réels relatifs à des locaux d'activité auprès d'un OFS, et d'être titulaires du bail afin de les louer à des micro-entreprises à des niveaux de loyers modérés. La micro-entreprise occupante ne pourra pas sous-louer le local.

Sources - Bail Réel Solidaire d'Activité

Bail réel solidaire d'activité. EXPOSÉ DE MOTIFS, Texte n° 550 (2022-2023) de MM. Christophe BÉCHU, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et Olivier KLEIN, ministre délégué chargé de la ville et du logement, déposé au Sénat le 26 avril 2023. <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl22-550-expose.html>

La tentative d'institution du Bail Réel Libre, ou BRS pour tous

Le Bail Réel Libre fut l'objet controversé d'une proposition de loi en date de 2019 dans la cadre de la *Recherche d'outils nouveaux pour lutter contre la spéculation et la rareté du foncier*. Celle-ci comprenait l'habilitation pour le Gouvernement de créer ce type de dispositif par ordonnance sous un délai maximal d'un, via des organismes fonciers dits « libres ». Ceux-ci seraient détenus à majorité par des personnes publiques et auraient pour objet d'acquérir et de gérer du foncier pour réaliser tous types d'opérations immobilières (logements, commerces, bureaux, équipements publics) en vue de la location ou de l'accession.

Le Bail Réel Libre (BRL) organiserait la séparation du foncier et du bâti et serait prorogable, sans condition de loyer ou de prix de cession y compris lors de mutations successives, à l'exception des zones tendues. Cette habilitation permettrait également de fusionner avec ce nouveau bail les régimes du BRS et du BRI.

La proposition de loi de Jean-Luc LAGLEIZE, qui était parvenue au terme de son parcours parlementaire, a été refusée par le Sénat. Le BRL a en effet été considéré comme dépassant la vocation première du dispositif de mis à disposition de logements abordables, et portait directement atteinte au principe même du droit de propriété. Ce dernier argument à l'habilitation à légiférer du Gouvernement par ordonnance sur le sujet sans étude d'impact ni avis du Conseil d'Etat. En outre, le dispositif du BRS étant récent, l'absence d'études et d'analyses post application de celui-ci ne justifie pas un élargissement immédiat de cette technique.

Sources - Bail Réel Solidaire

TIXIER, Jean-Luc. "Le bail réel solidaire : un bail hybride rechargeable." *Le Moniteur*, 12 juillet 2021. <https://www.lemoniteur.fr/article/le-bail-reel-solidaire-un-bail-hybride-rechargeable.2155544>

"Un nouveau droit de propriété pour limiter les hausses de prix". *Ace Crédit*, 5 décembre 2017. https://www.acecredit.fr/fr/actualites/un-nouveau-droit-de-proprieté-pour-limiter-les-hausses-de-prix_n.html

"OFS-BRS, Bilan de l'année 2021." Ministère de la Ville et du Logement, avril 2023.

"FAQ OFS-BRS." Ministère chargé du Logement, septembre 2021.

Le bail à construction

Le bail à construction est un contrat consenti pour une durée comprise entre 18 et 99 ans, conférant d'une part au preneur un droit réel immobilier et obligeant d'autre part celui-ci à titre principal à édifier des constructions sur le terrain du bailleur.

Le preneur est ainsi propriétaire des constructions pendant toute la durée du bail, tandis que le bailleur en deviendra titulaire au terme de celui-ci.

A SAVOIR : Le bail emphytéotique ne confère qu'une possibilité de construire, alors que le bail à construction emporte l'obligation principale de construire.

PARTIES AU CONTRAT

Il s'agit, pour le bailleur, de toute personne privée, physique ou morale, dès lors que celle-ci a la capacité d'aliéner, soit faire sortir un bien ou un droit du patrimoine de celui qui en est l'actuel propriétaire ou l'actuel titulaire.

A noter qu'une personne publique ne peut consentir un tel bail que sur son domaine privé (comprend les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureaux ...).

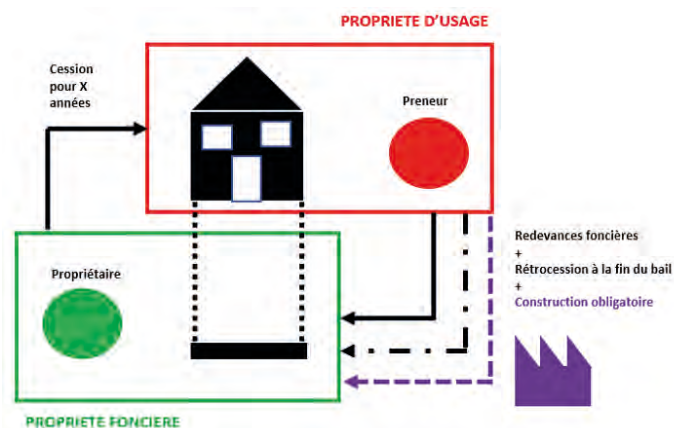
TEXTES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

Le bail à construction a été institué par la loi du 16 décembre 1964, et codifié sous les articles L. 251 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

CADRE D'APPLICATION – IDENTIFICATION DE L'OBJET DU CONTRAT

L'engagement d'édifier une ou plusieurs constructions doit porter sur le terrain du porteur en vue d'une démolition ou d'une reconstruction. Dans le cas où il s'agit d'un terrain nu, le preneur est dans l'obligation de construire au moins un bâtiment neuf (ou de réaliser des travaux conduisant à la dénomination d'immeuble neuf au sens de la TVA). Celui-ci a également la possibilité de surélever un bâtiment déjà existant, ceci même si la propriété concernée n'a pas été transmise au preneur.

MISE EN ŒUVRE - SCHÉMA



DROITS ET OBLIGATIONS – CONTEXTE GENERAL

La sobriété des textes sur ce point permet une libre organisation des obligations relatives à l'édification des constructions : délais, description, conformité, programmation, nombre de constructions, etc. Des restrictions et obligations peuvent être définies contractuellement.

DROITS ET OBLIGATIONS – PRENEUR

Le preneur étant le propriétaire des constructions édifiées, il doit assurer un bon entretien et en supporter les charges et réparations pendant toute la durée du bail, afin que le bailleur puisse en tirer profit si ces constructions doivent lui revenir en fin de bail. Par ailleurs, le bail à construction suppose le paiement d'un loyer par le preneur, qui peut être payé en nature notamment par la remise d'immeubles.

Le preneur peut démolir les bâtiments existants, mais il doit alors les reconstruire. Celui-ci peut également librement consentir des servitudes ou affecter hypothécairement ses droits et constructions, prérogatives déterminantes. L'hypothèque ne s'éteint qu'à la date conventionnellement prévue en dépit de la résiliation amiable ou judiciaire du bail entraînant son expiration anticipée.

Le preneur dispose également d'une entière liberté de location et de cession de ses droits, tant sur les constructions édifiées que sur le terrain d'assiette non affecté à l'édification des bâtiments contractuels. En revanche, il ne peut pas consentir un sous-bail à construction ou un bail emphytéotique. Enfin, le preneur a l'obligation d'acquitter les charges, taxes et impôts relatifs tant aux constructions qu'au terrain.

PRIX

Le preneur peut remettre des constructions au bailleur en fin de bail avec ou sans indemnité. La remise des constructions contractuelles sans indemnité en fin de bail est souvent choisie en raison de son traitement fiscal favorable pour le bailleur. Il peut également payer une redevance en numéraire, périodique ou non ; mais le bail peut n'en prévoir aucune. Enfin, il a la possibilité de remettre au bailleur en cours de bail des immeubles ou fractions d'immeuble qu'il a construits.

DÉNOUEMENT DU BAIL – RÉSILIATION DU BAIL

Une résiliation judiciaire en cas de manquement du cocontractant à ses obligations (non-réalisation des constructions par exemple) conduit le bailleur à accéder à la propriété des immeubles construits avant l'expiration du bail. La vente du terrain par le bailleur au bénéfice du preneur en cours de bail doit être traitée comme une résiliation du bail.

Dans le silence du contrat, le bailleur devient propriétaire en fin de bail des constructions édifiées et profite des améliorations réalisées. Le bail peut aussi prévoir une remise du terrain après démolition des constructions que le preneur s'était engagé à édifier (clause de nivellement).

Le preneur ne bénéficie ni d'un droit au maintien dans les lieux, ni à l'octroi préférentiel d'un bail, ni à la perception d'une indemnité, mais la stipulation d'un droit préférentiel de location à son profit à l'issue du bail est tout à fait possible. Les charges, baux ou titres d'occupation qu'il a consentis s'éteignent ; ses « sous-occupants » ne disposent d'aucune prérogative à l'égard du preneur ou du bailleur.

LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR A UN « BAIL À CONSTRUCTION À L'ENVERS »

À l'issue du bail, le preneur peut acquérir la propriété du terrain ; ce mécanisme, dénommé « bail à construction à l'envers », bénéficie d'un traitement fiscal favorable. Le bail est alors assorti d'une clause prévoyant le transfert de propriété du terrain au preneur moyennant un supplément de loyer, les sommes ainsi versées sont considérées non pas comme des loyers, mais comme le prix de cession du terrain.

AVANTAGES DU DISPOSITIF

Pour le propriétaire, le bail à construction représente une opportunité de rentabiliser des terrains inutilisés en attente d'un moment propice à la vente, et de permettre la réhabilitation sans frais de son bâti. L'intérêt pour le preneur est de pouvoir disposer du bien pendant une durée suffisante pour amortir une opération sans avoir à supporter un prix d'acquisition élevé. Dans la pratique, l'amortissement financier et technique du bien conduit à prévoir une durée de 50 ans au moins pour les biens immobiliers.

Le bail à construction présente aussi l'avantage de permettre la maîtrise de la destination, de la programmation des constructions: il est de ce fait assez souvent utilisé dans le cadre des locaux et zones d'activités.

Sources - Bail à construction

“Bail à construction : tout ce qu'il faut savoir”, Blog du 2B2, 3 juin 2021. <https://www.leblogdub2b.fr/bail-a-construction/>

“Est-ce que l'on peut faire un bail à construction sur un volume immobilier?” Office Notarial de Barillargues, 11 avril 2013. <https://www.onb-france.com/actualites/est-ce-que-lon-peut-faire-un-bail-construction-sur-un-volume-immobilier>

Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique confère au preneur locataire, l'emphytéote, pour une durée comprise entre plus de 18 ans et 99 ans, un droit réel immobilier spécial sur un immeuble. Celui-ci permet la valorisation d'un fonds immobilier, en donnant au preneur la possibilité de l'améliorer en y réalisant des plantations ou des constructions.

A SAVOIR : Le bail à construction, réglementé par le code de la construction et de l'habitation, est assez proche dans son régime et dans ses effets du bail emphytéotique et est soumis à de nombreuses règles communes : durée minimale (18 ans pour le bail à construction et plus de 18 ans pour le bail emphytéotique), caractère réel du droit conféré, possibilité de l'hypothéquer, libres cession et apport en société, etc. Des différences fondamentales se dressent cependant :

- La libre faculté, et non pas l'obligation, dont dispose l'emphytéote de procéder à des améliorations sous de multiples formes (de la réhabilitation légère à la construction), ceci à la différence du bail à construction qui emporte à titre principal l'obligation pour le preneur d'édifier un bâtiment. Le bail emphytéotique permet ainsi au preneur de jouir d'une simple possibilité de construire sur le terrain du bailleur.
- L'impossibilité d'imposer une destination à l'emphytéote sur le terrain et sur les immeubles existants ou édifiés (un bail emphytéotique ne peut pas prévoir une clause limitant l'usage auquel le preneur peut affecter les lieux loués). La nature et l'ampleur de ce que l'emphytéote envisage de faire sur le site sont donc indifférentes.

PARTIES AU CONTRAT

Toute personne privée, physique ou morale, peut consentir un tel bail si elle a la capacité d'aliéner. A noter qu'une personne publique ne peut consentir un tel bail que sur son domaine privé.

TEXTES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

Le bail emphytéotique est régi par les articles L.451-1 à L.451-13 du Code rural et de la pêche maritime.

CADRE D'APPLICATION – IDENTIFICATION DE L'OBJET DU CONTRAT

Le bail emphytéotique peut porter sur un terrain nu ou bâti, en vue d'une démolition/reconstruction ou d'une surélévation, mais il peut aussi avoir pour assiette un lot de volume. Il peut aussi opérer toutes transformations sur les bâtiments, tous changements de destination ou de culture de la chose louée.

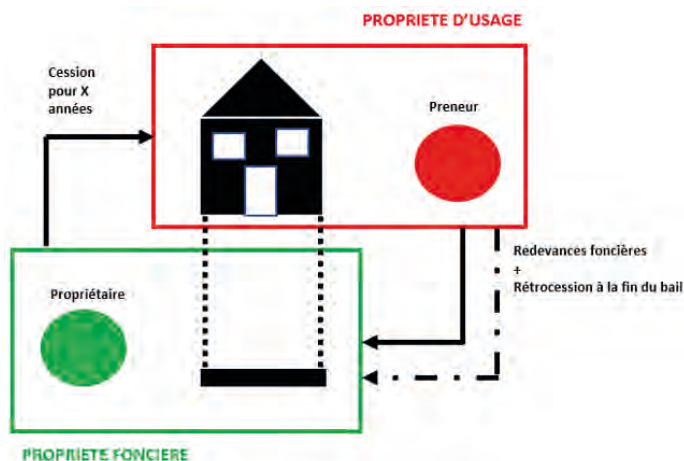
DROITS ET OBLIGATIONS – EMPHYTÉOTE

Le bail emphytéotique suppose le paiement d'un loyer par le preneur. L'emphytéote doit faire du bien un usage en bon père de famille, il est tenu de conserver le bien objet de l'emphytéose en bon état d'entretien. Par ailleurs, le preneur a l'obligation d'acquitter les charges, taxes et impôts relatifs tant aux constructions qu'au terrain.

Le preneur peut consentir des servitudes, ainsi qu'une hypothèque sur ses droits. Il peut librement céder ses droits, tandis que le bail est dévolu automatiquement aux héritiers lors de la succession. **Le droit de libre cession constitue l'élément caractéristique du bail emphytéotique.**

Toutefois, le bail emphytéotique n'est pas rechargeable: lors d'une cession, seule reste valable la durée non consommée sur le bail, ce qui conduit de fait à un prix de cession plus faible.

MISE EN ŒUVRE – SCHÉMA



DÉNOUEMENT DU BAIL – RÉSILIATION DU BAIL

Le bail emphytéotique doit être conclu pour plus de 18 ans et ne peut dépasser 99 ans. Classiquement, la durée du bail est fixée en tenant compte de la durée du financement hypothécaire projeté.

Si les possibilités de congé en cours de bail par le preneur ou le bailleur et la tacite reconduction sont impossibles, rien ne s'oppose en revanche à la stipulation d'une prorogation express.

Dans le silence du contrat, le bailleur devient propriétaire en fin de bail des constructions édifiées et profite des améliorations. Le bail prévoit le plus souvent la remise des constructions contractuelles en fin de bail sans indemnité. Cette remise peut aussi s'effectuer moyennant indemnité. Mais le contrat peut aussi prévoir une remise du terrain après démolition des aménagements que le preneur a pu néanmoins librement réaliser en cours de bail.

En revanche, le preneur ne bénéficie ni d'un droit au maintien dans les lieux, ni de l'octroi préférentiel d'un bail, ni de la perception d'une indemnité.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU DISPOSITIF

Conçu à l'origine en milieu rural, le bail emphytéotique était destiné à mettre en valeur le potentiel foncier agricole (travaux de transformation de terres en friches en terres agricoles, édification de bâtiments servant à l'exploitation, etc). Il trouve aujourd'hui une grande utilité en milieu urbain, par le biais de travaux de construction ou de rénovation. Le propriétaire-bailleur récupère de fait à l'issue du bail un bien construit ou amélioré, sans avoir à supporter le coût de cette construction ou amélioration et ce, tout en ayant perçu, le plus souvent, un loyer pendant toute la durée du bail.

Cependant, le bailleur ne peut pas contrôler la destination de la chose louée: il ne peut prévoir aucune stipulation de restriction à l'activité du preneur.

Le preneur, quant à lui, dispose de prérogatives plus étendues que dans le cadre du louage ordinaire d'immeuble (hypothèque, cession...). Il peut réaliser et exploiter un bâtiment sur le terrain loué pendant une durée suffisante pour en permettre l'amortissement financier, sans avoir à supporter le coût d'acquisition du bien initial.

LE BAIL EMPHYTÉOTIQUE ADMINISTRATIF (BEA)

Relèvent du domaine public les biens appartenant exclusivement à une personne publique et, de manière alternative :

- Affectés à l'usage direct du public
- Ou affectés à un service public et spécialement aménagés à cet effet.

Le domaine public est imprescriptible et inaliénable. De ce fait, ces biens ne pouvaient pas faire l'objet d'un bail emphytéotique de droit privé. Depuis la loi du 5 janvier 1988, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent consentir sur leur domaine public des baux emphytéotiques à des personnes publiques mais aussi privées, sous un régime juridique spécifique, celui du bail emphytéotique administratif.

La conclusion du BEA est réservée aux collectivités territoriales, ainsi qu'à leurs établissements publics ou leurs groupements prenant la qualité de bailleur ; quant au preneur, il peut être une personne publique, ou bien une personne privée physique ou morale. Le BEA est destiné à l'accomplissement d'une mission de service public ou à la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité, ou encore à l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte.

La BEA répond à un régime juridique spécifique, et entraîne l'application de clauses exorbitantes de droit commun visant à limiter la liberté de gestion du preneur.

- Le principe de libre cession est encadré : la cession du bail est subordonnée à l'agrément du bailleur.
- Le droit réel du preneur et les bâtiments dont il est propriétaire ne sont susceptibles d'hypothèque que sous des conditions très strictes et après approbation du bailleur.
- La personne publique peut mettre fin à tout moment et de manière unilatérale au bail.

Pour le propriétaire bailleur, les avantages sont sensiblement les mêmes que ceux du bail emphytéotique classique, mais ses droits sont considérablement renforcés, et constituent autant de restrictions à la liberté du preneur. Ces aspects du régime juridique du BEA peuvent ainsi faire douter du caractère réel du droit conféré au preneur.

Sources - Bail emphytéotique

Guillaume LABAT, "Le Bail emphytéotique", 24 mars 2021, Chambre des Notaires de la Gironde, <https://chambre-gironde.notaires.fr/2021/03/24/bail-emphyteotique/>

LE BAIL RÉEL D'ADAPTATION À L'ÉROSION CÔTIÈRE (BRAEC)

L'ordonnance du 6 avril 2022 introduit dans le code de l'environnement (art. L321-18 à L321-33) les dispositions relatives au bail réel d'adaptation à l'érosion côtière. Ce nouveau type de bail pourra être conclu entre un bailleur public (État, commune, EPCI, établissement public, concessionnaire d'une opération d'aménagement...) et un preneur sur des bâtiments situés dans les zones exposées. Il consent au preneur, pour une durée comprise entre 12 et 99 ans, des droits réels immobiliers en vue d'occuper ou de louer ou exploiter des bâtiments dans les zones exposées au recul du trait de côte. En contrepartie, le preneur s'acquitte d'un prix à la signature du bail et, le cas échéant, du paiement d'une redevance. Le bail précise la nature, la consistance et l'étendue des travaux que le preneur peut réaliser. Il peut limiter ou interdire l'extension des constructions, au regard de l'évolution du recul du trait de côte.

Le BRAEC comporte quelques spécificités, comme le fait que, à l'échéance du bail, le terrain fait l'objet d'une renaturation par le bailleur, comprenant le cas échéant la démolition de l'ensemble des bâtiments et les actions ou opérations de dépollution nécessaires. Le prix et la redevance tiennent compte de ces coûts. La durée du bail dépend de l'évolution prévisible du recul du trait de côte. Le bail ne peut donc pas faire l'objet d'une reconduction tacite, mais peut éventuellement être prorogé, pour une durée totale du bail inférieure à 99 ans. Il ne peut pas non plus être cédé. Le bail est résilié de plein droit à la date à laquelle le maire ou le préfet considère que l'état du recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne peut plus être assurée.

Sources - Bail Réel d'Adaptation à l'Érosion Côtière

OLEI, Sarah. "Le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC)." *Outils de l'aménagement*, CEREMA, mis à jour le 18 avril 2022. <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-bail-reel-d-adaptation-a-l-erosion-cotiere-r1488.html>

"Littoral : 126 communes face à l'érosion côtière." Vie publique, 11 mai 2022. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/285086-littoral-126-communes-face-lerosion-cotiere>

"Recul du trait de côte : qu'est-ce que le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière ?" Banque des Territoires, 11 juillet 2022. <https://www.banquedesterritoires.fr/recul-du-trait-de-cote-quest-ce-que-le-bail-reel-dadaptation-lerosion-cotiere>

Le bail à réhabilitation

Le bail à réhabilitation est un contrat par lequel le preneur s'engage à réaliser, dans un délai déterminé, des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparation de toute nature, en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail.

Ce type de bail est un instrument destiné à permettre la réhabilitation des logements privés vacants ou partiellement occupés et dont les propriétaires ne sont pas en mesure d'assurer l'entretien ou la réhabilitation.

PARTIES AU CONTRAT

Le bailleur doit obligatoirement conclure son bail avec un organisme. Ce ne peut être un particulier. La location réhabilitation est valable pour :

- Les structures d'habitation à loyer modéré (HLM) ;
- Les entreprises qui visent la construction puis la mise en location d'immeubles ;
- Les collectivités territoriales ;
- Les associations bénéficiant d'un agrément sur la maîtrise d'ouvrage (selon les dispositions de l'article 365-2 du Code de la construction et de l'habitation) ;
- Les SEM de construction ;
- Les structures dont les activités portent sur l'amélioration des conditions de logement des personnes défavorisées.

TEXTES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

Ce type de bail est une création de la loi N°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson. Son régime juridique est précisément organisé par le CCH (art. L.252-1 à L.252-4).

CADRE D'APPLICATION – IDENTIFICATION DE L'OBJET DU CONTRAT

Pour ce qui est de l'usage du logement, ce dernier peut seulement revêtir la fonction de lieu d'habitation. La réhabilitation, aux termes de la loi Alur, peut porter sur la copropriété. En revanche, les locaux industriels à usage commercial, les résidences secondaires, de tourisme, de loisirs ou tout autre type de local ne

sont pas concernés par ce type de location.

DROITS ET OBLIGATIONS – OBLIGATIONS DU PRENEUR

Le loueur se charge de la rénovation du bien conformément aux travaux décrits dans le contrat ainsi que de la rénovation ainsi que des frais afférents. Pendant la durée du contrat, il doit également prendre en charge :

- Les charges de copropriété ;
- L'entretien des lieux ;
- La gestion locative, c'est-à-dire qu'il loue le bien et perçoit un loyer.

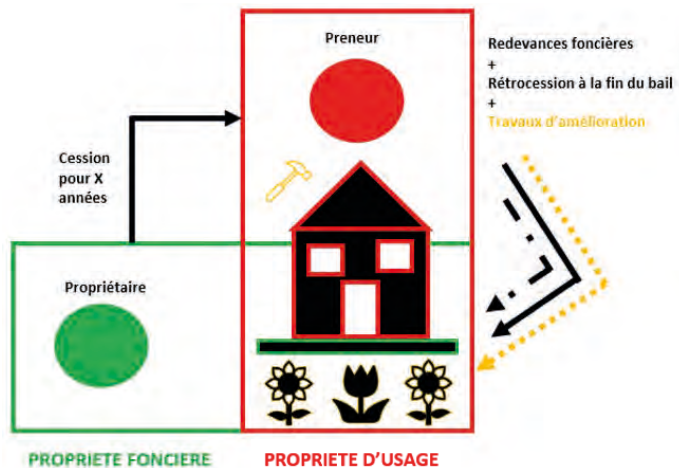
DURÉE DU BAIL

La durée du bail doit être comprise entre 12 et 99 ans.

PRIX

Le prix de la location, volontairement fixé par les parties, peut se constituer d'un apport en nature pour les travaux d'amélioration engagés par le preneur. Il peut aussi s'agir d'une redevance payable de façon séquentielle durant toute la période. Il est fixé en fonction de l'état initial du logement et de l'importance des travaux à réaliser.

MISE EN ŒUVRE – SCHÉMA



DÉNOUEMENT DU BAIL

Le contrat ne peut prévoir aucun dénouement avant la 12^{ème} année. Si la tacite reconduction est interdite, en revanche, une reconduction expresse est possible dans la limite de la durée maximale de 99 ans. Les parties fixent librement la durée dans ces limites légales.

La cession doit porter sur la totalité de l'immeuble objet du bail. Le cédant ou preneur originel, est garant de l'exécution du bail par le cessionnaire.

Lorsque le contrat prend fin, le bien et ses améliorations sont remis au propriétaire. Ils reviennent dans son patrimoine sans le paiement d'une quelconque indemnité au preneur.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU DISPOSITIF

Du côté du preneur, le bail à réhabilitation offre des avantages fiscaux. Il est prévu que les travaux exécutés par l'organisme ne soient pas imposables. Les travaux de reconstruction, d'agrandissement ou autres sont en effet exonérés d'impôt sur le revenu.

Le bailleur récupère, à l'échéance du bail, un bien amélioré, en bon état d'entretien et de réparations, sans avoir à verser une indemnité, et dont il est libre de conserver, ou non, les occupants. Ce montage a été créé pour inciter des propriétaires privés à louer des logements qu'ils laissaient vacants, faute de pouvoir financer les travaux nécessaires à leur remise sur le marché locatif.

Toutefois, le propriétaire ne peut récupérer son logement en cours de bail. S'il décède, ses héritiers ont l'obligation de maintenir le contrat jusqu'à son expiration.

Sources - Bail à réhabilitation

TRANCHAN, Laetitia. "Historique : bail emphytéotique, bail à construction et bail à réhabilitation." *Outils de l'aménagement*, CEREMA, mis à jour le 21 mai 2019. <http://outil2amenagement.cerema.fr/historique-bail-emphyteotique-bail-a-construction-a568.html>

Guillaume LABAT, "Le Bail emphytéotique", 24 mars 2021, Chambre des Notaires de la Gironde, <https://chambre-gironde.notaires.fr/2021/03/24/bail-emphyteotique/>

L'usufruit locatif social

INTRODUCTION

L'usufruit locatif social constitue un montage juridique et financier particulier reposant sur le démembrement de propriété. Il permet de mobiliser les fonds d'investisseurs, particuliers ou institutionnels, pour produire des logements sociaux et intermédiaires gérés par des bailleurs sociaux.

Ce système est notamment employé dans les agglomérations connaissant une tension foncière ou dans des collectivités locales souhaitant rapidement augmenter leur parc de logements sociaux.

L'USUFRUIT ET LE PRINCIPE DU DÉMEMBREMENT DE PROPRIÉTÉ

L'usufruit locatif social est basé sur le principe du démembrement de propriété consistant à séparer la nue-propriété (droit de disposer du bien sous réserve du respect des droits de l'usufruitier = abusus) de l'usufruit (le droit d'utiliser la chose et d'en récolter les fruits = usus + fructus) :

- La nue-propriété est conservée par des investisseurs privés qui financent l'acquisition des terrains et la construction sans prêt aidé de l'État ;
- L'usufruit est ensuite acquis par un bailleur social qui met le bien en location, en perçoit les loyers et assure l'entretien de l'immeuble.

Concrètement, l'investisseur fait l'acquisition de la nue-propriété d'un bien immobilier neuf et n'en supporte en moyenne que 60 % du prix, car il ne dispose pas, dans l'immédiat, de l'usufruit.

PARTIES AU CONTRAT – L'USUFRUITIER

L'usufruitier est une personne morale, un bailleur social, qui affecte les logements à usage de logement locatif social, financés avec l'aide partielle de l'État.

Pendant l'usufruit, il va pouvoir louer les logements à des ménages sous plafonds de ressources (PLS, PLUS, PLAI). Ne finançant que l'acquisition de l'usufruit des logements, le bailleur ne mobilise pas ou peu de fonds propres. L'opération est ainsi finançable dans sa quasi-totalité.

PARTIES AU CONTRAT – LE NU-PROPRIÉTAIRE

Le nu-propiétaire peut être un propriétaire privé, un investisseur privé ou un organisme de placement collectif qui finance la construction. Celui-ci acquiert la nue-propiété d'un bien immobilier pour 70%, 60%, voire 50% de sa valeur sur le marché, mais, en contrepartie, il n'en aura pas la jouissance pendant la durée du démembrement.

L'ULS ET LES STRATÉGIES DES ORGANISMES HLM

Au regard des dispositions relatives à la mise en place de l'ULS, plusieurs possibilités s'offrent aux organismes HLM :

- Soit ils achètent l'usufruit d'un immeuble neuf auprès d'un investisseur qui se charge de la vente de la nue-propiété,
- Soit ils achètent l'usufruit auprès d'un propriétaire privé d'un immeuble ancien qui devient alors nu-propiétaire,
- Soit ils assurent eux-mêmes (ou via une filiale) le montage juridique et financier, et la commercialisation de la nue-propiété et ne conservent que l'usufruit temporaire.

L'intérêt du montage en ULS pour le bailleur social est d'abord de préserver ses fonds propres et de limiter sa charge d'emprunt, tout en bénéficiant, pour une durée pouvant aller jusqu'à vingt ans, d'un patrimoine dont il aura l'intégralité de la jouissance.

Intégré à une stratégie de développement, l'ULS permet au bailleur de produire plus de logements, de compléter son offre d'acquisition auprès des promoteurs en accédant à des opérations qu'il n'aurait pu capter, ou de trouver un meilleur équilibre financier lorsqu'il produit en maîtrise d'ouvrage directe.

DURÉE DE L'ULS

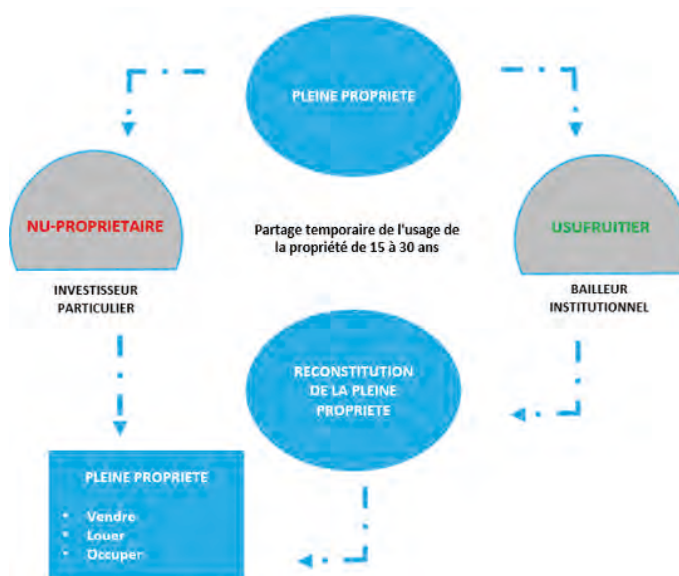
Pour que l'ULS soit effectif, il faut établir une convention d'usufruit créant le démembrement de propriété et confiant l'usufruit de logements à un bailleur social pour une durée minimale de 15 ans, et un maximum de 30 ans.

DROITS & OBLIGATIONS DE L'USUFRUITIER

À l'issue de l'usufruit, le bailleur doit garantir au plein propriétaire le bon état d'habitabilité des lieux et assurer la sortie des locataires à la fin de la durée de l'usufruit pour libérer le logement.

Pendant cette période, le nu-proprétaire ne perçoit pas de revenu et se voit déchargé du risque locatif (recherche de locataires, impayés...), de l'entretien du logement, des charges, etc., qui sont assumés par l'usufruitier.

MISE EN ŒUVRE : SCHÉMA



PRIX

Le coût de l'ULS est calculé en fonction de sa durée et du montant de la pleine propriété. Pour un ULS de 15-17 ans, son coût est évalué à environ 40% du prix de la pleine propriété. Plus la durée de l'usufruit est longue, plus il revient cher.

DÉNOUEMENT DE L'ULS

Usufruit prend fin à la date indiquée au contrat.

Il est possible d'insérer une clause de préférence dans la convention. Celle-ci permet soit au locataire d'acheter en priorité le logement, soit à l'usufruitier de racheter la nue-propriété à l'extinction de l'usufruit.

AVANTAGES DU DISPOSITIF

Le nu-propiétaire achète un bien immobilier pour un prix réduit par rapport à sa valeur en pleine propriété et bénéficie d'avantages fiscaux (intérêts d'emprunts déductibles d'éventuels revenus fonciers, réduction de la base imposable à l'ISF) pendant le démembrement de propriété.

Le bailleur social bénéficie de l'avantage selon lequel l'acquisition de l'usufruit peut être intégralement financée par les loyers.

Pour la Collectivité Locale, l'instrument constitue un avantage politique et financier en ce que les logements entrent dans le quota de logements sociaux de la loi SRU. En outre, le dispositif permet d'augmenter l'offre de logements sociaux là où leur financement est le plus difficile, en zone tendue, sans qu'il soit nécessaire de les subventionner.

Le risque de ces montages apparaît principalement dans la disparition rapide du caractère social des logements produits. L'ULS permettrait aux élus de répondre à leurs obligations de construction à court terme tout en limitant les conséquences en matière de mixité sociale à long terme. Le fait est que les opérations en ULS créent presque exclusivement des logements sociaux de type PLS.

Sources - Usufruit Locatif Social

“Usufruit locatif social”. Notaires de France, 17 octobre 2016. <https://www.notaires.fr/fr/immobilier-fiscalite/logement-social/usufruit-locatif-social>

“ULS - Usufruit Locatif Social”. Cerema, juin 2017. <http://outil2amenagement.cerema.fr/uls-usufruit-locatif-social-r359.html>

DENIS, Edouard. “L'usufruit locatif”. Edouard Denis Immobilier, consulté le 4 février 2023: <https://edouarddenis-immobilier.com/pour-investir/usufruit-locatif>

FAUCONNIER, Grégoire. “Des HLM à durée déterminée ? Le succès de l'Usufruit locatif social”. *Métropolitiques*, 16 novembre 2020. <https://metropolitiques.eu/Des-HLM-a-duree-determinee-Le-succes-de-l-Usufruit-locatif-social.html>

Un nouveau modèle venu du privé : LA FLEXIPROPRIÉTÉ

La flexipropriété n'est pas une forme juridique alternative du bail emphytéotique, mais un système de financement de ce bail, qui ne se base pas sur une rente mensuelle versée par l'emphytéote au bailleur en plus du prix d'achat du bien, mais sur une décote sur le prix de rachat du bien au moment du départ de l'emphytéote, établie sur 50 ans. Le ménage dispose librement à l'issue de la durée du bail et sans condition, payant la taxe foncière, et participant aux échanges d'entretien de l'immeuble.

La foncière s'engage à racheter le logement dans un délai de 3 mois à compter de la décision de l'emphytéote de vendre. La valeur du bien décroît de 2% de son coût total pour arriver à 0 à l'issue des 50 années du bail.

A terme du bail, le ménage peut continuer à utiliser son logement gratuitement s'il le décide, grâce à la «garantie à vie» proposée par la foncière.

Le bien est également transmissible par héritage ou vente aux héritiers, uniquement dans la durée des 50 ans du bail emphytéotique. S'il n'y a pas de préférence de vente à la foncière, il est très probable que le ménage ait des difficultés à revendre un bail emphytéotique en cours. Le bail revient donc a priori à la foncière.

Ce modèle a été mis en œuvre dans le Nord de la France par La Française, et connaît aujourd'hui des évolutions quant à sa durée, au versement d'une redevance, au pourcentage d'achat par l'emphytéote.

Source - Flexipropriété

Entretien avec Xavier Lépine, 9 mars 2023.

Les droits réels de jouissance spéciale

Le droit français applique une **règle de numerus clausus** aux droits réels. Cela signifie que les droits réels sont limitativement définis par la loi, et que les parties ne sont pas libres d'en créer de nouveaux par contrat. Ces droits réels sont listés dans les articles 544 et suivants du Code Civil.

Dans l'arrêt Caquelard du 13 février 1834, la chambre des requêtes avait néanmoins estimé que la liste des droits réels donnée par le Code civil n'était pas limitative. Pour autant, la doctrine n'est jamais parvenue à être unanime sur ce point. En 2008, la commission de réforme du droit des biens proposait que le Code civil s'assouplisse, en faisant place à un « droit de jouissance spéciale », tandis qu'en 2012, l'arrêt de la Cour de Cassation (Maison de la Poésie, 30 octobre 2012) ouvrait la porte à davantage de flexibilité dans la constitution des droits réels de droit privé.

Cas d'espèce : La Maison de la Poésie

Par acte notarié en 1932, la fondation Maison de Poésie a vendu à la société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) un hôtel particulier. L'acte d'acquisition précisait que n'était pas comprise dans la vente et en était formellement exclue la jouissance ou l'occupation par la fondation de la partie des locaux où elle était installée dans l'immeuble. La SACD pouvait néanmoins demander la mise à disposition des locaux, et devait dans ce cas édifier à sa charge une autre construction pour accueillir la fondation. Près de 70 ans plus tard, la SACD demande à récupérer l'usage des locaux occupés par la fondation, et face au refus de la fondation, l'assigne en expulsion.

Dans un arrêt du 10 février 2011, la cour d'appel de Paris a donné droit à cette demande, considérant que le droit conféré à la fondation par l'acte de 1932 était un droit d'usage et d'habitation qui, s'éteignant de la même manière que l'usufruit, ne pouvait excéder une durée de trente ans lorsqu'il est accordé à une personne morale. Le 30 octobre 2012, la Cour de Cassation casse la décision, considérant que « la cour d'appel a méconnu la volonté [des parties] de constituer un droit réel au profit de la fondation. » En 2014, la cour d'appel confirme la décision de la Cour de cassation et demande à la SACD de restituer à la fondation les locaux. La SACD a ensuite décidé de contester la durée de concession de ce droit, tentant de faire valoir que les dispositions d'ordre public relatives à la durée de l'usufruit et du droit d'usage d'habitation s'appliquaient au droit

réel de jouissance spéciale. La Cour de Cassation, dans son arrêt du 8 septembre 2016, rejette le pourvoi, relevant que le droit réel « avait été concédé pour la durée de la fondation et non à perpétuité » et que ce droit n'était pas régi par les dispositions relatives à l'usufruit et au droit d'usage d'habitation et « qu'aucune disposition légale ne prévoyait qu'il soit limité à une durée de trente ans ».

En 2016, la Cour de Cassation, dans son arrêt du 8 septembre 2016, confirme la validité **du droit réel sui generis, de jouissance spéciale**, conféré à la Maison de la Poésie. La perception juridique du droit de propriété rejoint de ce fait progressivement sa perception économique en faisceau de droits.

Le régime juridique des droits réels de jouissance est autonome du régime de l'usufruit et du droit d'usage et d'habitation. Il s'agit d'une **création prétorienne. Les parties disposent d'une liberté contractuelle pour définir le contenu de ce droit.** Des conditions de durée sont néanmoins issues de la jurisprudence : les parties peuvent stipuler un droit allant au-delà de 30 ans, sans que cette durée ne puisse toutefois être perpétuelle ; dans le silence des parties, le droit s'éteint dans les conditions des articles 629 et 625 du Code civil.

Les droits réels de jouissance spéciale ne peuvent être utilisés par les parties que si aucun droit réel nommé ne permet de conférer les attributs nécessaires à la réalisation du projet. Ils visent donc des **situations très spécifiques, et ne permettent pas de s'écarter d'un droit réel nommé ou de ses contraintes.** De plus, la liberté du propriétaire de consentir un droit réel conférant le bénéfice d'une jouissance spéciale sur son bien ne peut s'exercer que « **sous réserves des règles d'ordre public** ». Le propriétaire d'un bien ne peut pas, par exemple, conclure un acte constitutif de droit réel de jouissance spéciale dans le but d'échapper aux règles des baux commerciaux ou du bail à construction.

Sources - Droits réels de jouissance spéciale

LEVENEUR Coralie, LEONETTI Raphaël. « Un vent de liberté sur les droits réels. » *Le Bulletin de Chevreux Notaires*, n.88, août 2017. <https://www.chevreux.fr/wp-content/uploads/2018/10/Coralie-Levener-Raphael-Leonetti-Vent-de-liberte-sur-les-droits-reels.pdf>

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

Sources générales

Fiches “Outils de l’aménagement”, CEREMA. <http://outil2amenagement.cerema.fr/dissocier-le-foncier-de-l-immobilier-r328.html>

“Construire moins cher en économisant une part du foncier : les principaux outils juridiques à la disposition des organismes Hlm.” *Les Cahiers de l’Union sociale pour l’habitat*, n.151, avril 2013.

REPENTIN, Thierry. “Rapport de préfiguration en vue de la création de la Société Foncière Publique à vocation de logement”, COMMISSION NATIONALE DE L’AMENAGEMENT, DE L’URBANISME ET DU FONCIER, 15 septembre 2016. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000640.pdf>

Glossaire immobilier, ADEME, <https://adem-expertise.com/glossaire-immobilier/>

Schémas produits par le projet collectif EPL.

PANORAMA DES PRATIQUES DE LA DISSOCIATION EN FRANCE

1. Voir annexe, BENCHMARK FRANÇAIS.

Cette partie a vocation à synthétiser les études de cas que nous avons pu réaliser sur les **pratiques françaises de la dissociation foncier-bâti ou du démembrement des droits de propriété**. Nous ajouterons ici des exemples issus de nos entretiens (Victoria et Hôtel-Dieu pour l'AP-HP, Foncière Antidote), mais qui n'ont pas nécessairement donné lieu à la rédaction d'une fiche de cas. Ce **panorama**¹, majoritairement réalisé à partir de la littérature académique ou institutionnelle et des sources librement disponibles en ligne, parfois complété par des entretiens, est nécessairement limité. Il se focalise avant tout sur des projets réalisés, les projets en cours de réalisation n'étant que peu recensés dans la littérature. Certains cas ont pu donner lieu à un approfondissement par le biais de terrains (Savoie Technolac, Foncière de Haute-Savoie, Microville 112), dont les observations principales tirées seront retranscrites dans les monographies qui suivent.

Si elle n'a pas l'ambition de l'exhaustivité, cette liste d'études de cas tente tout de même d'intégrer des exemples divers, tant par la **diversité des programmations, l'ampleur des projets, la nature des marchés fonciers et immobiliers, que la diversité des acteurs impliqués ou des outils juridiques utilisés**. Ainsi, sans généralisation excessive, elle permet d'obtenir un aperçu des tendances quant à l'usage des outils de dissociation en France.

MATRICE SYNTHÉTIQUE

CAS D'ÉTUDE	PROGRAMME	OUTIL FONCIER	ENJEUX
 Microville 112	projet urbain	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • rhétorique des communs • le foncier comme source de valeur pour encourager les transitions
 Village de Miquelon	projet urbain	à définir (BRAEC / BRS ?)	<ul style="list-style-type: none"> • adaptation aux risques climatiques • aménagement circulaire
 Savoie Technolac	parc d'activités technologiques	bail à construction	<ul style="list-style-type: none"> • créer un pôle d'excellence / contrôler la programmation • conserver la valeur du parc d'activités en évitant la formation de friches
 La Foncière 74	activités et logement	bail à construction / bail réel solidaire	<ul style="list-style-type: none"> • maîtrise des valeurs foncières • accessibilité financière du logement et des zones d'activités • limitation de l'artificialisation
 Cour de l'Industrie	activités artisanales	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité des locaux d'activités • conservation du patrimoine • diversité des activités et commerces
 Château de Nanterre	économie sociale et solidaire	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • conservation / réhabilitation du patrimoine communal • orientation sociale et écologique des activités : soutien à l'ESS

Nota : La matrice complète est à retrouver en annexe dans le Benchmark Français

CAS D'ÉTUDE	PROGRAMME	OUTIL FONCIER	ENJEUX
 Halle Papin	économie sociale et solidaire - incubateur	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> réhabilitation d'une friche industrielle orientation sociale et écologique des activités
 Cosmopole	logements	bail réel solidaire	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement
 Paro Médéric	logements	usufruit locatif social	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement / aide à l'acquisition quota SRU et logement social réversible
 Béguinage	logements	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement création alternative de logement
 Hameaux légers	logements	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement souci de porter des structures à faibles empreintes écologiques logique participative
 Château Daguerre	logements	bail à réhabilitation / bail réel solidaire	<ul style="list-style-type: none"> réhabilitation et conservation du patrimoine accessibilité du logement

A. Le démembrement des droits de propriété : un usage dans tous les territoires et à toute échelle

Un usage prédominant mais pas exclusif dans les contextes de marchés tendus

La majorité des projets étudiés s'inscrit dans **un contexte foncier et immobilier tendu**. Ainsi, le BRS est souvent porté dans des métropoles comme Paris, Lille, Rennes... mais également de manière plus élargie dans des territoires au marché immobilier tendu comme en Haute-Savoie ou au Pays-Basque. Comme développé dans la monographie qui suit, la Haute-Savoie est un territoire qui profite et subit à la fois l'influence de la Suisse, en particulier en termes de prix de l'immobilier. Ainsi, à Annemasse, le prix moyen du m² dans le neuf en accession est autour de 5000€. Annemasse et son agglomération sont particulièrement attractives pour les travailleurs frontaliers, tandis que les habitants payés en euros peinent à se loger. Le prix de sortie cible sur la ZAC Etoile, en cours de développement, était ainsi de 2800€, même si la commercialisation s'est finalement plutôt faite autour de 3200€. 85 % des BRS livrés en 2022 le sont ainsi dans des communes situées en zone B1 (déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements). Cela s'explique par la concentration des BRS livrés en région Nouvelle-Aquitaine et dans l'agglomération rennaise notamment.² Plusieurs marchés immobiliers et fonciers, dans les cas rencontrés, se caractérisent par une **grande attractivité**, et éventuellement des contraintes géographiques. Ainsi, le recours à des baux à construction au sein des parcs d'activités de Chambéry Grand Lac Économie, et en particulier sur le parc de Savoie Technolac, s'effectue dans un contexte de tension foncière, liée aux contraintes géographiques (lac, montagne) et à l'attractivité du secteur pour les entreprises, entre Lyon, Grenoble et la Suisse. A Paris, les locaux cédés en bail à construction par l'AP-HP se situent également dans des secteurs prisés : Victoria à proximité directe de l'Hôtel de Ville, et l'Hôtel-Dieu sur l'Île-de-la-Cité.

2. *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire. Bilan de l'année 2021. Ministère chargé de la Ville et du Logement. 2023.*

Le fait que ces montages soient particulièrement présents dans les zones tendues témoigne éventuellement du fait que les acteurs territoriaux et de l'immobilier sont encore peu nombreux, en dehors de ces zones, à s'être saisis de la question du prix du foncier. Toutefois, un usage de la dissociation peut également être fait dans des **contextes de marché moins tendus**, dans la poursuite d'objectifs autres que ceux de l'accessibilité financière. C'est ainsi le cas à Luceau, commune rurale de la Sarthe comprenant un peu plus de 1200 habitants, à la population déclinante, ou dans une certaine mesure dans l'arrière-pays au Pays-Basque, qui connaît également des pertes de population, en conjonction toutefois avec des prix immobiliers relativement élevés. De même, le projet de la Microville 112, à Courcy, commune rurale à proximité de Reims,

ne s'inscrit pas particulièrement dans un contexte de tension sur le foncier, tout du moins à la période de son lancement.

Un usage allant de l'échelle du bâtiment à celle du projet urbain sur une friche militaire

L'usage du démembrement **sur des fonciers en recyclage** ressort également de notre panorama. Ainsi, le parc d'activités de Savoie Technolac est à l'origine une base aérienne, dont le foncier a été cédé en 1985 par l'Etat au syndicat mixte communal Sypartech. La Microville 112, elle, prend place sur le site de l'ancienne base aérienne 112, fermée en 2011-2012 et cédée en partie à la ville de Courcy en 2018 à l'euro symbolique par l'Etat. Dans ces deux cas, on se situe donc sur des **emprises foncières conséquentes**, avec un bâti valorisable d'environ 55 000 m² à Courcy. Concernant les friches militaires, il ne nous semble pas possible de tirer de conclusions. En effet, nous ne connaissons pas les modalités de cession de la base au Sypartech, et supposons que, de par l'ampleur de ces emprises, les projets qui y ont été réalisés sont peut-être plus facilement identifiables que des projets plus ponctuels. Dans le cas précis de la Microville 112, nous pouvons tout de même souligner que les outils de démembrement de la propriété peuvent constituer une opportunité de maîtriser ce foncier d'une surface considérable sur le long terme, pour pouvoir y **orienter les activités en cohérence avec des besoins évolutifs du territoire**.

Ce point nous mène naturellement à notre dernière constatation sur la diversité des contextes territoriaux d'application de la dissociation, c'est-à-dire la **diversité d'échelle** que nous avons pu observer. Les deux bases militaires ont en effet donné lieu à des pratiques de dissociation assez massives. Pour Savoie Technolac, l'ensemble de la ZAC 2 est en dissociation, et une part très importante du foncier de Microville 112 devrait également l'être. Pour la Microville, il serait d'ailleurs plus approprié de parler de projet urbain, au vu de la diversité de programmation (habitat, activités, lieux culturels...). D'autres initiatives sont beaucoup plus ponctuelles, comme la Halle Papin à Paris, ou le Château de Nanterre, et ne portent que sur un bâtiment.

B. La dissociation, au service d'une pluralité d'objectifs

Une recherche d'accessibilité financière, pour le logement et les activités

Les montages en démembrement de la propriété visent une pluralité d'objectifs. Parmi eux, le plus répandu est souvent l'**accessibilité financière des programmes**, en logement ou en activité, ce qui explique la prédominance d'exemples en marché tendu.

Ainsi, le BRS, comme l'usufruit locatif social à la Garenne-Colombes, ont une vocation sociale pour le logement. **Le BRS facilite l'accession à la propriété**, tandis que **l'ULS contribue à créer davantage de logements sociaux** dans des territoires tendus. L'opération de la Garenne-Colombes a ainsi permis au bailleur social Hauts-de-Seine Habitat de trouver des **opportunités foncières** dans un contexte de prix élevés. L'acquisition de l'usufruit uniquement par le bailleur lui revient en effet moins cher que de l'acquérir en pleine propriété. Ce montage facilite également l'acquisition côté investisseur, dans la mesure où les appartements ont été vendus aux investisseurs à hauteur de 60% de leur valeur de pleine propriété. Le BRS et l'ULS permettent ainsi aux communes de remplir leurs obligations SRU, même si nous tenions à souligner que l'ULS a **un impact limité en matière de mixité sociale à long terme** du fait de sa durée relativement courte (ici 15 ans). A Plessé, le recours au bail emphytéotique conjugué à de l'habitat réversible a également pour ambition de permettre une accessibilité financière du logement aux habitants : la redevance est fixée à 150€ par mois et comprend à la fois les frais d'aménagement et de réalisation des espaces communs, conçus par la commune, ainsi que le prix du foncier. A Luceau, le recours au bail emphytéotique avec une faible redevance permet également de limiter les loyers à verser par les personnes âgées hébergées.

Le contrôle de certaines zones d'activité mais également de commerces en rez-de-chaussée par le biais du **bail à construction** en Haute-Savoie, ou encore le projet de la Cour de l'Industrie, ont eux pour objectif de **faciliter l'accessibilité financière des entreprises ou acteurs de l'ESS** à des locaux en séparant le coût du foncier. Localisée dans le 11^e arrondissement de Paris, la Cour de l'industrie est une des cours industrielles typiques du Faubourg Saint-Antoine. Achetée par la Ville de Paris en 2003 et confiée en gestion à la SEMAEST par un bail emphytéotique, la Cour de l'industrie accueille aujourd'hui une cinquantaine d'ateliers d'artisans des métiers d'arts. Le fait est que les valeurs locatives élevées pratiquées dans le quartier sont

incompatibles avec la rentabilité de ces commerces. La redevance due par la SEMAEST à la Ville de Paris est indexée sur les revenus locatifs générés par les baux commerciaux des ateliers, et non pas exactement sur le prix du foncier. En Haute-Savoie, la Foncière 74 cède également des coques commerciales en bail à construction à des acteurs de l'ESS ou à des activités peu rentables sur la ZAC Etoile à Annemasse. Elle propose des baux à construction sur du foncier économique afin de permettre aux entreprises de continuer à s'implanter dans le département malgré le prix du foncier, en limitant l'investissement des entreprises dans l'immobilier. Ces montages participent donc au **développement économique du territoire**. Ils présentent de plus une certaine flexibilité, en permettant d'adapter la durée du bail et les modalités de versement de la redevance aux besoins des preneurs, à la nature de l'activité et des bâtiments.

Un contrôle important de la programmation

Dans le cadre des programmes d'activités ou d'ESS, un aspect soulevé par la majorité des projets concernés est le **contrôle de la programmation**. Ainsi, le recours au bail à construction, principalement, permet à la collectivité de maîtriser la nature des activités qui s'implantent dans ses zones d'activités, tout en limitant l'apparition de friches. Le bail à construction paraît d'autant plus pertinent que les bâtiments industriels et d'activités ont une obsolescence relativement élevée. Par exemple, Chambéry Grand Lac Economie a cherché, par le biais des baux à construction, à contrôler précisément la programmation du parc d'activités de Savoie Technolac, pôle d'excellence orienté vers les énergies, en limitant l'implantation de bureaux. L'AP-HF sur l'Hôtel-Dieu, a également utilisé un bail à construction pour garantir une programmation complémentaire à l'activité hospitalière pratiquée dans l'autre moitié du bâtiment. Le bail à construction, d'un point de vue juridique, autorise ce contrôle de programmation, ce qui n'est pas le cas du bail emphytéotique. Pour autant, d'un point de vue plus politique, le bail emphytéotique a tendance à faciliter l'émergence de projets peu rentables, liés à l'ESS (Halle Papin à Pantin, Château de Nanterre).

Une opportunité pour financer la réhabilitation

Une caractéristique que nous avons retrouvée dans plusieurs projets est celle de l'opportunité des montages dissociants **pour la réhabilitation, l'amélioration ou la production d'un bâti de qualité**. Dans le cas de la Halle Papin à Pantin, l'EPT Est-Ensemble a ainsi confié le projet à la SAS des Ateliers Diderot,

par le biais d'un bail emphytéotique de 64 ans avec clause de travaux, pour réhabiliter une ancienne usine de pneus. La SAS a engagé un investissement de 10,5 millions d'euros pour les travaux, mais ne versait qu'une redevance annuelle faible à l'EPT, composée d'une part fixe de 1000€ par an et d'une part variable selon les éventuels excédents par rapport au modèle économique prévisionnel. Le principe est très semblable pour la Cour de l'Industrie ou encore Château de Nanterre, monument historique à réhabiliter dans lequel une usine était implantée. La SEMNA a confié en bail emphytéotique le Château à une SCI, qui doit assurer la réhabilitation du bâtiment en échange d'une redevance faible permettant l'amortissement des travaux. La foncière Microville 112 a également perçu l'opportunité du bail emphytéotique pour faire réaliser les réhabilitations, plus ou moins lourdes, des bâtiments militaires par les preneurs. Enfin, dans le Pays Basque, l'EPF utilise le montage du BRS pour financer la réhabilitation de logements ou commerces en centre-bourg, à l'exemple du château de Daguerre. Si certains de ces baux de long terme emportent une obligation de bon entretien du bâti, il semble que **l'atténuation des coûts du foncier permette de financer la réhabilitation.**

Au-delà de la simple réhabilitation, les montages dissociants peuvent également être mis **au service de la qualité architecturale et des ambitions environnementales.** C'est ainsi le cas de Savoie Technolac, qui impose des normes en la matière à ses preneurs de baux. Il s'agit dans cet exemple précis moins d'un mécanisme financier, puisque le foncier est cédé au prix de marché, que d'exigences contractuelles, mais ce qui est imaginable pour la réhabilitation l'est autant pour la qualité du bâti à la construction.

Une volonté de conservation patrimoniale des collectivités et de pérennisation de l'investissement public

Ces montages répondent également à une **volonté de conservation patrimoniale pour les collectivités.** C'est ainsi le cas à Nanterre, où la ville souhaitait conserver ce lieu emblématique, mais aussi plus largement à Paris pour la Cour de l'Industrie ou le Viaduc des Arts, ou pour le château Daguerre dans le Pays Basque. Ces montages permettent donc aux collectivités de **conserver des actifs, des biens patrimoniaux, tout en faisant financer par les preneurs de baux les coûts de réhabilitation et d'entretien.** Ils consistent également à pérenniser l'investissement de la collectivité dans ce patrimoine, qui ne sera plus cédé, et à lutter contre la hausse du prix du foncier. C'est là notamment la position défendue par l'EPF de Haute-Savoie et sa Foncière.

La promotion de modes d'habiter alternatifs et l'ambition de lutte contre la spéculation foncière

La dissociation peut également apparaître dans un **usage plus militant**. Ainsi, elle peut être créatrice de collectif, en mettant **la terre en commun au centre d'une communauté**. C'est là ce que l'on peut trouver dans l'exemple du Hameau léger de Plessé, où une structure représentative du collectif d'habitants signera le bail emphytéotique avec la commune. Dans une moindre mesure, le béguinage de Luceau promeut également une forme d'habitat collectif alternatif pour les personnes âgées, maillon manquant entre l'aide à domicile et les structures plus grandes de type EHPAD. La foncière Antidote, qui soutient également des projets montés par des collectifs, en portant le foncier et le leur cédant par bail emphytéotique contre une redevance modique, assume une position très militante. Elle souhaite **sortir le foncier du marché, et contribuer à créer une forme de propriété collective**. La Microville 112 ne s'inscrit quant à elle pas dans une dynamique non-spéculative, mais davantage dans une volonté de gestion du foncier comme un **bien commun**, par une organisation rassemblant tous les acteurs impliqués.

Des réflexions sur la pertinence de la dissociation pour répondre aux enjeux climatiques et écologiques ?

L'usage du démembrement des droits de propriété est également une solution envisagée dans les territoires d'Outre-mer, afin de **répondre aux enjeux climatiques**. Ces réflexions n'en sont qu'à leur début, mais nous semblent particulièrement riches d'enseignement sur les **opportunités offertes par la dissociation**. Le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière a d'ailleurs été créé en 2022 dans un but d'adaptation au changement climatique.

Dans le contexte de l'érosion côtière et de la montée du niveau de la mer, se pose aujourd'hui la question dans le village de Miquelon (à Saint-Pierre et Miquelon), particulièrement vulnérable à la submersion, de déplacer le village en ayant recours à des baux dissociants. Afin de minimiser l'impact du coût du foncier pour les ménages dans le cadre d'un déplacement du village, et sachant que le foncier appartient aujourd'hui en totalité à la Collectivité de Saint-Pierre et Miquelon, avec un transfert envisagé à la commune, l'opportunité d'adapter localement le dispositif du BRS est en

3. GAC, Morgane, Axel GALZIN, et Emilien JOSSEAU. *Cahier DSA : de la Caravelle au bourg, refonder l'écosystème littoral trinitéen*. Ecole d'architecture de la ville & des territoires à Marne-la-Vallée, 2016.

cours de réflexion. Le démembrement des droits de propriété présenterait aussi l'intérêt de pouvoir faire évoluer le village « plus facilement » dans le temps. En Martinique, des réflexions semblables sont portées sur la bande des 50 pas géométriques, bande littorale appartenant au domaine public maritime de l'Etat et souvent occupée par de l'habitat informel, fortement soumis aux risques. La régularisation de ces occupants sans titre pourrait passer par la **concession d'un droit d'usage** davantage que par l'octroi d'une propriété pleine et entière, ouvrant la possibilité de déplacer ces habitants vers des zones moins soumises aux risques, en limitant le coût de l'achat du foncier.³

C. Un portage foncier en majorité assuré par des acteurs publics ou à but non lucratif

Si la question des **acteurs de la dissociation** a vocation à être approfondie dans la 4^e partie de cet ouvrage, nous tenions tout de même à souligner quelques faits marquants observés dans ce panorama des pratiques de la dissociation. Parmi eux, le fait que **le porteur foncier est très souvent la commune**, comme à Luceau (béguinage), Tardets (château Daguerre), Plessée (Hameau léger), Paris pour la Cour de l'Industrie, ou une autre forme de **collectivité**, comme l'EPT Plaine Commune pour la Halle Papin ou le syndicat mixte Chambéry Grand Lac Economie pour Savoie Technolac. On observe sinon la présence d'**établissements publics**, de type EPF comme en Haute Savoie ou dans le Pays-Basque, ou d'**organismes à but non lucratif** comme les OFS ou la SCIC Microville 112. Une **EPL**, la SEMNA, porte le foncier à Nanterre. Les **investisseurs privés**, quant à eux, apparaissent seulement dans le cadre du Parc Médéric et du recours à l'ULS.

Les dispositifs de dissociation foncier-bâti sont mobilisés de longue date par les collectivités, en particulier à travers les baux emphytéotiques. Toutefois, ce dispositif nécessite **l'acquisition et le portage du foncier sur des longues durées** avec un investissement initial important et des retours sur investissement incertains et non immédiats, sauf pour l'ULS qui s'établit sur des durées plus courtes et avec une sécurité importante liée au partenariat avec les bailleurs sociaux. L'absence de notre benchmark de certains acteurs, en particulier à but lucratif, pourrait ainsi être liée à ces facteurs. Ces questions seront creusées plus avant dans notre 4^e partie. Toutefois, le constat de la présence majoritaire d'acteurs publics et à but non lucratif en tant que porteurs du foncier est à prendre avec précaution: notre panorama a en effet peut-être conduit à une surreprésentation de ces acteurs, dans la mesure où l'accès libre aux montages des acteurs publics est souvent plus aisée qu'à celle des acteurs privés, et où ces acteurs, en particulier les collectivités, ont peut-être davantage tendance à

communiquer davantage sur leurs projets.

On observe également un **dédoubléement des acteurs** dans le montage, qu'il s'agisse de la SEMNA dans le montage du château de Nanterre, ou de la RIVP pour la Halle Papin, avec la formation de SCIC ou de SAS preneuses du bail incluant les porteurs fonciers. Ce dédoublement caractérise non seulement des enjeux de contrôle du projet, mais également des enjeux financiers, dans la mesure où la structure gestionnaire perçoit des revenus locatifs, quand le porteur foncier n'en perçoit souvent que très peu.

D. Des ambitions de répliquabilité et de massification diverses

Une part importante de ces projets s'inscrit dans des **volontés de répliquabilité et de massification diverses**. Ainsi, certaines opérations sont ponctuelles, et l'usage de la dissociation n'y semble lié qu'aux conditions particulières d'un projet dédié, comme c'est le cas pour le Château de Nanterre ou la Halle Papin. La majorité s'inscrit toutefois dans une ambition plus large de diffusion des pratiques de dissociation. Ainsi, en termes de logement, la pratique du BRS par les OFS a vocation à se généraliser sur l'ensemble du territoire. Au total, on comptait fin 2021 338 logements livrés en BRS et produits uniquement par 12 OFS, tous agréés avant 2020 ; quand fin 2022, 129 agréments régionaux ont été délivrés à des OFS, laissant supposer une **croissance exponentielle de la production de BRS** au cours des prochaines années.⁴ Dans le même ordre d'idée, l'ULS, entre autres porté par PERL, une filiale de Nexity spécialisée dans ce type de démembrément qui a développé l'offre en ULS à l'échelle nationale, a vocation à être diffusé encore. Entre 1999 et 2018, la société PERL a construit près de 8 000 logements dans le cadre de 300 opérations, tandis que d'autres acteurs comme la Banque des territoires se lancent depuis 2018 sur le marché de l'ULS, avec une offre intitulée « Tonus », à destination des bailleurs sociaux.

À l'échelle d'une agglomération ou d'un département, certaines initiatives montrées dans ce panorama ont également **vocation à être répliquées**. Ainsi, en Savoie, Chambéry Grand Lac Économie a voté en décembre 2022 la généralisation de l'usage des baux à construction sur l'ensemble de ses parcs d'activités. En Haute-Savoie, une grande majorité des EPCI se sont entendus pour ne plus céder leur foncier d'activité qu'en bail à construction, tandis que la Foncière 74 et l'EPF 74 mènent une politique foncière conjointe s'appuyant sur la dissociation à l'échelle des EPCI membres, comme l'EPF du Pays Basque. A Paris, l'opération de la Cour de l'Industrie est loin d'être unique en son genre. La gestion en bail emphytéotique constitue une pratique courante pour la Ville de Paris, qui confie son patrimoine foncier

4. *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire. Bilan de l'année 2021. Ministère chargé de la Ville et du Logement. 2023.*

commercial à la SEMAEST.

Les **projets issus de la société civile** présentent également souvent une vocation de plus large diffusion. Ainsi, le béguinage de Luceau est le premier d'une dizaine de projets déjà en cours de montage par Esprit Béguinage, structure composée d'une foncière solidaire et d'une association, tous dans des territoires ruraux. Bien que nous ne sachions pas si ce montage en bail emphytéotique a vocation à être répliqué, nous en émettons la supposition, au vu de ses avantages financiers. L'association Hameaux Légers vise, elle, à la diffusion de l'habitat réversible et participatif sur l'ensemble du territoire national, en partenariat avec les communes, à travers le recours à des baux emphytéotiques. A ce jour, 3 hameaux sont déjà installés, et neuf accompagnés par l'association. Enfin, la Microville 112 a vocation à être un démonstrateur du programme Microville durable, promu par l'Alliance Sens et Economie, qui souhaite diffuser plus largement son modèle sur d'autres territoires.

E. Un usage inventif des outils de démembrement des droits de propriété

Les **outils** pouvant être utilisés pour procéder à un démembrement des droits de propriété en France apparaissent comme relativement **variés**. Les fiches outils réalisées ont vocation à détailler plus précisément leur fonctionnement, mais quelques traits saillants de ces outils peuvent être retenus.

Certains **outils** apparaissent ainsi **plus spécifiques**, en définissant précisément la **nature des porteurs ou des preneurs ainsi que les destinations**. Il s'agit principalement des baux utilisés dans un but de production de logement social. Ainsi, seul un bailleur social peut être preneur du bail dans le cas de l'usufruit locatif social (ULS), tandis que la nature des porteurs du BRS, les OFS, est également strictement réglementée. Des conditions strictes de plafonds de ressources s'appliquent aux particuliers preneurs du BRS. Le bail à réhabilitation, destiné à permettre la réhabilitation des logements privés vacants ou partiellement occupés, et dont les propriétaires ne sont pas en mesure d'assurer l'entretien ou la réhabilitation, ne peut avoir pour preneur qu'une personne morale dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements. Sa destination et ses preneurs sont donc également encadrées. De même, le BRSA, destiné aux locaux d'activités, encadre à la fois les porteurs (OFS ou SEM), les preneurs (microentreprises, conditions de ressources...) et la destination, limitée à l'activité.

Au contraire, les **outils** du bail emphytéotique et du bail à construction, ou simplement du démembrement nue-propriété/usufruit apparaissent comme beaucoup **plus génériques**.

Ils encadrent, **de manière contractuelle**, les modalités de valorisation des droits d'usage, et peuvent éventuellement établir des obligations concernant les destinations pour le bail à construction, mais sans que la loi ne prédéfinisse ces destinations. La liberté contractuelle est bien plus importante. Dans cette perspective, **l'émergence des droits réels de jouissance spéciale** consacre la liberté contractuelle pour définir le contenu des droits réels, sous réserves des règles d'ordre public. La jurisprudence à leur sujet n'est pas encore stabilisée, mais ils visent des situations spécifiques, et ne doivent pas avoir pour but de s'écarter d'un des dispositifs constitutifs de droit réel (bail emphytéotique, à construction, à réhabilitation...) préexistants et de ses contraintes. L'EPF 74 a par exemple commencé à s'emparer de cet outil. Ces différents outils juridiques présentent de fait une **importante flexibilité**, et peuvent **être combinés de manière inventive** entre eux ou avec des promesses de vente par exemple, afin d'établir des contraintes diverses pour les preneurs et de créer des montages financiers intéressants, comme la flexipropriété.

Le fait est que ces baux permettent **différentes formes de valorisation du bien**. Ainsi, le versement d'une redevance est très souvent prévu, mais celle-ci peut être modique. Le montant de celle-ci ainsi que le moment de son versement (étalé, en une fois au début du bail) peuvent diverger selon les montages. Par ailleurs, est souvent liée à ces baux une obligation matérielle, a minima de bon entretien du bâti, mais pour le bail à construction une obligation de construction (au sens fiscal) d'un bâti, qui peut également passer par de lourds travaux sur un bâti existant, ou pour le bail à réhabilitation des obligations de réhabilitation d'un bâti existant. A la fin du bail, le porteur du foncier récupère le bâti.

Concernant la durée des baux, ceux-ci ont pour caractéristique commune d'avoir **une durée relativement longue**, de 12 ou 18 à 99 ans, à l'exception de l'ULS qui ne peut porter que sur des durées de 15 à 30 ans. Nous avons pu observer dans certains cas une **tendance à la réduction de la durée de ces baux**, qui sont par exemple passés à 60 ans à Savoie Technolac, après d'âpres discussions avec les entreprises. Cette réduction des durées peut conduire à des problèmes d'acceptabilité, en particulier lorsque ces baux sont conclus avec des personnes privées. Dans notre panorama, les baux de 99 ans sont souvent des baux emphytéotiques conclus avec des particuliers, à destination de logement. Le BRS présente un intérêt particulier, du fait de son caractère rechargeable, unique parmi les différents outils dissociants disponibles, qui permet de conserver dans le temps la valeur des droits réels. De manière générale, si la durée maximale des baux est fixée à 99 ans, elle est très souvent adaptée selon les besoins de chaque montage.

Comme nous avons pu le voir à travers notre panorama, ces outils dissociants sont utilisés pour poursuivre de **multiples objectifs**. Certains ont pour but explicite la création de logement social à coût plus faible et de faciliter l'accèsion à la propriété, et avec le BRSA l'accessibilité financière des locaux d'activités. Presque tous permettent de fait de répondre à des enjeux d'accessibilité financière. D'autres baux portent des enjeux de conservation et de réhabilitation du patrimoine, quand le bail à construction notamment permet une maîtrise plus fine de la destination du bâti et un contrôle relatif de la programmation. La création du bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC) en 2022, pouvant être conclu entre un porteur public du foncier et un preneur sur des bâtiments situés dans des zones exposées, soulève l'**intérêt de ces montages** et d'une réflexion en termes de droits réels immobiliers pour l'**adaptation au changement climatique** et aux risques. ●

MONOGRAPHIE - HAUTE-SAVOIE



© Annemasse Agglo

MÉTHODOLOGIE

Cadrage

Cette monographie vise à explorer l'utilisation des outils de dissociation foncier-bâti en Haute-Savoie, par une configuration d'acteurs dans un territoire aux enjeux spécifiques. Elle fait le portrait des différents acteurs de l'aménagement et rend compte des montages financiers et juridiques mis en place pour conduire une stratégie foncière. Elle examine la coordination de l'action publique au travers des relations entre acteurs publics et/ou privés dans la conduite opérationnelle.

Entretiens menés

L'étude se fonde sur des entretiens menés lors d'un terrain en Haute-Savoie et en Suisse en janvier 2023, au cours duquel nous avons rencontré : Laura Breuille et Nicolas Hue - **Annemasse Agglo**, Michel Boucher - premier adjoint à l'urbanisme d'**Annemasse**, et Loïc

Alcaras - directeur juridique de l'**EPF 74** et directeur de la **Foncière 74**. Nous les savons complétés par un entretien avec Agnès Roux – directrice des projets d'aménagement, et Ksénia Pustovoit - cheffe de projet, assurant le suivi de la ZAC Etoile pour l'**aménageur Urbanera** (Bouygues Immobilier).

Autres sources

Elle s'appuie également sur des ressources documentaires (voir bibliographie) et notamment l'entretien de Philippe Vansteenkiste - directeur de l'EPF 74, mené par Sylvain Grisot et sur l'intervention de Loïc Alcaras lors d'un webinar organisé par Intercommunalités de France (mars 2023).

CONTEXTE

Le territoire d'Annemasse Agglo s'étend sur 12 communes de Haute-Savoie, intégrées dans l'aire métropolitaine du Grand Genève. Proche du lac Léman et au pied des reliefs du massif du Mont-Blanc, la géographie constitutive d'un cadre de vie qualitatif, représente une contrainte importante pour l'aménagement du territoire.

Cette métropole transfrontalière de près d'un million d'habitants, connaît un dynamisme économique important qui bouleverse la trajectoire de ce territoire pour partie rural. Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union Européenne au début des années 2000 ont ouvert plus largement la frontière, renforçant le phénomène des travailleurs transfrontaliers.

L'attractivité du Grand Genève entraîne une urbanisation importante et un renchérissement des prix du foncier. En résultent : une crise du logement, avec la disparition de la classe moyenne faute d'offre abordable, ainsi que des déplacements automobiles transfrontaliers significatifs, du fait de la spécialisation des fonctions de part et d'autre de la frontière. Ainsi, le logement se concentre côté français, tandis que la Suisse rassemble la majorité de l'emploi.

Dans ce contexte, le rééquilibrage des fonctions résidentielles et productives apparaît prioritaire, afin de lutter contre l'augmentation des déplacements quotidiens. Il s'agit également de contrôler les prix du foncier, pour garantir les équilibres sociaux et fonctionnels de proximité. Aujourd'hui, la distorsion de marché occasionnée par le différentiel des salaires suisses et français exclut les classes moyennes et l'installation d'activités productives.

Les projections démographiques amènent les élus à se positionner. Celles-ci prévoient une trajectoire d'augmentation des navetteurs, avec 10 000 navetteurs transfrontaliers pour 2035, contre 5 000 aujourd'hui. Alors comment contrôler les dynamiques de développement métropolitain à l'heure des politiques de sobriété foncière ?

L'impératif écologique et la mise en œuvre du ZAN vont renforcer les tensions foncières existantes en contrariant les dynamiques de

développement. La pression sur le foncier résulte en partie des politiques de sobriété foncière, menées de longue date par la Suisse pour sauvegarder ses terres agricoles, renvoyant l'urbanisation du côté français.

La coordination transfrontalière avec le Canton de Genève revêt alors un caractère essentiel pour répondre aux enjeux du territoire. A un niveau plus local, la superposition des périmètres de compétence représente également un défi pour mener une stratégie foncière cohérente.

© Annemasse Agglo





UNE MISE EN ŒUVRE DE LA DISSOCIATION SUR DIFFÉRENTS PROGRAMMES COORDONNÉE ENTRE ACTEURS PUBLICS

ANNEMASSE AGGLO

Missions / gouvernance

La communauté d'agglomération Annemasse Agglo réunit 12 communes, représentant 90 000 habitants (dont 36 000 à Annemasse) et constituant le 2^e pôle urbain du Grand Genève. Le SCOT approuvé en 2021 porte sur le territoire de ces 12 communes. L'Agglo accompagne les communes dans la rédaction de leur PLU (réticences d'instauration d'un PLU) et propose un système d'instruction mutualisé des autorisations d'urbanisme utilisé par 9 communes sur 12, permettant d'apporter une ingénierie que n'ont pas forcément les petites communes. L'Agglo suit également les démarches du Pôle Métropolitain (réunion de toutes les communes françaises du Genevois pour discuter avec le canton suisse) et du Grand Genève (institution transfrontalière).

Enjeux / vision

Annemasse Agglo coordonne la planification à l'échelle des 12 communes de l'EPCI et a vocation à produire une vision stratégique partagée pour le territoire. Du fait de son appartenance à la métropole genevoise, l'agglomération est amenée à coopérer avec les instances suisses.

Le gouvernement fédéral suisse a lancé des appels à projet en 2001 pour des projets d'agglomération, pensés à l'échelle des bassins de vie (incluant des communes françaises du Genevois), associant urbanisation et transports. Le tram d'Annemasse ou de Saint-Julien-en-Genevois a été financé de cette façon. Cette démarche de financement partagé était l'occasion de mener un véritable projet de territoire, mais maintenant que ces infrastructures sont réalisées, la stratégie

urbaine arrive à la fin d'un cycle à renouveler dans une direction qui reste à définir.

Le Plan Directeur cantonal de Genève est en cours de révision dans une vision de réduction massive des émissions de gaz à effet de serre. Comment concilier les exigences écologiques en limitant l'utilisation des transports polluants et une croissance métropolitaine de + 300 000 habitants mais pas en Suisse ? Côté français, les élus divergent sur la stratégie à adopter face aux projections de développement métropolitain : accompagner les besoins croissants ou limiter la construction.

L'enjeu Zéro Artificialisation Nette s'ajoute aux problématiques locales et complexifie l'action publique face aux coûts déjà importants du foncier. Dans ce contexte de croissance métropolitaine, la production de logements constitue une forme d'impératif pour limiter l'explosion des prix immobiliers et maintenir une population mixte sur le territoire. Un des obstacles majeurs à la sobriété foncière reste culturel, avec des réticences à la densification de la part des habitants de ce territoire historiquement rural.

Sur la question des mobilités, l'Agglo se questionne sur l'efficacité de l'aménagement en TOD (transport oriented development), densifiant les abords des gares, avec la crainte d'une pratique du territoire à deux vitesses : des transfrontaliers motorisés habitant des maisons individuelles en périphérie, et une concentration des ménages modestes autour des transports collectifs mais travaillant en France.



Outils

En tant qu'EPCI, Annemasse Agglo élabore les documents d'urbanisme pour ses 12 communes : SCOT, PLH, PLUi.

Pour enrayer la disparition de la classe moyenne, la politique de l'habitat porte l'ambition d'une politique des trois tiers : 1/3 logement social, 1/3 logement abordable, 1/3 logement libre.

Pour le logement abordable, l'enjeu est d'atténuer le prix du marché, autour de 5 000 €/m², à une fourchette de prix entre 2 600 et 3 600 €/m². Le PLH mobilise tous les outils à sa disposition : BRS, PSLA, accession sociale. Malgré ces dispositifs, les prix de sorties restent relativement élevés (~ 3 300 €/m² pour une maison), avec une clause anti-spéculative limitée à 15 ans dans le cadre du PSLA. Le PLH développe du BRS depuis son institution par la loi Alur. Bien qu'efficace sur le maintien de prix abordables sur le long terme, il ne saurait être le seul outil de la politique de l'habitat pour le logement abordable, les montants d'investissement restant très lourds pour les collectivités.

Pour le logement social, l'une des problématiques réside dans la classification des zones de tension de marché (ici zone A) qui entraîne des plafonds de ressources et des prix de sortie inadaptés aux besoins de la population (delta 1000€).

Au-delà des outils réglementaires, Annemasse Agglo mène une politique volontariste en faveur de la mixité sociale, mobilisant les outils de dissociation foncier-bâti avec l'appui de l'EPF 74. La stratégie active

de maîtrise foncière, portée par l'EPF, permet la réalisation de logements privés et sociaux, toutefois elle ne supprime pas les difficultés pour la création d'équipements, d'autant plus complexes à réaliser entre le sourçage et les valeurs du foncier.



VILLE D'ANNEMASSE

© Alice Bondaty

Missions / gouvernance

La ville d'Annemasse compte 36 000 habitants, ce qui en fait la deuxième ville de Haute-Savoie, derrière Annecy. Annemasse est la quatrième ville la plus inégalitaire de France en termes de revenus, bien qu'elle remplisse aujourd'hui les exigences de la loi SRU avec 27 à 28% de logements sociaux. La ville d'Annemasse, historiquement de gauche, fait figure d'exception en Haute-Savoie, traditionnellement de droite, et porte une politique ambitieuse de mixité sociale. L'utilisation des outils de dissociation foncier-bâti, tels que le BRS ou les baux à construction s'ancre dans une volonté de maîtrise publique renforcée, au-delà des dispositions réglementaires des documents d'urbanisme, au service de la mixité sociale et du rééquilibrage des fonctions productives et résidentielles sur le territoire.

Enjeux / vision

La volonté d'afficher une politique sociale est très présente du côté de la municipalité et se décline tant dans la programmation habitat que pour l'économie. Le problème de ce territoire frontalier réside notamment dans le fait que les classes moyennes, qui travaillent en France, sont payées en euros et ne parviennent pas à acheter face à des prix

immobiliers très élevés, tirés par le pouvoir d'achat des travailleurs transfrontaliers. Les prix immobiliers sont aux alentours de 5000€/m² dans le neuf pour l'accession. Dans ce contexte, le développement du BRS ou d'opérations d'habitat participatif, recourant à la dissociation foncier-bâti, poursuit des objectifs de mixité sociale, tant dans les opérations neuves que de renouvellement urbain. La dimension participative a vocation à animer les quartiers renouvelés et à favoriser l'ancrage local des habitants.

Sur le volet développement économique, l'enjeu consiste à renforcer les activités pourvoyeuses d'emploi mais aussi de formation côté français, dans une logique de proximité. La programmation de la ZAC Etoile, en proximité de la gare d'Annemasse, répond à cette ambition en prévoyant une part importante d'immobilier tertiaire ainsi qu'un pôle de formation infirmier. Les outils de dissociation mis en place pour les zones d'activité économiques ont vocation à favoriser l'implantation d'entreprises côté français. La maîtrise des commerces revêt une dimension sociale en encourageant le développement d'une offre alternative, notamment issue de l'économie sociale et solidaire.

Bien que peu mise en avant par l' élu lors de notre rencontre, nous notons une politique

volontariste en matière de transition écologique, avec des ambitions environnementales fortes dans les différentes opérations de construction et de renouvellement urbain à Annemasse.

Outils

BRS

Face à cet enjeu du logement abordable, Annemasse utilise de manière volontaire son PLU pour contraindre à la construction de logements sociaux et d'accession sociale (PSLA et BRS). La ville développe le BRS depuis plusieurs années, en partenariat avec la Foncière 74 et les foncières des bailleurs sociaux, notamment au sein de la ZAC Etoile et de l'Ecoquartier Château Rouge (en NPNRU). La collaboration avec l'EPF74 est d'autant plus forte que le maire d'Annemasse en est le président. En BRS, la rente liée au foncier est d'environ 1€/m² par mois. Le BRS, sur ces nouveaux projets, peine toutefois à satisfaire les exigences de prix de sortie : ainsi, la commercialisation des BRS de la ZAC Etoile était ciblée à 2800€/m², mais face à la hausse des coûts de construction, le prix de sortie sera finalement de 3200€/m². A ces prix, il est néanmoins difficile de trouver des acquéreurs, du fait des plafonds de revenus inhérents au BRS. Michel Boucher relève comme difficulté particulière à la mise en place du BRS la question des « mentalités », mais souligne les avantages financiers conséquents qu'il offre aux acquéreurs : selon lui, « le BRS leur sert de banque ».

Habitat participatif ou coopératif

Concernant l'habitat coopératif ou participatif, le projet Terranga, porté par l'association à caractère social Ancrage et lancé il y a 5/6 ans, est en cours de commercialisation. Il n'est pas encore sorti de terre mais dispose d'un accompagnement important de la part de la ville, qui lui a par ailleurs fourni le foncier. Annemasse a d'abord proposé de mettre en place un bail à construction, avant de proposer, face aux réticences des acquéreurs, de créer un « bail à construction inversé ». Terranga récupérera le terrain à la fin du bail. La ville ne s'est toutefois pas du tout mêlée de la

composition des habitants du projet coopératif. Le projet comportera du logement locatif social, des logements en accession sociale ainsi que des logements libres.

Michel Boucher met l'accent sur la difficulté à monter ces projets en habitat coopératif, et précise que ce type d'habitat ne résoudra pas le problème du logement à Annemasse. Néanmoins, il a été soutenu par la ville afin de « donner une âme » aux nouveaux écoquartiers, en mobilisant des habitants engagés. Le projet devrait permettre, selon la municipalité, de faire vivre le nouveau quartier Château Rouge situé en zone d'habitat prioritaire. La ville d'Annemasse redoute de « devenir une cité-dortoir », du fait du nombre important de travailleurs transfrontaliers et du turnover des habitants. L'habitat participatif devrait ainsi permettre « d'enraciner les habitants dans la citoyenneté ».

Sur la ZAC Etoile, développée autour de la gare d'Annemasse, le projet d'habitat participatif Coop Etoile, connaît des difficultés de montage juridique et financier pour aboutir sous forme coopérative. S'inspirant des pratiques de sa voisine suisse, la ville d'Annemasse porte la volonté de tester l'habitat participatif mais se heurte à des difficultés d'émergence des opérations.

Zones d'activités économiques

La ville d'Annemasse porte également une politique volontariste en matière de contrôle de la programmation des zones d'activités, par le biais des baux à construction. L'adjoint à l'urbanisme exprime la volonté de la ville de dépasser le laisser-faire et le seul cadrage du PLU, qui conduisent à l'implantation exclusive du commerce dans ces zones, et de maîtriser plus finement ces zones pour y conserver de l'artisanat et de l'industrie. Des tentatives de remembrement ont été effectuées dans ces zones d'activités afin de concentrer l'artisanat et le commerce, et de limiter l'étalement urbain. Cette politique volontariste sur le contrôle de l'implantation des activités a toutefois donné lieu à des recours juridiques. Michel Boucher décrit la ville d'Annemasse comme « interventionniste » en matière d'urbanisme et de zonage de PLU.



© Alice Bondaty

Missions / gouvernance

L'EPF 74 a été créé en 2003 par arrêté préfectoral, à l'initiative de 64 communes du département, en tant qu'établissement public foncier local. Contrairement aux EPF d'État dont le périmètre est imposé, ceux-ci sont créés et rejoints par adhésion volontaire des EPCI. L'EPF est un établissement public industriel et commercial, 100% maîtrisé par les collectivités. Il est un outil à disposition des collectivités pour constituer des réserves foncières en mobilisant des compétences juridiques et des ressources financières dédiées. Le portage foncier a vocation à s'inscrire dans une stratégie foncière cohérente, favorisant l'aménagement du territoire et les politiques locales de l'habitat. L'EPF 74 a connu une forte croissance. Regroupant 193 communes en 2012, l'adhésion du Grand Annecy en 2017 a largement étendu le périmètre d'action de l'EPF. Il regroupe aujourd'hui 254 communes, soit 90% de la population du département de Haute-Savoie. Ce partage de l'outil permet aux petites communes de bénéficier d'une ingénierie foncière performante à moindre frais.

La spécificité de l'EPF 74 tient à son positionnement sur des durées de portage

longues en lien avec l'utilisation des outils de dissociation foncier-bâti. Classiquement, les EPF portent sur des durées inférieures à 10 ans, tandis qu'en Haute-Savoie il porte jusqu'à 25 ans. La création de la Foncière de Haute-Savoie, sous forme de GIP en 2019, s'inscrit dans cette démarche d'innovation juridique et de portage foncier long terme. En accord avec les collectivités, elle conserve les fonciers économiques et en cède les droits réels par le biais de baux longue durée, et a été agréée OFS avec l'ambition de porter des logements en BRS.

Vocation et vision de l'EPF

La mission de l'EPF relève avant tout de l'exécution des ordres passés par ses collectivités adhérentes. Il achète du foncier et des biens immobiliers pour leur compte et le porte avant de leur revendre pour la mise en œuvre d'une politique publique. Son rôle est d'assurer la maîtrise du foncier à une date pour le confier à un opérateur. L'EPF se conçoit comme un outil agissant sur une temporalité définie. Toutefois, l'EPF 74 porte une action volontariste sur l'action de long terme, qui se traduit notamment par la mise en place de Plans d'Actions Foncières, documents de

définition de stratégies d'anticipation foncière à l'échelle des intercommunalités. La foncière de Haute-Savoie vient compléter le dispositif en assurant des portages à très long terme, de fonciers qui n'ont pas vocation à être cédés.

Pourquoi la création de cette foncière ?

Comme on l'a vu, le territoire haut-savoyard fait face à une tension foncière importante, par sa proximité à la Suisse, avec une géographie et l'application de la Loi Montagne qui entraînent une rareté foncière, notamment pour les activités économiques. La foncière de Haute-Savoie nait de réflexions au sein de l'EPF sous l'impulsion des collectivités, qui constataient qu'elles rachetaient le foncier économique qu'elles avaient auparavant aménagé et cédé à l'euro symbolique pour attirer des entreprises. Celui-ci finissait sous forme de friche au départ des entreprises et les collectivités devaient alors le racheter à un prix supérieur et avec des coûts de remise en état importants, pour pouvoir le proposer à un nouvel acteur économique. Ces cycles de l'immobilier économique ont une durée comprise entre 30 et 50 ans, moment à partir duquel il y a un besoin de renouvellement. Il manquait donc un outil aux collectivités pour se positionner sur ce patrimoine foncier dans l'intervalle, c'est pour cela qu'a été créée la foncière.

En parallèle, l'EPF constate la dynamique démographique sur le territoire : 12 000 habitants supplémentaires par an en Haute Savoie, dont 28 000 arrivées mais aussi 16 000 départs. Pour l'EPF, ces départs illustrent la problématique d'accessibilité du logement. Répondre à cet enjeu nécessitait de se doter d'outils plus performants, à même de mettre en œuvre des politiques de mixité sociale pérennes dans le temps. A ce titre le PSLA ne semblait pas suffisant, puisque soumis à des clauses anti-spéculatives pour une durée limitée (10 à 15 ans). L'émergence du bail réel solidaire en 2014 a poussé l'EPF à s'emparer du sujet.

Ainsi, par la création de la foncière, l'EPF a fait le choix d'un outil intégré qui traite à la fois la programmation économique et le logement (contrairement à ses voisins suisses de la Fondation pour les Terrains

Industriels ou savoyard de Technolac). Il s'agit d'un Groupement d'Intérêt Public, dont la gouvernance - réglementairement à majorité publique - pousse le curseur de la maîtrise publique en attribuant 75% des voix à des acteurs publics. Les acteurs privés sont présents dans les discussions à hauteur de 25%, permettant une approche partenariale de l'action de la foncière.

Financement

L'EPF 74 se rémunère par son activité de portage (annuités) sans faire porter ses frais de fonctionnement aux collectivités. La taxe spéciale d'équipement (TSE), un impôt payé par les collectivités adhérentes, est entièrement investie dans le fonds de portage. L'EPF peut lever de la dette, ce qui permet une efficacité importante : un euro de fiscalité donne un effet de levier de 5 euros, (soit pour 10 à 12 millions de fiscalité annuelle, une capacité d'acquisition de 50 millions d'euros). L'EPF emprunte sur les marchés bancaires, par des appels à manifestation pour des lots de 7 à 8 millions d'euros, à taux fixe et pour des durées de 20 à 25 ans. Les prêts de la Banque des Territoires apparaissent inadaptés à leur financement, puisqu'associés à une opération définie, or l'EPF se positionne en anticipation d'une opération à imaginer précisément. De plus, cette démarche irait à l'encontre du rôle de minoration foncière en annonçant l'opération d'aménagement au moment de la maîtrise foncière.



© Alice Bondaty

LA FONCIERE 74, OUTIL DE L'EPF

Gouvernance

La Foncière 74 est constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), avec une gouvernance publique majoritaire (75% des voix) et des acteurs privés (25% des voix). Cette mixité a vocation à faire concorder concrètement les ambitions d'une vision politique avec les besoins concrets des acteurs locaux. Ainsi, l'Union Social pour l'Habitat et la Fédération des Promoteurs Immobiliers apportent leurs expertises de bailleurs sociaux et de promoteurs. La Chambre de Commerce et d'Industrie aide à la définition des durées et des prix des baux en lien avec sa connaissance des entreprises. Action Logement fait le lien entre entreprises et besoins en logements, elle finance également du foncier avec des prêts sur 40 ans à taux fixe. Enfin, la Caisse d'Épargne apporte son savoir-faire bancaire dans le financement de la dissociation, dont elle connaît bien les outils par son expérience lilloise sur les premiers BRS (côté preneurs).

Financement

La foncière a été créée sans capital et fonctionne adossée sur l'EPF, dont elle bénéficie des moyens humains et matériels, se dispensant ainsi de frais de fonctionnement. Lorsqu'une collectivité sollicite la foncière, elle s'engage à verser environ 30% de la valeur vénale du bien confié à la foncière. L'EPF réalise le portage dans un premier temps, ce qui permet aux collectivités d'entamer le versement de cette subvention par l'intermédiaire des annuités. Les éventuels loyers issus du portage sont déduits du capital restant dû. Une fois les 30% de capital remboursés, la foncière rachète à l'EPF le capital restant dû (flux financier), valant acquisition totale du bien. L'EPF récupère in fine l'intégralité de son investissement. Par ailleurs, à l'opération, la Foncière perçoit une subvention de la part

de l'EPF, et est en mesure d'emprunter pour combler l'éventuelle différence. Cet emprunt est amorti par les recettes d'exploitation (BRS et commerces) perçues par la foncière.

Usage des droits réels de jouissance spéciale

Dans les cas où le preneur n'aurait pas vocation à construire, le bail à construction est inadapté, et le bail emphytéotique amène trop peu d'encadrement du preneur quant à la destination de son occupation. L'EPF 74 recourt à la Jurisprudence Maison de la Poésie, pour élaborer des baux de longue durée sur mesure, ou droits réels de jouissance spéciale. Les premiers baux de cette nature vont être signés en 2023. Cette adaptation permet à l'EPF de définir contractuellement un périmètre de droits réels qui ne sont pas forcément codifiés à condition qu'il s'inscrive dans une durée définie. Ce bail constitutif de droits réels permet d'ajouter des exigences pour le preneur, en fonction d'un niveau de loyer adapté et des choix politiques.

Membres au 19 mars 2021



© EPF 74

URBANERA

Missions / gouvernance

Urbanera est l'aménageur titulaire de la concession d'aménagement de la ZAC Etoile, remportée en 2016 à la suite d'une consultation, mais également des ZAC de gare à Divonne-les-Bains et Saint-Julien-en-Genevois. Celle-ci a été effectuée sur la base du programme défini par les collectivités en lien avec leur AMO / Maître d'œuvre urbain (Devillers), désigné en 2013 et sur la base du dossier de création de ZAC (créée en 2014). La désignation de la maîtrise d'œuvre urbaine (et du projet d'aménagement) a été faite distinctement du choix de l'aménageur, désigné dans un second temps, sur la base de charges foncières figées pour la consultation. Cela permet à la collectivité d'opérer ses choix sur les différents volets du projet sans faire de compromis.

Urbanera est une direction métier (aménagement) au sein de Bouygues Immobilier. La direction aménagement génère un effet cliquet en consacrant 50% des droits à construire à Bouygues Immobilier. Le logement social reste construit par les bailleurs sociaux, considérant que c'est leur vocation. Les 50% restants sont distribués à d'autres opérateurs, et attribués par des consultations. Le fait de travailler en interne pour la moitié des droits à construire donne également un avantage compétitif à l'aménageur privé par le gain de temps inhérent à l'absence de consultation sur ces opérations. De plus, l'appartenance à un grand groupe, déployé sur l'ensemble du territoire français, permet de capitaliser sur les retours d'expérience et de mutualiser des compétences d'expertise spécifiques que des SEM travaillant à un niveau plus local ne peuvent pas internaliser.

Enjeux / vision

Urbanera travaille sous concession d'aménagement sous l'autorité d'Annemasse Agglo (autorité concédante). Sa mission s'inscrit dans la mise en œuvre des politiques publiques en lien avec le programme défini par

les collectivités.

Pour l'aménageur, l'utilisation d'outils de dissociation ne change pas grand-chose sur l'aménagement à l'instant t. Elle séduit aménageur et collectivité puisqu'elle permet d'augmenter un peu les charges foncières tout en garantissant une maîtrise des prix et de la programmation dans le temps.

Outils

Le recours à l'EPF en amont de l'opération a été visionnaire pour ces collectivités, en anticipant le projet d'aménagement, son action anti-spéculative allège le poids du foncier sur le bilan de l'aménagement. Sur la ZAC Etoile, l'EPF achète et porte le foncier. L'aménageur rembourse les annuités de portage et rachète au fur et à mesure de la réalisation de la ZAC, puis rachète le capital restant dû. Le choix de céder le foncier historique des communes à l'euro symbolique pour l'aménageur allège également le bilan, ce qui induit une grande attention pour éviter la captation de plus-value lors des reventes futures.

L'ensemble des programmes sont soumis à un cahier des charges identiques en termes de qualité architecturale et de performances environnementales. Les charges foncières sont ventilées à l'échelle de la ZAC pour s'adapter aux prix de sortie de chaque programme (logique de compte à rebours). Ainsi on a des charges foncières : PLS < BRS (3000 €/m² shab TTC en sortie) < abordable encadré (3600 €/m² shab TTC). Le cahier des charges étant identique, on peut considérer que la variable des coûts de construction entre programme est neutralisée.



ZAC ETOILE - GARE

Contexte du projet

La ZAC Etoile se développe sur un périmètre de 19 hectares, autour de la gare d'Annemasse et à la rencontre de trois communes : Annemasse, Ambilly et Ville-la-Grand. Bénéficiant de l'arrivée récente du Léman Express, qui relie le site à la métropole genevoise, cette opération renouvelle un tissu urbain dégradé, des friches ferroviaires et l'ancien hôpital. En construisant un quartier mixte dense, en relation directe avec le centre-ville d'Annemasse, c'est l'occasion d'affirmer cette polarité dans la métropole et de répondre aux enjeux d'accessibilité du logement et de proximité par le rééquilibrage des fonctions productives et résidentielles.

Le site est identifié dès 1999 comme stratégique au sein de la politique foncière d'Annemasse, avec la perspective de connexion à la Suisse. L'ambition politique locale se traduit par le classement en zone d'aménagement différée (ZAD) des terrains entourant la gare.

L'EPF 74 a mené une politique d'acquisition foncière sur le secteur avec des préemptions et quelques rares expropriations pour constituer une réserve foncière en vue de la future

opération d'aménagement. Le portage sur le temps long a été possible par la continuité de location des logements du tissu dégradé, ce qui permettait également de maintenir une vie habitante et d'éviter une dégradation supplémentaire du quartier.

Une procédure de dialogue compétitif, menée par Annemasse Agglo et les trois communes, a désigné l'agence Devillers et son groupement comme maîtrise d'œuvre urbaine en 2013. L'agence Devillers s'accompagne d'une équipe pluridisciplinaire comprenant : la SCET (programmation et montage opérationnel), Artelia (VRD et génie civil), Transitec (mobilités), Inex (énergie et développement durable), On (conception lumière). Le groupement a la charge de la conception du projet urbain, de son suivi et de la coordination architecturale et paysagère, ainsi que la maîtrise d'œuvre des espaces publics. C'est à cette étape que le programme des constructions et des espaces publics a été défini.

Celui-ci prévoit la construction de 165 000 m² sdp, se répartissant entre 60% de logements et 40% de programmes d'activités (tertiaire mais aussi formation, coliving, ESS et commerces). Cette programmation traduit la volonté politique de rétablir la mixité fonctionnelle, un



vrai défi en proximité de Genève (qui aspire le tertiaire). Pour le logement, la programmation suit la logique des 3 tiers développée sur Annemasse Agglo : 1/3 de logements sociaux, 1/3 de logements abordables (dont BRS même s'il rentre dans les quotas SRU), 1/3 de logements libres. Le logement abordable est défini par des clauses anti-spéculatives et l'attribution sous condition (par ex: primo-accédant, salaire en euro). Les clauses anti-spéculatives tiennent sur une période limitée (~15 ans) en limitant les possibilités de revente, sauf motif spécifique.

La désignation de l'aménageur s'est faite distinctement de l'élaboration du projet urbain, par une mise en concurrence, menant à la signature du traité de concession sur 15 ans avec UrbanEra (Bouygues Immobilier) en 2016. Cette consultation effectuée sur la base de charges foncières a permis à la collectivité d'opérer ses choix sur les différents volets du projet sans faire de compromis. Cette démarche concourt à la poursuite d'ambitions environnementales et qualitatives élevées pour ce nouvel écoquartier.

La stratégie amont de portage du foncier se révèle stratégique, en cela qu'elle atténue le poids du foncier dans le bilan d'aménagement. L'aménageur rachète le foncier à l'EPF au fur et à mesure de l'avancement de la ZAC et paie les annuités de portage. Le foncier historique des communes est versé gratuitement à l'opération, représentant une valeur d'environ 6 millions d'euros.

Gouvernance

Annemasse Agglo, autorité concédante de la ZAC Etoile, confie son aménagement à UrbanEra par un traité de concession de 2016 à 2031. Elle est l'interlocuteur privilégié de l'aménageur et des trois communes concernées par le périmètre de la ZAC, et associées à l'élaboration du projet. Chaque commune pilote la conception des équipements dont elle est le maître d'ouvrage. Le traité de concession d'aménagement établit un partage du risque financier avec les collectivités, qui assument le risque lié aux équipements publics scolaires et de petite enfance de l'opération. Le suivi régulier du projet se formalise par le compte-rendu annuel aux collectivités concédantes et présente l'actualisation du bilan en lien avec l'évolution des surfaces programmées et des charges foncières.

Montages juridiques et financiers

COMMERCES

Afin de répondre à la mixité sociale de la programmation habitat, la maîtrise de la programmation commerciale constitue un enjeu important de mixité économique, en cohérence avec les besoins de proximité du nouveau quartier et sans faire de concurrence au centre-ville d'Annemasse. La solution d'un porteur unique pour les RDC semblait la plus à même de garantir cette cohérence. Par des péréquations financières, le portage unique permet de mixer des commerces très rentables avec des activités moins lucratives issues de l'économie sociale et solidaire, de l'associatif, ou de l'artisanat de ville, ... avec des acteurs locaux.

Deux options se présentaient pour la

désignation d'un porteur unique : soit une consultation d'opérateurs privés, mais sans réelles garanties du maintien des engagements vis-à-vis de la collectivité à long terme ; soit un portage public opéré par l'EPF et sa foncière, qui permet de gérer les attributions des commerces à long terme. C'est cette seconde option qui a été retenue.

Le foncier est donc cédé par l'EPF à l'aménageur, qui le cède lui-même aux opérateurs immobiliers aux conditions du cahier des charges de cessions de terrain (CCCT), stipulant que les locaux commerciaux et d'activités doivent être attribués à l'EPF. Pour les promoteurs, cette pré-attribution est positive puisqu'elle réduit le risque. Pour la collectivité, l'investissement est important, totalisant 17 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 3 millions de travaux d'aménagement (coques livrées brut) pour les 7 800 m² de locaux, mais constitue une forme de patrimoine public dont elle aura la maîtrise.

La construction progressive de la ZAC représente une difficulté pour l'implantation commerciale et nécessite un accompagnement des preneurs. L'EPF propose donc des baux précaires pour « tester » les commerces et fiabiliser le modèle économique de l'ensemble. Le patrimoine immobilier sera ensuite confié à sa foncière, qui assurera la gestion à long terme du parc commercial et attribuera des baux classiques (3/6/9 ans).

S'est également posée la question de la compétence, puisque les commerces sont normalement une compétence communale, et qu'il fallait ici transmettre à l'Agglo, autorité concédante de la ZAC et EPCI adhérent de l'EPF 74. Finalement, l'intérêt communautaire de la ZAC et de ses commerces a été démontré et Annemasse Agglo récupère la compétence associée aux rdc de la ZAC.



CONCLUSION

Relation entre le contexte et les montages

La tension et les dynamiques de marché importantes du territoire haut-savoyard amènent à une action publique renforcée. La mobilisation des outils de dissociation foncier bâti s'inscrit dans cette logique en complétant les instruments réglementaires usuels de planification aux mains des collectivités. Ces outils permettent d'assurer la cohérence de la programmation en lien avec les besoins du territoire, tout en optimisant les finances publiques par la pérennisation de l'investissement des collectivités dans un contexte de valeurs foncières très élevées.

Analyse du jeu d'acteurs, de l'ingénierie mise en place, de leur stratégie, et des limites

L'action de l'EPF 74 agrège différentes programmations au sein de la foncière 74, ce qui en fait un acteur central des stratégies foncières et d'aménagement du territoire, au service des collectivités. Les efforts de coordination au sein de l'EPF font bénéficier les communes d'une ingénierie précieuse pour faire face aux dynamiques de transformation importantes du territoire sous l'impulsion de la métropole genevoise. Une limite dans l'absence de coopération avec certains bailleurs OFS, qui peut produire une concurrence entre acteurs publics ; désaccord sur la vision BRS entre la foncière et les bailleurs (gestion, commercialisation, image).

Rôle des pouvoirs publics et de la volonté politique

La mise en place des outils de dissociation est permise par un portage politique fort et une bonne acculturation des élus aux enjeux fonciers.

Capacité ou non de répondre aux enjeux précédemment énoncés

La Foncière 74, créée en 2019, n'en est qu'à ses débuts, il n'apparaît donc pas opportun de juger l'efficacité de son action sur des enjeux de politiques publiques aussi structurants. Il faudra

suivre son activité dans le temps long pour voir dans quelle mesure le portage foncier améliore l'accessibilité des ménages au logement et des entreprises au foncier économique, dans une logique globale de sobriété foncière.

Répliquabilité

Le contexte de tension foncière rend acceptable les outils de dissociation pour les preneurs. Du côté des ménages, l'absence d'offre abordable rend les logements en BRS attractifs, malgré des difficultés pour les collectivités à les faire coïncider avec le public cible (zonage logement social A donnant des plafonds de revenus trop élevés). Pour les acteurs économiques, la rareté du foncier amène à plébisciter la dissociation foncier-bâti en tant qu'elle conserve la destination économique du foncier porté. Ainsi, la CCI a récemment donné à bail longue durée un foncier à une entreprise, preuve de la pertinence de l'outil pour les acteurs économiques. ●

Sources

«La foncière de Haute-Savoie». EPF 74. <https://epf74.fr/la-fonciere/>

Projet urbain Etoile. Pacte politique de solidarité - avenant. 2019. En ligne : <https://www.ville-la-grand.fr/wp-content/uploads/2019/11/12-Annexe-9-Avenant-Pacte-politique-ZAC-Etoile.pdf>

Rapport d'activité 2022. EPF 74. 2023. En ligne : <https://epf74.fr/wp-content/uploads/2023/04/Rapport-dactivite-2022-VF-compressé.pdf>

«Sur les pas de la politique foncière avec l'EPF 74». *Dixinet.* 4 avril 2023. En ligne : <https://dixinet.net/epf-74/>

ZAC Etoile Annemasse-Genève. Dossier de création. novembre 2014.

«ZAN : quels outils de maîtrise du foncier économique ?». Intercommunalités de France. mars 2023. En ligne : <https://www.intercommunalites.fr/actualite/zan-quels-outils-de-maitrise-du-foncier-economique/>

Annemasse Agglo. Site internet. <https://www.anne-masse-agglo.fr/>

MONOGRAPHIE - SAVOIE TECHNOLAC



© Alice Bondaty

MÉTHODOLOGIE

Cadrage

Cette monographie s'intéresse à l'expérience des baux à construction sur le territoire savoyard à destination des activités économiques. Elle se concentre sur le syndicat mixte Chambéry Grand Lac Économie et ses différentes expérimentations de la dissociation en évolution depuis 10 ans. Le cas de Savoie Technolac, site sur lequel ces baux ont été mis en place de longue date, sera particulièrement creusé. Nous verrons également les implications pour l'aménagement et les enjeux formulés par les collectivités.

Sources

L'étude se fonde sur l'entretien mené lors du terrain en Savoie et en Suisse en janvier 2023, au cours duquel nous avons rencontré Régis Dormoy – directeur général de **Chambéry Grand Lac Économie**, ainsi que sur des sources documentaires et académiques.

CONTEXTE

Savoie Technolac se situe sur une ancienne base aérienne, et est un parc d'activités thématique (énergies), créé à la fin des années 80. Le Sypartec, un syndicat mixte, est créé pour gérer le parc. Un comité d'agrément permettait auparavant de choisir les entreprises qui s'implantaient, mais sa portée juridique était relativement fragile. Le bail à construction expérimenté sur la deuxième ZAC de Savoie Technolac il y a dix ans, améliore le contrôle de la destination des terrains. Chambéry Grand Lac Économie, syndicat mixte, est créé en 2017 à l'initiative de Grand Chambéry et Grand Lac, pour porter une réflexion à l'échelle du bassin d'emploi. Les départements économiques des deux agglomérations y sont intégrés, de même que plusieurs syndicats mixtes de gestion des parcs, dont Sypartec. La création de CGLE traduit une volonté politique de maîtriser le destin économique du territoire et d'acquiescer une vue d'ensemble sur le bassin d'emploi. Du fait d'une forte attractivité du territoire et de contraintes foncières élevées, la généralisation du bail à construction est possible: fin 2022, la décision est prise de ne plus commercialiser les terrains que par bail à construction sur le territoire.

Les acteurs publics se positionnent dans la continuité du soutien au développement économique, en mettant à disposition du foncier adapté aux besoins des entreprises. La rareté foncière dans ce territoire de montagne dynamique pousse les élus à encourager une meilleure sobriété foncière, par la densification des activités économiques et leur intégration dans des quartiers plus mixtes, valorisant une plus grande proximité des fonctions au service de la qualité de vie. Les outils de dissociation permettent d'accompagner ces changements, grâce à un lien renforcé et continu qui lie les entreprises à la puissance publique au travers du bail longue durée. Ainsi, les acteurs publics disposent d'une maîtrise renforcée du devenir de l'immobilier productif favorable à un aménagement plus sobre.



Sources bibliographiques

Rapport d'activités 2022. Chambéry Grand Lac Économie. 2023. En ligne : <https://www.chambery-grandlac.fr/wp-content/uploads/rapport-cgle-2022-pap.pdf>

ZAC 3 Savoie Technolac. Procédure unique. Résumé non technique. Setis, pour la Motte-Servolex. juillet 2017. En ligne : https://www.savoie.gouv.fr/content/telechargement/22429/176790/file/03_zac_technolac_resume_non_technique.pdf

«ZAN : quels outils de maîtrise du foncier économique ?». Intercommunalités de France. mars 2023. En ligne : <https://www.intercommunalites.fr/actualite/zan-quels-outils-de-maitrise-du-foncier-economique/>

Chambéry Grand Lac Économie. Site internet. <https://www.chambery-grandlac.fr>



**UNE VOLONTÉ POLITIQUE
FORTE CENTRÉE SUR LA
MAÎTRISE DU FONCIER
ÉCONOMIQUE QUI FAIT FACE
À DES ENJEUX RENOUVELÉS
DE MIXITÉ FONCTIONNELLE**

**CHAMBÉRY GRAND LAC
ÉCONOMIE**

Missions / gouvernance

Chambéry Grand Lac Économie est un syndicat mixte fermé créé en 2017 et réunissant deux agglomérations : Grand Lac et Grand Chambéry. Il est chargé du développement économique à l'échelle du bassin d'emploi et mutualise les services de développement économique des deux collectivités. Sa gouvernance fonctionne selon une représentation à 50/50 entre les deux collectivités, bien que le poids économique soit plutôt de l'ordre de 1/3 - 2/3 . Le CGLE constitue un objet politique, fusionnant 4 structures préexistantes : les 2 services de développement économique des agglos, le syndicat mixte Sypartech et le syndicat Savoie Hexapole au sein d'une vision unifiée, proposant une stratégie à l'échelle de l'ensemble du territoire. Sypartech comprenait auparavant le département de la Savoie, acteur majeur du territoire en termes de développement économique. Du fait de financements plus importants, Sypartech pouvait se permettre de compter de nombreuses entreprises au sein de son comité d'agrément. CGLE constitue une reprise en main par les agglos, avec une présence nettement renforcée des élus au sein du comité d'agrément, et une disparition du département.

Le syndicat porte trois missions : • accueillir et orienter les entreprises, animation • soutenir la création d'entreprises (entreprises innovantes, pépinières et incubateurs, lien formation), • pôle aménagement : aménager et commercialiser les nouveaux parcs d'activités, gérer les parcs existants. Les agglomérations

ont conservé la compétence sur les anciens parcs d'activités.

Enjeux /vision

Dans le contexte de la Savoie, les contraintes géographiques et les enjeux d'artificialisation réorientent un développement antérieur des programmes en "green-field" vers de la réhabilitation de parcs existants de mauvaise qualité. Cette démarche est coûteuse (ces tènements coûtent 10 à 20 fois plus cher que du foncier agricole) mais devient nécessaire face à la raréfaction du foncier.

Les outils de dissociation foncier-bâti sont mobilisés pour les activités économiques dans un souci de maîtrise fine de la programmation au service de l'innovation technologique. Pour les collectivités, c'est aussi l'idée que l'investissement immobilier est au service de l'activité économique productive et non de la rente foncière. À la fin du bail les compteurs sont remis à zéro, mais l'investissement a bien été amorti et a permis de développer l'activité économique. La dissociation permet également de maîtriser l'échéance des baux et l'évolution de l'immobilier, évitant ainsi la vacance ou l'émergence de friches, dans une logique de recyclage foncier.

La vision de l'aménagement du territoire et de la place des activités évolue dans le sens d'une plus grande mixité et proximité des fonctions. Les collectivités soutiennent l'idée que l'immobilier de bureaux doit plutôt se relocaliser en centre-ville (le parc de Savoie Technolac comporte 80-90% de tertiaire). En effet, l'immobilier de bureaux engendre notamment des nuisances importantes en matière de trafic automobile lorsqu'il n'est pas correctement relié aux structures de transports



en commun.

Le CGLE cherche à développer plus de mixité programmatique avec une première expérimentation à Côte Rousse. L'ancien collège Pailleron, mis à disposition par la commune, est investi par une pépinière d'entreprises. Les nouveaux bâtiments prévus par ailleurs sur l'espace autour du collège accueilleront du tertiaire ainsi que des ateliers d'artisanat. Les attributions procèdent d'un AMI pour l'obtention du bail à construction de ce "village d'entreprises". Le bail à construction a été choisi pour ne pas aliéner le foncier autour d'un bâti public.

Un peu d'habitat est également présent sur les parcs d'activités, à Chambéry par exemple: le parc de la Cassine est assez proche du centre-ville. Le cas des immeubles mixtes bureaux et logements est évoqué: il n'est pas possible d'avoir deux statuts de propriété sur un même immeuble, et CGLE n'a pas les compétences pour être OFS. Il n'est donc pas possible de louer par bail à construction ces immeubles mixtes.

Le CGLE porte des ambitions importantes sur la qualité architecturale et environnementale (RE2020) de l'immobilier, permise par sa situation quasi monopolistique. Le bail à construction est un bon outil pour contrôler l'entretien des bâtiments sur la durée et pour faire respecter les cahiers des charges. Le CGLE travaille à l'édition d'un Livre Blanc sur l'immobilier d'activité autour de plusieurs thématiques dont la densité verticale et la versatilité: c'est-à-dire la conception de bâtiments très flexibles, mutables en ERP pour l'accueil du public, des parking mutables en bureaux, et des bureaux mutables en logements.

Outils

BAUX À CONSTRUCTION

Le bail à construction est l'outil utilisé dans le cadre du parc Savoie Technolac. Si l'utilisation de ce bail favorise la patrimonialisation du foncier, la collectivité n'est pas privée de recettes financières: le modèle économique consiste à percevoir à la signature du bail la totalité des loyers dus par le preneur sur la durée du bail (99 ans, et désormais 60 ans). Pour Chambéry-Grand Lac Économie, le choix du bail à construction a répondu à deux motivations: permettre à la collectivité de garder, tout au long de la vie du bâtiment, un contrôle sur l'activité et éviter de se retrouver avec des friches à l'issue de la durée du bail, le preneur ayant l'obligation de maintenir le bâti en bon état. La proximité avec la Suisse, et sa politique de contrôle public du foncier économique, a assurément constitué une source d'inspiration pour les collectivités. Chambéry - Grand Lac Économie a récemment décidé de généraliser le bail à construction à l'ensemble de la commercialisation de ses terrains économiques.





SAVOIE TECHNOLAC

Enjeux et contexte

Les EPCI du Lac du Bourget et Chambéry Métropole ont opté pour un modèle d'aménagement et de développement fondé sur des parcs d'activité qualitatifs et peu nombreux. Savoie Technolac, implanté sur le site d'une ancienne base aérienne depuis 1987, est un technopole qui compte environ 3500 emplois, 1000 chercheurs et 5000 étudiants. Le foncier a été cédé en 1985 par l'Etat au syndicat mixte communal Sypartec pour aménager un parc technologique. Le parc rassemble plus de 200 entreprises, majoritairement tertiaires et technologiques, de toute taille. Il accueille également des établissements d'enseignement supérieur et de recherche scientifique, dans l'optique de constituer un pôle d'excellence spécialisé, ainsi que des offres de services à destination des entreprises (restauration...). Le développement du parc a davantage reposé aux alentours des années 2000 sur un projet politique, celui de créer une zone d'excellence en matière d'innovations, que sur des contraintes foncières.

L'innovation technologique est au cœur de Technolac avec des entreprises innovantes autour de l'énergie : INES, programme solaire du CEA, Hydroelec pour EDF, Energy Pool, PowerUp, ... Il s'agit d'un pôle d'innovation thématique, la condition pour s'y implanter

consiste à être une entreprise de ce domaine ou à fournir des services aux entreprises qui y sont présentes. Une charte doit ainsi être respectée par la nouvelle entreprise, qui doit également être approuvée par un comité d'agrément. La force juridique de ces outils étant relativement faible, le CGLE a expérimenté la cession de droits réels par des baux à construction pour la ZAC II, donnant un contrôle plus fin de l'évolution du technopôle dans le temps. L'expérience concluante mène les élus à généraliser leur emploi pour tous les parcs d'activités du CGLE. L'innovation se traduit donc aussi dans les modèles juridiques avec une quinzaine de baux à construction conclus depuis 10 ans.

Le site de Savoie Technolac, créé en 1987, connaît une nouvelle phase d'extension avec la ZAC III, prévoyant 11 ha commercialisables. Un dossier de Déclaration d'Utilité Publique avec mise en compatibilité du PLU a été déposé en octobre 2022 à ce titre. Les procédures d'expropriation pour acquérir la maîtrise foncière de la ZAC devraient s'exécuter courant 2023. Cette nouvelle ZAC fait l'objet d'une concession d'aménagement confiée à la SPL de Savoie.



Gouvernance

Le site de Savoie Technolac est administré par Chambéry Grand Lac Économie, qui dispose d'une gouvernance 100% publique conformément à son statut de syndicat mixte fermé. Il réunit les services de développement économique des deux EPCI Chambéry Métropole - Cœur des Bauges et Grand Lac Communauté d'agglomération du Lac du Bourget. Si le Sypartech disposait d'une gouvernance mixte, associant des acteurs économiques, les élus ont souhaité reprendre la main lors de la constitution du CGLE. A notre connaissance, il n'existe pas d'instance de concertation entre le syndicat et les entreprises preneuses. Les baux à construction et leur suivi par une série de clauses de renégociation assurent un cadre de discussion du syndicat avec les entreprises de façon individuelle.



Montage juridique / Montage financier

Les outils de dissociations ont été expérimentés pour la première fois sur la ZAC II de Savoie Technolac. Le CGLE a signé des baux à construction de 99 ans avec les preneurs. Cette mise à bail se fait au même niveau de prix que lorsque les terrains sont vendus, sans décote, bien que les domaines considèrent que les droits acquis par le bail à construction sont inférieurs à ceux issus de la pleine propriété. Le paiement se fait en une fois à la signature pour répondre aux contingences d'aménagement et de remboursement du prêt lié à l'aménagement.

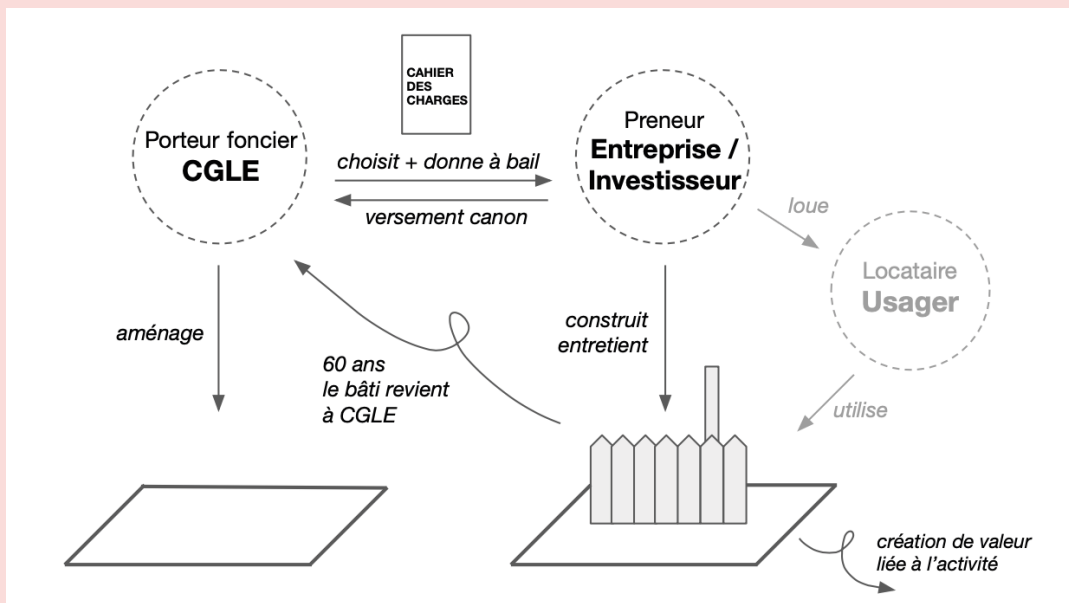
L'aménagement est réalisé par la SPL de Savoie sous concession pour le parc de Savoie Technolac (sur d'autres parcs l'aménagement se fait en régie), qui touche le paiement canon des droits réels à la manière de charges foncières. L'argument mis en avant par le CGLE pour justifier un paiement en une fois au début du bail repose sur l'absence de révision de prix dans le paiement agrégé des redevances, ce qui serait plus avantageux pour les preneurs.

Le bail fait l'objet d'un suivi avec un contrôle de l'évolution des constructions et une série de clauses de renégociation et de revoyure. Ces clauses permettent de rassurer l'entreprise en lui offrant la possibilité de faire évoluer son bail au regard de ses projets mais aussi en cas

de cession de l'activité. Elles offrent aussi la possibilité de s'adapter au projet de territoire et aux évolutions normatives. A Savoie Technolac, les preneurs sont de typologies différentes : des grands groupes locataires d'une foncière (type EDF), aux PME comme des professions médicales.

L'usage de ce dispositif est possible car le contexte est contraint (rareté foncière) et attractif économiquement. Les entreprises accueillent différemment cette forme juridique selon leur nature. Par exemple pour EDF, ça ne change rien puisqu'ils louent leurs locaux à un investisseur. C'est ce dernier qu'il a fallu convaincre pour la signature d'un bail de 99 ans. Dans le cas de PME, ou pour l'installation d'une maison de santé (Médilac), la négociation apparaît plus compliquée en raison de leur vision patrimoniale forte.

La SPL de Savoie réalisera l'aménagement de la ZAC III de Savoie Technolac, pour laquelle les baux à construction seront généralisés, conformément à la décision des collectivités du 16 décembre 2022 qui porte sur l'ensemble des parcs d'activités. La durée des baux est revue dans un premier temps à 60 ans, dans une logique de faire mieux coïncider la durée des droits réels avec l'amortissement de l'immobilier.





CONCLUSION

© Alice Bondaty

Analyse du jeu d'acteurs, de l'ingénierie mise en place, de leur stratégie, et des limites

La mise en œuvre de la dissociation sur le territoire savoyard répond à l'enjeu spécifique du foncier économique, et se concentre pour l'heure sur les grandes emprises des parcs d'activités. Les ambitions nouvelles des acteurs publics quant à l'optimisation du foncier par une meilleure densité et mixité appelle à un élargissement de la programmation visée par les baux à construction. La gouvernance de l'outil sous la forme d'un syndicat mixte ayant compétence du seul développement économique va à l'encontre d'une plus grande mixité fonctionnelle. Une foncière publique de portage foncier agrégeant différentes programmations, sur le modèle de la Foncière de Haute-Savoie, permettrait de mieux articuler les stratégies foncières dans une logique de mixité fonctionnelle. Le syndicat mixte traduit toutefois un portage politique et une maîtrise publique extrêmement forts.

Rôle des pouvoirs publics et de la volonté politique

La mise en place des outils de dissociation

est permise par un portage politique fort et une rareté du foncier qui place le CGLE en situation de monopole sur un territoire attractif, rendant les entreprises dépendantes du syndicat pour s'implanter sur le territoire. Cette situation permet de renforcer les exigences envers les acteurs économiques. La généralisation des baux à construction dans les parcs d'activités et la dynamique de réduction de leurs durées vont dans le sens d'une plus grande maîtrise publique.

Réplicabilité

L'exemple de Savoie Technolac bénéficie d'une certaine publicité en tant que précurseur dans l'utilisation des baux à construction, et de l'actualité politique concernant le foncier économique. La démarche intéresse d'autres collectivités qui prennent contact avec Chambéry Grand Lac Economie : parmi lesquelles Toulouse, Bordeaux, Nantes, Saint Nazaire, Mulhouse, ou encore la Martinique. Toutefois, la démarche ne semble répliquable qu'à condition d'une certaine rareté du foncier, rendant acceptable et compétitive l'offre en dissociation pour les acteurs économiques. ●

MONOGRAPHIE - MICROVILLE 112



© Microville 112

MÉTHODOLOGIE

Cadrage

Cette monographie se concentre sur le projet de Microville 112, investissant une partie du site d'une ancienne base aérienne militaire. Nous avons cherché à explorer un projet d'aménagement mixte, en recyclage foncier, entièrement monté en dissociation foncier-bâti et dont la gouvernance au travers de la SCIC Microville 112 réunit l'ensemble des parties prenantes.

Sources

L'étude se fonde sur les entretiens menés lors du terrain à Reims et Courcy en avril 2023, au cours duquel nous avons rencontré Martine Jolly – **Maire de Courcy**, Éric Nowak – "Concepteur d'hétérotopies et de la ville souhaitable" de la SCIC **Alliance Sens & Economie**, Christophe Besson-Léaud – Président et fondateur de la SCIC Alliance Sens & Economie, William Han – investisseur dans la

Microville, et Alexis Kuttene – notaire à Reims. Des ressources documentaires complètent la monographie. Nous n'avons malheureusement pas pu rencontrer d'interlocuteur au Grand Reims, qui semble souhaiter se tenir en retrait du projet développé par la ville de Courcy, ce qui manque à notre étude dans une vision élargie.

Sources

ANCT, *Forum des Solutions: l'innovation en partage dans les cœurs de ville, 2020-2021*. https://drive.google.com/file/d/1y7Gz-fiifyPhqm77T1XdPVRcNa7Kt_p0o/view

«Courcy-Grand Reims». European Europe. En ligne: https://www.european-europe.eu/media/default/0001/28/e17_fr_courcy_site_visit_report_en_fr_pdf.pdf

Microville 112. Site internet. <https://m112.3bnef.com/accueil>



CONTEXTE

Microville 112 est la première opération du programme Microville Durable. Le projet, porté par la commune de Courcy et la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Alliance Sens et Economie, a pour objet de revitaliser l'ancienne base aérienne située aux portes de Reims. Microville 112 est également le nom de la foncière de redynamisation (SCIC) à l'œuvre dans ce projet.

Microville 112 est un site de 65 hectares, comprenant 40 bâtiments à rénover, à proximité directe de Reims. L'ancienne base aérienne 112, située dans la commune rurale de Courcy (1200 habitants), a fermé en 2012 et une partie a été cédée pour l'euro symbolique par l'État à la commune de Courcy en 2020. Il s'agit d'une réserve foncière importante dans le Grand Reims. La programmation vise à répondre aux ambitions de la ville du quart d'heure, en intégrant une mixité d'usages (activités, logements, services...). Le projet s'inscrit dans

une dynamique triple : bas-carbone, économie circulaire et co-développement territorial. Le projet rentre actuellement dans sa phase de commercialisation auprès d'investisseurs, et rencontre quelques difficultés à les attirer.





COMMUNE DE COURCY

© Alice Bondaty

Missions / gouvernance

La commune de Courcy est un village de 1 200 habitants situé en proximité directe de la base, au nord de Reims. Elle fait partie de la communauté de communes du Nord Champenois. Depuis 2017, elle est intégrée à la communauté urbaine du Grand Reims, qui compte 144 communes par le schéma départemental de coopération intercommunale.

(Le village est traversé par le canal de l'Aisne à la Marne, qui le relie à la préfecture marnaise par voie fluviale. Il est également desservi par une ligne de transports en commun, avec la gare de Courcy-Brimont. La ligne longe le site de l'ancienne base aérienne, où les trains s'arrêtaient à l'époque pour déposer les militaires, et qui présente un potentiel de desserte pour la Microville 112.)

Enjeux / vision

Depuis la décision de fermeture de la base et la proposition de cession, en 2011-2012, le site cristallise les tensions entre la mairie de Courcy et le Grand Reims. La proposition initiale de le transformer en aéroport en réutilisant la piste préexistante a rencontré une forte opposition de la part des habitants, mettant en cause les nuisances associées à un tel projet, et sa pertinence sociale et écologique. Cette mobilisation citoyenne a fait naître l'envie de s'emparer du site pour y développer une programmation attractive bénéficiant au village. Une fois l'attention portée sur le site, le projet alternatif du Grand Reims de démolir les bâtiments et découper la base en parcelles à vendre était jugée irrecevable par les habitants de Courcy. La Maire, aux côtés de ses administrés, a porté de nombreuses propositions pour investir l'ancienne base, dont aucune n'a été retenue, bien que son souhait soit de mettre à disposition ce foncier de grande envergure au profit d'une programmation utile à l'ensemble de l'agglomération, et non pas

uniquement de la commune.

La situation a pris un tournant avec la rencontre entre la ville de Courcy et l'Alliance Sens et Economie en 2016. Celle-ci propose de préserver le patrimoine bâti existant (en très bon état) et de l'investir par une programmation mixte, avec de nombreuses activités économiques ancrées localement, des lieux culturels, du logement saisonnier ou étudiant, le tout dans une perspective de quartier de la demi-heure, qui se veut vertueux écologiquement. Ce programme permettant à la fois de dynamiser l'économie de Courcy, d'y apporter une offre culturelle et de loisirs, et de créer un projet socialement et écologiquement ambitieux a été accueilli favorablement par la mairie. La commune s'est alors positionnée auprès de l'Etat pour bénéficier de la cession des 65 ha de la base présents sur son territoire à l'euro symbolique. La co-construction du projet avec les habitants, réunis dans l'association Agora 112, mais également au sein d'un comité citoyen fortement impliqué dans le choix de la programmation, répond à l'envie de participation locale. La forme de la SCIC qui fonde la gouvernance de la foncière Microville 112 permet d'impliquer pleinement la collectivité locale mais aussi ses habitants dans l'avenir du site. La commune a transmis le foncier de l'ancienne base aérienne en dotation à la SCIC Microville.



© Alice Bondaty

Outils

La commune de Courcy ne dispose pas de moyens suffisants pour se doter d'une ingénierie, encore moins pour porter un projet aussi vaste que celui de la Microville 112. Pour cela, elle est dépendante d'autres acteurs. Ainsi Alliance Sens et Economie remplit ce rôle d'ingénierie, dans une forme originale, puisqu'il s'agit plutôt de mettre en lien et de démarcher des acteurs économiques et culturels du territoire pour les inclure dans le projet que de réaliser les actes habituels d'un projet d'aménagement (étude d'impact, programmation, aménagement, ...). La programmation et les études relèvent plutôt d'une forme participative, alimentées par la consultation citoyenne et des acteurs économiques que de l'ingénierie traditionnelle, appliquant des politiques publiques.

La commune fait évoluer son PLU pour le mettre en compatibilité avec l'émergence de la Microville, et sollicite pour cela le Grand Reims.

La commune mène une politique volontariste de sollicitation et de participation à des concours et programmes organisés à un niveau national et européen, donnant parfois accès à des subventions. Ainsi la ville est inscrite au programme européen Eco to School, et a tenté de participer au programme européen des 100 villes climatiquement neutres. La Microville a été intégrée dans le PIA 3 Châlons-Reims-Épernay-Courcy. Actuellement, la Microville fait l'objet du concours European, réunissant des jeunes professionnels architectes, urbanistes et paysagistes, une façon d'accéder à peu de frais à de l'ingénierie tout en gagnant en légitimité par la publicité occasionnée.

© Microville 112



ALLIANCE SENS ET ÉCONOMIE

Missions / gouvernance

L'Alliance Sens et Economie se définit comme le "start up studio de l'économie responsable", soit un accompagnateur de projet visant à développer des synergies entre entreprises et avec les collectivités pour décarboner les territoires et l'économie. Constituée sous forme de SCIC, l'entreprise se veut ouverte aux parties prenantes de la société que sont les entreprises, les acteurs associatifs et de l'ESS, le monde académique et de la recherche, et les pouvoirs publics. La gouvernance est organisée en collèges, dont les voix sont modulées entre 10 et 50%. On retrouve un collège de coproducteurs (salariés, fournisseurs, investisseurs de la SCIC), un second dédié aux partenaires publics et privés, et un troisième pour les bénéficiaires de l'accompagnement de la SCIC.

L'interaction avec des acteurs publics est permise en particulier grâce aux membres qui la composent, dont certains sont des professionnels de l'urbanisme, qui peuvent de fait apporter une expertise. Des échanges avec le Cerema, des EPF et quelques EPL ont pu avoir lieu. L'Alliance envisage de lancer un appel à projet sur les villes ACV pour sélectionner des villes et y mettre en œuvre le programme Microville.

Enjeux / vision

La vision de l'Alliance Sens & Economie est avant tout partenariale dans son objectif de trouver des solutions pour des territoires climatiquement neutres. Elle développe des projets de redynamisation en s'appuyant sur des espaces bâtis vacants dans différents territoires, aussi bien dans le rural que dans des quartiers métropolitains. La SCIC est sollicitée par des collectivités pour intervenir sur leur territoire. Toutefois, l'approche de l'Alliance Sens & Economie s'appuie avant tout sur des formes de démocratie participative, y voyant une garantie de continuité des projets en dépit des alternances politiques. Pour ce faire, elle réunit autour des opérations des acteurs qui n'ont pas l'habitude de se parler : des entreprises, des associatifs et



© Alice Bondaty

acteurs de l'économie sociale et solidaire, des universitaires et les habitants, voyant les croisements de culture professionnelles comme un moteur des transitions. Son action de préfiguration et d'assemblage d'acteurs autour d'un projet se poursuit par une action de foncière de redynamisation utilisant les outils de dissociation pour garantir la pérennité du projet dans le temps long. Cette utilisation se réfère à une rhétorique des communs, au service de la transition écologique.

Outils

Le projet de la Microville 112 se conçoit comme une expérience démonstratrice, à même de servir de "boîte à outils", tant organisationnels (gouvernance), méthodologiques (programmation) que techniques, au sens des infrastructures permettant de réduire l'impact climatique territorial. Selon ses concepteurs, elle a vocation à être déployée sur tout type de territoire, présentant du patrimoine vacant, diffus ou concentré.



MICROVILLE 112

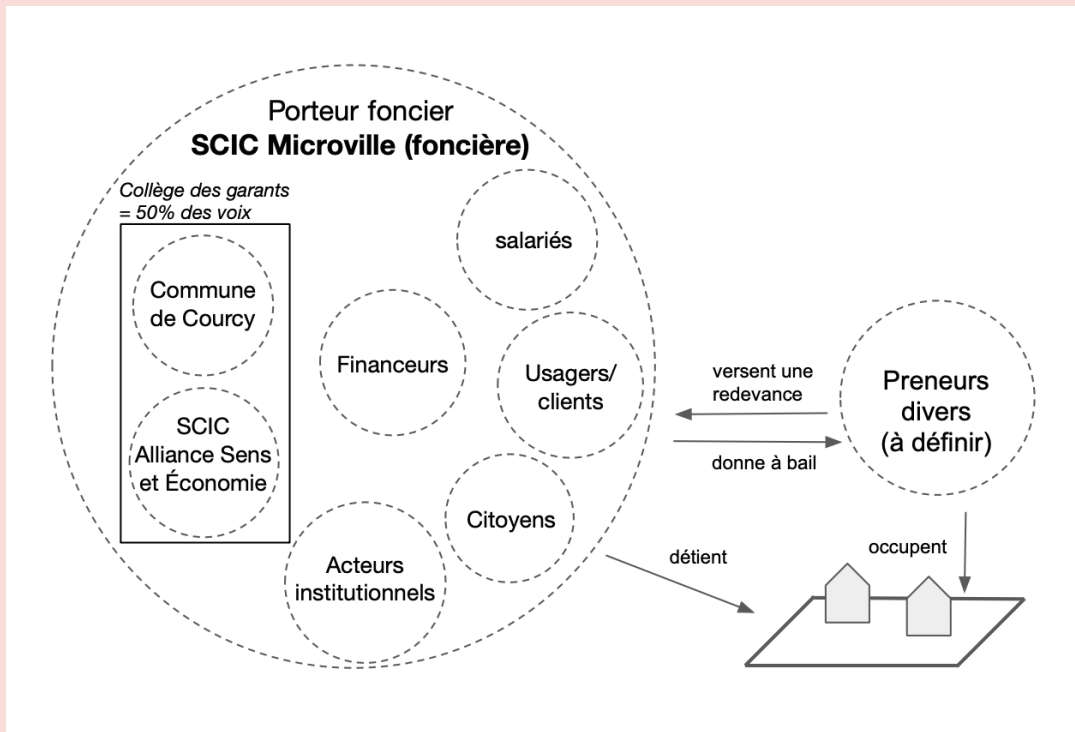
Enjeux et contexte

La Microville 112 reçoit actuellement le soutien de la commune de Courcy comme unique collectivité. Elle est notamment accompagnée de l'Alliance Sens et Economie, afin de répondre à l'enjeu de l'ingénierie pour porter un projet d'une telle envergure. L'Alliance Sens et Economie intervient en prenant son risque, et en faisant porter le foncier dont la commune a doté la foncière Microville. Le projet, visant à sauvegarder le patrimoine de la base aérienne et à l'investir par des activités économiques locales et vertueuses, et une programmation culturelle, répond aux ambitions communales de porter un lieu bénéfique au territoire rémois.

Se pose nécessairement la question de la capacité d'une commune de 1200 habitants à intégrer un quartier d'une telle ampleur, en l'absence de charges foncières pour financer des équipements publics supplémentaires par exemple, mais également en termes de gestion des flux de mobilité attendus. Par ailleurs, les qualités en termes de biodiversité de la friche pourraient limiter, après étude d'impact environnementale, les projets possibles.

L'absence d'acteurs institutionnels dans

le collège des acteurs publics témoigne de blocages politiques au niveau local autour du projet. Deux positions s'opposent, le Grand Reims souhaitant voir le terrain remis à l'EPF pour qu'il fasse l'objet d'un projet d'aménagement par la SEM locale, en coupant et vendant les parcelles. Pour le Grand Reims, ce terrain déjà artificialisé représente une réserve foncière constructible rare, dans le cadre notamment de la révision de son PLU ayant fermé à l'urbanisation de nombreuses parcelles. La Maire et les habitants de Courcy souhaitent voir ce patrimoine sauvegardé et réinvesti, dans une optique écologique de réutilisation de bâtiments en bon état, ainsi que de préservation de la mémoire du lieu, et de gestion collective de la ressource foncière. La mairie, en cohérence avec l'Alliance Sens et Economie, souhaite conserver ce patrimoine et le céder par des baux emphytéotiques. Aujourd'hui, il semblerait que les relations soient en cours d'apaisement avec le Grand Reims, ce qui pourrait participer de l'émergence du projet, voire d'une meilleure coopération inter-échelles au bénéfice de la qualité de la Microville.



Gouvernance

La foncière est composée de 6 collèges : le collège des garants, qui représente 50% des voix de la SCIC Microville 112, et 5 autres collèges chacun à 10%, comprenant les autres parties prenantes du territoire (salariés et fournisseurs de la SCIC, preneurs des baux soit les usagers, les habitants, les financeurs et les acteurs économiques). Le collège des garants est composé à parts égales de l'Alliance Sens et Économie et de la commune de Courcy. Dans les SCIC, il n'y a pas de lien entre le capital versé et le nombre de voix. Une personne dispose d'une voix, la constitution de collèges permet de définir les rapports de pouvoir dans la gouvernance de la foncière.

L'Alliance Sens et Économie représente un tiers de confiance au sein de la structure, et est censée garantir la poursuite de l'objectif initial du projet, sa vocation durable, malgré les alternances politiques probables, avec l'idée que la foncière ne doit pas subir d'instrumentalisation politique. La forme de SCIC est une surcouche sur une société anonyme, donc privée, qui garantit l'intérêt collectif.

Nos interlocuteurs chez Alliance Sens et Économie tirent un parallèle entre SCIC et SEM au sens de la mixité public-privé des parties prenantes et de la gouvernance adaptable, en décorrélant du capital investi. Ils voient dans les SCIC l'avantage d'être moins à la main des élus que les SEM, pour faire porter les garanties de continuité sur la société civile, valorisant des formes de démocratie participative plutôt que représentative. Un blocage pour la SCIC Microville réside dans sa considération en tant qu'acteur privé (à la différence des SEM), qui lui interdit de capter de l'argent public, tel que la taxe d'aménagement.



© Microville 112



Montage juridique / Montage financier

La foncière Microville 112 détient les 65 ha de terrain, apportés par la commune de Courcy à la SCIC, qui lui avaient été cédés à l'euro symbolique par l'État. Dans ce type de situation, l'État impose une clause de complément de prix. Celle-ci stipule que la moitié des recettes de cessions (vente de plein droit ou droits réels) effectuées dans les 15 ans doivent revenir à l'État, afin d'éviter l'effet d'aubaine pour des acteurs privés. Cette clause met à mal le financement de l'aménagement du quartier (réalisé par la foncière) en réduisant de moitié les ressources de charges foncières. Au prix du marché, le terrain a été valorisé entre 36 et 78 millions d'euros et les travaux d'aménagement sont estimés à 9 millions d'euros. La SCIC va essayer d'obtenir une dérogation à cette clause, dans la mesure où elle est à but non lucratif. De fait, l'idée de la cession de droits réels (baux emphytéotiques) pourrait être abandonnée dans un premier temps, au profit d'une location avec option d'achat. Christophe Besson-Léaud envisage la possibilité d'une location avec option d'achat de droits réels à la fin du bail. En location se pose tout de même la question des travaux sur la structure des bâtiments, qui devraient être

payés par le propriétaire, contrairement au principe du bail emphytéotique.

Une autre hypothèse de montage consiste à organiser la cession de droits réels sous forme de baux emphytéotiques, en distinguant une part de redevance liées à l'occupation du foncier et aux charges d'accompagnement des preneurs par la foncière (soumise à la clause de complément de prix), et d'autre part l'achat de parts sociales au sein de la SCIC pour financer l'aménagement. Ce mécanisme permettrait de limiter la part reversée à l'Etat. Une clause, imposant, en cas de revente du bail emphytéotique, le rachat des parts sociales par le nouveau preneur garantirait le financement à long terme de l'aménagement. Toutefois, ce montage suppose un investissement important par les preneurs, qui n'est plus étalé dans le temps à la manière de la redevance, et pour lequel l'emprunt est plus difficile à justifier auprès d'une banque (achat de parts sociales).



UN INVESTISSEUR - WILLIAM HAN

© Alice Bondaty

Enjeux / vision

L'investisseur a été approché par la SCIC Alliance Sens & Economie et prévoit de réaliser 4 000 m² de coliving dans le BCC 120 (logements + communs) de la Microville 112. La perspective de dissociation foncier-bâti lui convient, car il est familier du système asiatique de dissociation de propriété, ce qui le fait s'engager sans inquiétude dans un système similaire en France. Aucun bénéfice particulier lié au montage dissociant n'est identifié à ce jour dans sa stratégie d'investissement.

Il regarde avant tout la rentabilité de l'investissement selon la redevance à payer. A Reims, il estime pouvoir attendre une rentabilité nette de 10% pour les activités, 7% pour l'habitat. Sa logique investisseur part donc d'un objectif de rentabilité en fonction du marché, à partir de laquelle il définit le prix d'achat maximal d'un bien. Globalement, ses achats sont destinés à la location. La revente occasionnelle de biens lui redonne des liquidités.

Il voit une opportunité sur la Microville en tant qu'un des premiers arrivants, de faire un bénéfice important sur son investissement, même si le risque est élevé. En se positionnant en *early bird*, il espère un effet d'entraînement, et l'arrivée d'autres investisseurs. Arriver plus tard ? Le risque diminuerait mais le prix ne serait plus si bas.

L'investisseur intégrera un collège de la SCIC. Il y voit l'intérêt de savoir ce qui va se passer sur la Microville. Il s'agit donc d'une source d'information et d'anticipation, mais également de prendre part aux décisions et de coopérer avec d'autres acteurs.

CONCLUSION

Analyse du jeu d'acteurs, de l'ingénierie mise en place, de leur stratégie, et des limites

Le portage politique et ses limites sont très présents dans l'exemple de la Microville 112. Si l'Alliance Sens & Economie souhaite s'abstraire des alternances politiques pour se tourner vers la société civile, l'absence de soutien d'une collectivité à l'échelle de son projet met à mal sa bonne réalisation. Ainsi, la commune de Courcy bien que favorable et incluse dans le projet, ne dispose que de peu de marges de manœuvre, et l'absence du Grand Reims empêche l'intégration dans une véritable stratégie territoriale, ainsi que le financement d'équipements publics nécessaires à la constitution d'un nouveau quartier pleinement mixte et intégré.

Si le positionnement volontariste des initiateurs du projet, leurs ambitions sociales et écologiques nous semblent très intéressantes, de même que la volonté d'une gouvernance partagée avec l'ensemble des acteurs du territoire et l'intégration des habitants dans le projet, le manque d'ingénierie, pour la programmation par exemple, nous interroge sur l'aboutissement du projet et la tenue de ses ambitieux objectifs. L'implication du Grand Reims nous semble être une condition sine qua non de réussite.

Élargissement des capacités d'action ou non

La forme originale de gouvernance de la foncière Microville 112 sous forme de SCIC présente le bénéfice d'une intégration élargie des parties prenantes, et adresse ainsi les enjeux démocratiques de concertation avec les preneurs dans le cadre des outils de dissociation. Toutefois, les ambiguïtés sur le statut public-privé d'une telle structure ne lui permettent pas à ce jour de bénéficier de l'ensemble des dispositifs juridiques et financiers dont profitent les SEM. ●

Répliquabilité

L'ambition du concept des Microvilles durables est sa répliquabilité : Microville 112 est vue comme un démonstrateur grandeur nature des opportunités de ce concept. Le concept est une solution référencée par l'ANCT, via Action Cœur de Ville, pour la redynamisation des territoires. Il consiste à proposer une boîte à outils pour bâtir des projets de territoire fondés sur l'attractivité et la résilience, en co-construisant des "villes intelligentes, productives, inclusives et durables". Le programme des Microvilles durables est censé offrir un plan d'action opérationnel pour réaliser le potentiel des ressources du territoire, à partir du réemploi du patrimoine disponible et des friches urbaines.



© Romane Dauquier

04

La dissociation : repenser les financements et coopérations entre acteurs de l'aménagement

I. La dissociation : un modèle juridico-financier de partage des coûts et de la valeur

- A. Une nouvelle répartition des coûts entre acteurs et dans le temps
- B. Circulation de la valeur : comparaison des modèles
- C. L'arbitrage sur l'étalement de la redevance : un enjeu de projet
- D. L'enjeu du financement bancaire

II. Les porteurs fonciers : nature juridique et financements, pour quelle stratégie ?

- A. Les collectivités et les OFS : des acteurs pérennes portant le foncier au service des politiques publiques
- B. EPF, EPA et EPL : des acteurs de l'aménagement qui se repositionnent en portage sur le temps long
- C. De grands propriétaires aux stratégies de valorisation variées
- D. Des structures de portage issues de la société civile, orientées vers les communs
- E. Des investisseurs percevant le foncier comme un actif financier

III. Des arrangements organisationnels entre acteurs de l'aménagement pour mettre en œuvre la dissociation

- A. Des stratégies variées de partage des compétences, des moyens et des risques
 1. Une chaîne de la dissociation maîtrisée par un acteur unique
 2. La création d'une structure ad hoc de mutualisation des compétences et moyens financiers
 3. Une pratique séquentielle de la dissociation : la coopération d'acteurs complémentaires
- B. Des stratégies de collaboration au service des territoires
 1. L'enjeu de la coordination de l'action publique
 2. Des opportunités de péréquations
 3. La nécessité d'un portage politique

IV. Les EPL, des acteurs stratégiques à mobiliser dans la dissociation ?

- A. Les EPL, des aménageurs au service des collectivités
- B. Des EPL au positionnement varié dans la dissociation, soulevant des enjeux de financements spécifiques
 1. Des structures variées au service du portage foncier ou de la gestion foncière
 2. Des limites dans la capacité de portage foncier des EPL ?
 3. Des leviers de financements à renforcer pour assurer le portage foncier par les EPL
- C. Les EPL dans la dissociation : un partage des compétences avec les autres acteurs du territoire

Conclusion

LA DISSOCIATION : REPENSER LES FINANCEMENTS ET COOPÉRATIONS ENTRE ACTEURS DE AMÉNAGEMENT

Cette partie a vocation à permettre de comprendre plus en détail le positionnement des acteurs de la chaîne de l'aménagement vis-à-vis des questions foncières et des montages dissociants. Élaborée à partir des entretiens que nous avons pu mener tout au long de l'année, ainsi que des études de cas présentées dans notre panorama des pratiques françaises, elle constitue la partie la plus analytique de notre étude. Nous y exposerons d'abord l'intérêt de la dissociation en tant que modèle juridico-financier, qui permet d'augmenter les capacités de financement du porteur foncier comme du preneur du bail, par des jeux sur la répartition des coûts dans le temps, et sur la répartition de la valeur entre les porteurs et les preneurs (I). Nous étudierons ensuite, au-delà de la dissociation, les caractéristiques des principaux porteurs fonciers, leur nature juridique ainsi que leurs logiques de financement, afin d'examiner l'éventuelle opportunité pour eux de se saisir des montages dissociants (II). Dans un troisième temps, nous avons souhaité regarder les arrangements institutionnels entre les acteurs déjà impliqués dans la dissociation, en étudiant les stratégies de partage des compétences, des moyens et des risques entre eux, ainsi que les enjeux de gouvernance, d'ancrage politique local et de péréquation que le recours à la dissociation engendre (III). Pour finir, nous nous intéresserons plus précisément aux EPL, et à leur éventuel positionnement vis-à-vis de ces montages (IV).

I. La dissociation : un modèle juridico-financier de partage des coûts et de la valeur

Les modèles dissociants permettent une nouvelle configuration de la répartition des coûts, à la fois entre acteurs et dans le temps. En effet, l'idée simple derrière le démembrement des droits de propriété repose sur le fait que **l'acquisition d'un droit "amputé" revient moins cher que celui d'une pleine propriété, tandis que l'établissement d'un bail de long terme et le versement d'une redevance liée à l'usage du foncier peuvent garantir des revenus à son détenteur.** Si parler de "dissociation foncier-bâti" peut laisser entendre une séparation entre le coût du foncier, à la charge du porteur foncier, et le coût du bâti à la charge du preneur du bail, en réalité, les différents montages de démembrement liés aux droits réels cherchent un équilibre entre les coûts imputés au porteur et au preneur. Cette répartition des coûts entre porteur et preneur dépend

des objectifs poursuivis (réhabilitation, accessibilité financière...). Dans la mesure où les baux par lesquels se matérialisent ce démembrement des droits de propriété s'étendent souvent sur des durées très longues, un équilibre est parfois également à trouver entre la réponse à un besoin en investissements du porteur foncier en début de bail, dans le cadre de travaux d'aménagement notamment, et un étalement des coûts dans le temps pour le preneur du bail (ou les preneurs successifs).

Cette répartition des coûts entre acteurs et dans le temps est un marqueur fort de la mise en place d'une stratégie liée au programme de l'opération formalisée par un montage juridico-financier dissociant, et non d'une répartition inhérente à un type de bail. Nous verrons tout d'abord dans cette partie en quoi cette répartition des coûts permet de retrouver des capacités de financement, côté porteur foncier et côté preneur du bail, avant d'aborder les possibilités de circulation de la valeur dans le temps entre porteur et preneur selon les différents modèles de démembrement. Nous évoquerons ensuite l'importance de l'arbitrage sur l'étalement des coûts, dans le temps long ou en début de bail, et terminerons par l'enjeu de l'accompagnement bancaire dans ces modèles dissociants qui s'inscrivent dans le temps long, avec comme objet des droits réels.

A. Une nouvelle répartition des coûts entre acteurs et dans le temps

En proposant une répartition des coûts entre le porteur foncier et le preneur du bail, la dissociation permet de retrouver des capacités de financement pour les deux parties du montage, comme nous allons le montrer successivement.

Côté porteur foncier, l'usage ancestral du bail emphytéotique s'inscrit dans des besoins en construction et réhabilitation de patrimoine, pour un propriétaire foncier dont les capacités de financement ne lui permettent pas d'en porter lui-même la charge. Dans ce cas de figure, qui s'incarne par l'usage du bail emphytéotique pratiqué de longue date, ou encore du bail à construction ou du bail à réhabilitation, le porteur foncier finance la remise en état de son patrimoine, ou le cas échéant la construction d'un bâtiment neuf, en cédant des droits réels sur son foncier contre une obligation de construire ou de réhabiliter. C'est de ces actes de construction ou réhabilitation que le porteur foncier tire un avantage économique en fin de bail, puisqu'il récupère la pleine propriété des constructions et/ou actes de réhabilitation. **Ce type de montage permet ainsi au porteur foncier d'augmenter la valeur de son bâti à**

terme, sans supporter les charges induites par les travaux, et en conservant *in fine* la pleine propriété de son bien. La dissociation s'inscrit dans une **stratégie de conservation et valorisation de patrimoine** pour le porteur foncier, notamment intéressante pour les collectivités détenant un patrimoine présentant de forts besoins en réhabilitation.

C'est par le cas dans l'exemple du bail emphytéotique du Château de Nanterre, où le coût des travaux de remise en état du bâtiment (patrimoine industriel du début du XXème siècle) est estimé à quatre fois le prix d'acquisition du foncier par la collectivité. Ces coûts de travaux sont ainsi reportés sur le preneur du bail qui en assure l'exploitation, permettant au porteur du foncier de récupérer un bien réhabilité à terme du bail. Cette logique est également considérée dans les **opérations de revitalisation afin de faire venir des investisseurs de projet, tout en conservant le patrimoine communal, en cours de réflexion dans les villes moyennes.**

Les grands propriétaires fonciers publics ou privés peuvent également trouver des logiques de valorisation sur le temps long, par la mise à bail de leur patrimoine. Cette valorisation passe par la perception de la redevance attachée à la mise à bail du foncier. Les Hospices de Lyon dont le patrimoine acquis par dons n'est pas aliénable, mettent ainsi leur bâti en bail emphytéotique et perçoivent une redevance, permettant de valoriser leur patrimoine sur le temps très long. Ces modalités de mise à bail permettent de faire porter l'intégralité des charges et des taxes sur le preneur du bail, sans qu'il n'y ait besoin pour le porteur d'assurer une gestion locative face à des quasi-propriétaires.

Toujours côté porteur foncier, mais dans le cas plus particulier des Organismes de Foncier Solidaire (OFS), le portage du foncier en dissociation pour la création de BRS ouvre la possibilité d'avoir recours à des prêts très longue durée - le prêt Gaïa¹ de la Caisse des Dépôts sur 80 ans - qui permettent d'étaler le coût du foncier sur le temps long. Ces montages permettent aux OFS d'opérer sur des territoires au foncier cher, notamment dans des zones de marché tendu, en étalant le coût d'acquisition sur toute la durée du prêt, qui est remboursé par la perception d'une redevance régulière

1. Le prêt Gaïa à destination du logement social et des OFS base son taux sur celui du Livret A + 0,6%. Le remboursement s'effectue sur périodicité annuelle et sur une durée de 15 à 80 ans pour les OFS.

Avoir recours à des baux donnant des droits réels à un preneur permet ainsi au porteur foncier de trouver des capacités de financement à la mise en place du bail (selon les modalités de versement de la redevance), mais permet également de retrouver de nouvelles marges de manœuvre économiques en fin de bail (exception faite du BRS et BRSA, qui sont des baux rechargeables automatiquement). En effet, lorsque les baux en place prennent fin, le porteur foncier retrouve automatiquement la pleine

propriété de ses biens ; il peut alors les remettre à bail, les céder, ou en avoir l'usage. Si ces logiques sont moins mises en avant dans les baux emphytéotiques ou à construction opérés actuellement, qui s'étendent sur des durées plus longues, elles structurent le fonctionnement de l'usufruit locatif social, dont la durée est encadrée à 15 ans, et des baux à réhabilitation, où le propriétaire foncier préfigure la rentabilité recherchée en fin de bail.

Côté preneur du bail, la répartition des coûts avec le porteur foncier proposée par les modèles dissociants, soit en **sortant une partie du coût du foncier (cas d'une redevance modique)**, soit par un **étalement du coût du foncier dans le temps long par une redevance, lui permet de retrouver une capacité d'investissement en entrée de bail**. Cette capacité d'investissement peut être investie dans le bâti, au service de travaux de réhabilitation, d'une construction plus ambitieuse écologiquement, ou de la production de programmes abordables. **Cette capacité d'investissement est conditionnée par la durée du bail** mis en place, et donc la capacité pour le preneur à rentabiliser son investissement sur le temps du bail, pendant lequel il disposera des droits réels, ainsi que par les modalités de versement de la redevance (versement ou non de l'intégralité au début du bail). Le bail emphytéotique du Château de Nanterre a ainsi été revu et allongé une fois les études sur les besoins en réhabilitation précisés, permettant au preneur du bail de rentabiliser les travaux sur le temps du bail. Les preneurs tirent ainsi leurs profits de leur activité en amortissant l'investissement dans le bâtiment, et ne tirent plus de bénéfices associés à un renchérissement des valeurs foncières et d'une revente à la fin de l'activité. Dans le cas de la nécessité de nouveaux ouvrages, ou travaux importants en cours de bail, des négociations peuvent être entamées avec le porteur foncier afin de signer un nouveau bail, à construction le cas échéant, afin d'allonger la période de possession des droits réels, et de permettre au preneur d'équilibrer les nouveaux investissements nécessaires par une jouissance prolongée des droits réels. Il existe un lien très direct entre capacité de financement pour le preneur du bail et durée de celui-ci, liée à la circulation de la valeur.

Les méthodes de calcul de la redevance

Les baux de long terme sont consentis en contrepartie d'une redevance, versée annuellement ou en une seule fois (la redevance est alors capitalisée). L'évaluation par comparaison est impossible du fait des particularités de chaque contrat. Les méthodes de calcul mettent bien en lumière les avantages financiers perçus par le preneur et/ou le porteur.

La méthode de l'apport net

Cette méthode repose sur le principe selon lequel l'immobilisation du terrain par le bailleur doit être rémunérée. Néanmoins, l'entrée des constructions en fin de bail dans le patrimoine du bailleur doit également être prise en compte. L'apport net du bailleur sert de base au calcul de la redevance. Pour calculer la redevance annuelle, on applique ensuite à l'apport net le taux de rendement que pourrait raisonnablement espérer le bailleur en louant, sur le marché locatif, l'immeuble construit sur le terrain ou s'il plaçait à long terme le montant de son apport net.

valeur de l'immeuble donné à bail

—

valeur actualisée des constructions ou améliorations réalisées par le preneur

Nota : la valeur en fin de bail des constructions/améliorations est réputée égale à leur coût, le preneur s'engageant à les maintenir en état tout au long du bail.

La méthode de l'économie de loyer (dite de "partage de la rente foncière")

Il s'agit de déterminer l'économie que réalise le preneur par rapport à un immeuble similaire qu'il prendrait à bail «simple». La différence entre le loyer de marché et le coût annuel (entretien, grosses réparations, impôts...) de l'immeuble représente l'économie de loyer, qui est alors répartie entre le preneur et le bailleur pour le calcul d'une redevance acceptable pour les deux parties.

La méthode financière

Cette méthode prend en compte l'avantage financier que retire le bailleur de l'opération en comparant :

- le flux financier auquel le bailleur renonce en début de bail, à savoir la valeur du bien donné à bail (terrain ou immeuble à améliorer ou réhabiliter),
- et le flux financier procuré au bailleur en fin de bail, à savoir la valeur actualisée du bien (terrain + constructions ou améliorations réalisées par le preneur).

La différence entre les deux montants correspond au montant de la redevance.

B. Circulation de la valeur : comparaison des modèles

Comme vu précédemment, les différents modèles dissociants proposent une nouvelle répartition des coûts entre acteurs et dans le temps. Cette répartition n'est néanmoins pas à considérer de manière statique, mais au regard de la circulation de la valeur dans le temps du bail, entre le porteur foncier et le preneur du bail. En effet, **hors BRS et BRSA qui répondent à un principe de rechargeabilité automatique à chaque cession, la valeur des baux dissociants s'évalue en intégrant une décote à mesure de la réduction de leur durée du bail** : un bail emphytéotique de 80 ans revendu au bout de 50 ans aura perdu une part conséquente de sa valeur. Cette conception peut différer suivant le statut de l'évaluateur : alors que les professionnels de l'immobilier ne considèrent une décote qu'à partir de 40 ans de bail restant, les Domaines considèrent automatiquement une décote de 20% du fait du démembrement des droits et de l'absence de pleine propriété.

Pour l'intérêt de la comparaison, nous avons formalisé cette circulation de la valeur suivant les différents montages à travers trois simulations portant sur cinq montages, trois présentant des montages dissociants (flexipropriété, BRS, bail à construction), l'un présentant une acquisition en pleine propriété, et l'autre la location. Pour chaque montage, nous avons présenté l'évolution de la valeur entre le porteur foncier et le preneur du bail, évaluée en fonction de la valeur totale du bien (bâti + foncier) en pleine propriété (axe des ordonnées), sur une durée de 50 ans définie comme celle de la durée du bail (axe des abscisses), ainsi que l'évolution de l'épargne constituée par l'utilisateur du bien (propriétaire-occupant, locataire, preneur du bail). Dans la première simulation, nous n'avons pas intégré d'inflation ni d'évolution des prix du marché immobilier. Dans la seconde simulation, nous avons intégré un certain taux d'inflation (IRL), ainsi qu'une situation de prix sur le marché immobilier en hausse. Dans la troisième simulation, nous avons intégré un certain taux d'inflation (IRL) mais une situation de marché immobilier en récession. Le recours à ces trois hypothèses a pour vocation d'observer les grandes tendances de répartition de la valeur entre preneur du bail et porteur foncier et d'évolution de l'épargne, dans des simulations qui n'ont pas de valeur réaliste en termes d'inflation ou de fluctuation du marché immobilier. Ainsi, les cycles de marché, qui opèrent en réalité sur des périodes plus courtes, ne sont pas intégrés aux simulations présentées.

Ces représentations sont évidemment théoriques et limitées par la connaissance des autrices. Elles servent à schématiser des tendances sans portée réaliste sur les montants. Pour chaque simulation, en rose est représentée la valeur détenue par le preneur, conceptualisée comme celle pouvant être tirée par le porteur foncier s'il vendait son bien, ou le propriétaire en pleine propriété. En bleu est représentée comme la valeur détenue par le preneur du bail, conceptualisée comme le prix de vente de ses droits réels. Ces valeurs sont exprimées en pourcentage de la valeur du bien à temps 0 (foncier + bâti) détenue respectivement par le porteur ou le preneur.

Un exercice qui soulève un certain nombre d'interrogations sur l'estimation de la valeur

Dans le cadre de l'usufruit, on définit contractuellement la valeur de la nue-propriété et de l'usufruit, donc il est aisé de savoir qui détient quelle part de la valeur totale du bien au début du bail. Il est beaucoup moins aisé de le savoir pour les autres baux. On peut considérer par exemple, comme les Domaines qui appliquent une décote de 20% à la valeur de cession des droits réels, que le porteur du foncier détient environ 20% de la valeur totale du bien au moment de la conclusion du bail. Les cabinets d'évaluation immobilière estiment au contraire qu'à partir de 80 ans, le propriétaire peut obtenir lors de la cession une valeur très proche ou équivalente à la pleine propriété, ce qui ne permet pas d'estimer facilement qui du preneur et du porteur détient quelle part de la valeur du bien.

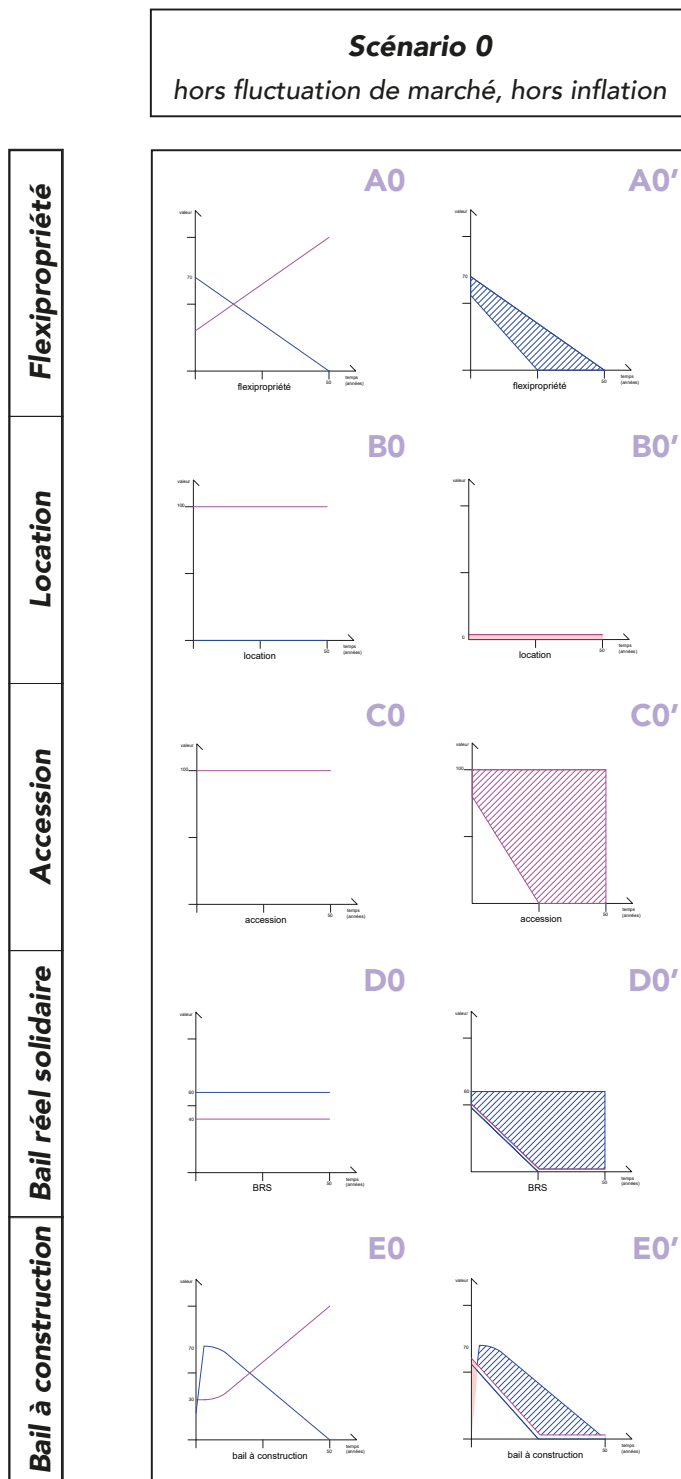
Qui plus est, les cabinets d'évaluation immobilière considèrent qu'il existe une **valeur de synergie ou de mariage**. La somme de deux droits réels n'est jamais égale à la valeur de la pleine propriété: la différence entre la valeur de la pleine propriété et la valeur de chacun des droits réels est appelée valeur de synergie. En cas de cession à un tiers d'un droit réel de preneur ou de bailleur, cette valeur de synergie ou de mariage n'est pas matérialisée. Ce n'est pas le cas si le preneur ou le bailleur entrent en négociation pour que l'un rachète à l'autre son droit réel. En effet, au terme de l'opération la pleine propriété sera réunie entre les mains de l'une ou de l'autre des parties. Nous n'avons, dans nos schémas, pas été en mesure de matérialiser cette valeur de synergie.

A l'expiration du bail, le donneur à bail récupère toujours l'intégralité de la valeur du bien total (sauf pour le BRS rechargeable). Mais la question est de savoir, comment, entre la conclusion et l'expiration du bail, se répartit la valeur entre le porteur et le preneur.

Instinctivement, nous dirions que le preneur voit toujours une valeur de son bail qui décroît avec le temps, matérialisant une décote. Cela n'est pas le cas pour le BRS : grâce à la rechargeabilité, la valeur reste constante dans le temps pour le preneur. On peut toutefois se demander si cette décote est réellement linéaire, et ne s'accélère pas vers la fin du bail. En effet, à la fin du bail, le preneur doit remettre le bâti en état, ce qui peut entraîner une forte baisse. Dans le cas du bail à construction, nous sommes parties du principe que la valeur du bail du preneur augmentait post-construction du bâti requis par les exigences du bail. Ces obligations remplies, il peut peut-être revendre ses droits réels plus cher qu'il ne les a acquis.

Du côté du porteur, du bailleur, nous avons davantage d'incertitudes quant à la modélisation de la valeur des droits détenus. Le porteur peut vendre les droits qu'il détient. En imaginant une revente de ces droits, on pourrait se dire que leur valeur augmente avec le temps qui passe, de manière non linéaire, dans la mesure où le porteur récupère bientôt l'intégralité de la propriété. Ainsi, le rachat pourrait se faire à la valeur d'une pleine propriété, moins le temps encore restant. A l'inverse, dans une logique par capitalisation des revenus, on pourrait se dire que la valeur de revente de ces droits réels diminue avec le temps, dans la mesure où la redevance capitalisée attendue est plus faible. Cette logique ne nous paraît pas forcément être la plus pertinente, puisque dans l'usage de ces baux qui est fait en France, la perception d'une redevance élevée n'est clairement pas l'objectif poursuivi.

Tableaux comparatifs d'évolution de la valeur (X) et de l'épargne (X') par scénario

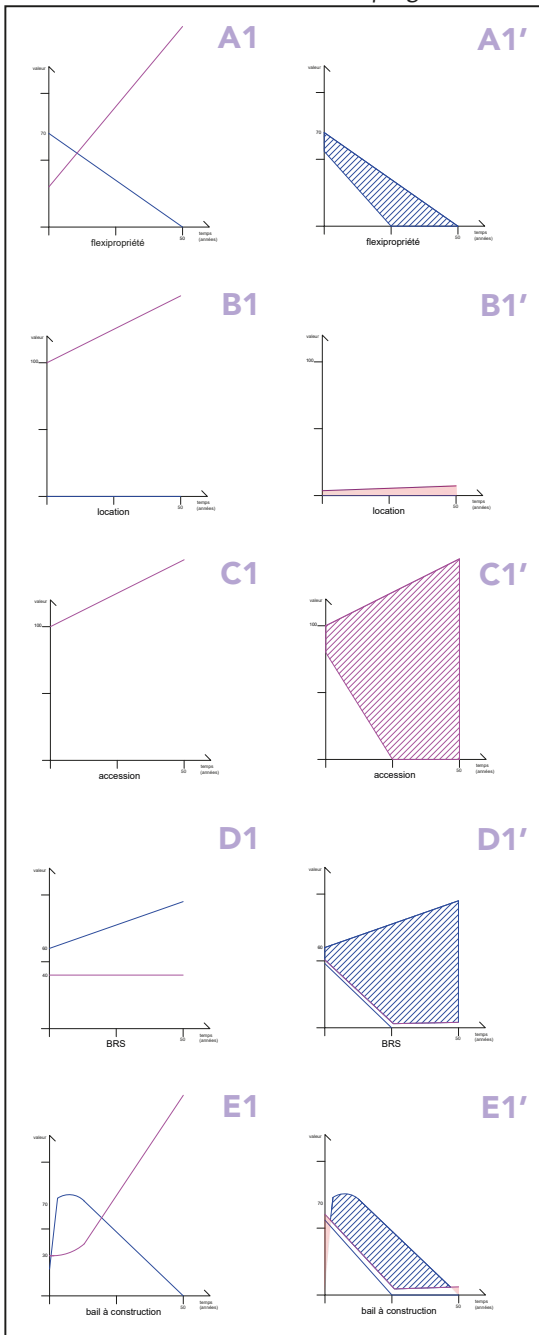


Scénario 1

hausse du marché immobilier, inflation

valeur

épargne

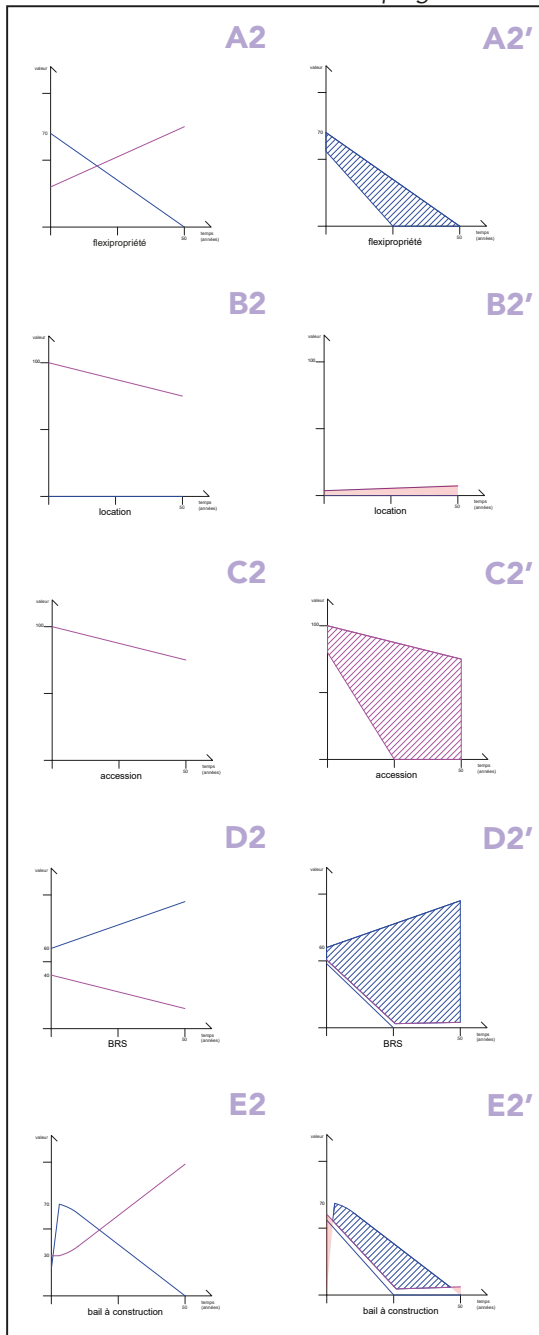


Scénario 2

baisse du marché immobilier, inflation

valeur

épargne



Légende

Flexipropriété

Cette modélisation se réfère à une version ancienne de la flexipropriété, celle-ci évoluant en intégrant un partage de la rente foncière avec le preneur du bail.

- A0.** Nous partons du principe que le preneur du bail en flexipropriété achète son bien à 70% du prix du marché via un bail emphytéotique. Celui-ci connaît une décote annuelle de 2% de sa valeur, inscrite contractuellement entre le preneur et le porteur. Le porteur foncier, qui acquiert le foncier à hauteur de 30% du prix du marché immobilier, voit la valeur de sa part augmenter de manière proportionnellement inverse à la décote du preneur.
- A0'.** Le preneur du bail en flexipropriété qui a l'usage du bien se constitue une épargne correspondant au différentiel entre le remboursement du prêt et la décote de son bien.
- A1.** En contexte de hausse du marché immobilier, la valeur du bail du preneur n'est pas affectée, son prix de rachat par le porteur foncier étant encadré contractuellement. En revanche, le porteur foncier absorbe la hausse du marché immobilier, la valeur de sa part augmentant des 2% annuels de décote contractuelle, augmentés de la hausse des prix immobiliers.
- A1'.** En cas de hausse du marché immobilier, l'épargne ménagée par le preneur du bail en flexipropriété n'est pas affectée, le prix de revente du bail étant encadré contractuellement.
- A2.** En contexte de récession du marché immobilier, la valeur du bail du preneur n'est pas affectée, son prix de rachat par le porteur foncier étant encadré contractuellement. En revanche, le porteur foncier absorbe la récession du marché immobilier, la valeur de sa part augmentant des 2% annuels de décote contractuelle, diminuée de la valeur de récession des prix de marché. Le porteur peut subir des pertes si le marché recule trop.
- A2'.** En cas de récession du marché immobilier, l'épargne ménagée par le preneur du bail en flexipropriété n'est pas affectée, le prix de revente du bail étant encadré contractuellement.

Location

En location, le preneur d'un bail de location classique ne détient aucun droit réel et donc aucune part de la valeur du bien. Le propriétaire-bailleur possède l'intégralité des droits réels liés à la pleine propriété et donc toute la valeur du bien. Le locataire ne se constitue pas d'épargne liée à l'utilisation de son bien. Il n'est pas non plus affecté par une hausse ou une baisse du marché immobilier en acquisition.

- B0.** Le preneur d'un bail en location classique ne possède aucune part de la valeur du bien. Le propriétaire-bailleur possède l'intégralité de la valeur du bien.
- B0'.** Le preneur d'un bail en location classique ne se constitue pas d'épargne liée à l'utilisation de son bien.
- B1** En contexte de hausse du marché immobilier, le locataire qui ne possède pas de part de la valeur du bien ne récupère pas de valeur. En revanche, le propriétaire-bailleur absorbe l'intégralité de la hausse du marché immobilier, la valeur de son bien augmentant d'autant que les prix de marché.
- B1'.** En contexte de hausse du marché immobilier, le locataire qui ne se constitue pas d'épargne liée à l'utilisation du bien n'est pas affecté par la fluctuation des prix.
- B2.** En contexte de récession du marché immobilier, le locataire qui ne possède pas de part de la valeur du bien ne perd pas de valeur. En revanche, le propriétaire-bailleur absorbe l'intégralité de la récession du marché immobilier, la valeur de son bien diminuant d'autant que les prix de marché.
- B2'.** En contexte de récession du marché immobilier, le locataire qui ne se constitue pas d'épargne liée à l'utilisation du bien n'est pas affecté par la fluctuation des prix.

Accession (pleine propriété)

- C0.** Le propriétaire-occupant possède l'intégralité de la valeur de son bien.
- C0'.** Le propriétaire-occupant se constitue une épargne correspondant au différentiel entre le remboursement du prêt et le prix de son bien.
- C1.** En contexte de hausse du marché immobilier, le propriétaire-occupant absorbe l'intégralité de la hausse du marché immobilier, la valeur de son bien augmentant d'autant que les prix de marché.
- C1'.** En contexte de hausse du marché immobilier, l'épargne du propriétaire-occupant augmente suivant l'augmentation des prix de marché.
- C2.** En contexte de récession du marché immobilier, le propriétaire-occupant absorbe l'intégralité de la récession du marché immobilier, la valeur de son bien diminuant d'autant que les prix de marché.
- C2'.** En contexte de récession du marché immobilier, l'épargne du propriétaire-occupant augmente jusqu'au remboursement intégral du prêt, puis diminue suivant la baisse des prix de marché.

Bail réel solidaire

- D0.** Le preneur du Bail Réel Solidaire achète son bien entre 60 et 75% du prix du marché (hypothèse de simulation à 60%) à la structure de portage agréée OFS. Le prix de revente du BRS est encadré et garanti par la structure (engagement de l'OFS à racheter) a minima au prix d'achat. La rechargeabilité du BRS lui permet de ne pas perdre de valeur dans le temps. Hors inflation et fluctuation du marché immobilier, les valeurs détenues respectivement par le preneur du bail BRS et le porteur foncier OFS sont donc stables dans le temps.
- D0'.** Le preneur du bail BRS se constitue une épargne correspondant au différentiel entre le remboursement du prêt, auquel s'ajoute le versement de la redevance, et le prix d'achat/de revente de son bien. Le versement de la redevance n'apparaît pas sur ce graphique.
- D1.** En cas de hausse du marché immobilier, et de contexte inflationniste, la valeur du bail BRS du preneur est ajustée à hauteur de l'inflation, mais non de l'augmentation des prix de marché, son prix de revente étant encadré contractuellement (et dans cette hypothèse, indexé sur l'inflation). Le porteur foncier n'absorbe pas non plus la hausse du marché immobilier, le but du BRS étant justement de revendre à un prix plafonné dans un but anti-spéculatif.
- D1'.** En cas de hausse du marché immobilier, et de contexte inflationniste, l'épargne constituée par le preneur du BRS augmente à la hauteur de son prix de revente, indexé sur l'inflation.
- D2.** En cas de récession du marché immobilier, et de contexte inflationniste, la valeur du bail BRS du preneur est affectée à hauteur de l'inflation, mais non de la diminution des prix de marché, son prix de revente étant encadré contractuellement (et dans cette hypothèse, indexé sur l'inflation). En revanche, le porteur foncier absorbe la récession du marché immobilier: on peut supposer que lors de la revente, l'OFS sera obligé de baisser le prix du BRS. L'OFS porte donc un risque important, par cette garantie de rachat.
- D2'.** En cas de récession du marché immobilier, et de contexte inflationniste, l'épargne constituée par le preneur du BRS augmente à la hauteur de son prix de revente, indexé sur l'inflation.

Bail à construction

Légende (suite)

- E0.** Le preneur du bail à construction dispose des faisceaux de droits associés à un foncier nécessitant une opération de construction ou de travaux sur le bâti. Par une phase de travaux (ici simulée sur 3 ans), celui-ci augmente la valeur de son bail par la construction bâtie réalisée. Par la suite, la valeur de son bail connaît une décote non contractuelle, mais estimée par le secteur immobilier, la durée du bail diminuant. Du côté du porteur foncier, celui-ci voit éventuellement la valeur de sa part augmenter de manière proportionnellement inverse à la décote du preneur, et récupère l'intégralité de la valeur créée en fin de bail.
- E0'.** Le preneur du bail à construction se constitue une épargne correspondant au différentiel entre le remboursement du prêt, l'augmentation de la valeur liée à la construction du bien bâti et la décote de son bail.
- E1.** En contexte de hausse du marché immobilier, la valeur du bail du preneur augmente d'autant que le marché immobilier, moins la décote sur son bail dans le temps. Le porteur foncier absorbe également en partie la hausse du marché immobilier, la valeur de sa part augmentant de la décote annuelle augmentée de la hausse des prix de marché. Il récupère l'intégralité de la valeur du bâti créé en fin de bail, augmentée de l'inflation et de la hausse des prix du marché. En pointillés roses apparaît l'hypothèse que la vente des droits réels du porteur ne soit pas possible, et que la valeur détenue par le porteur foncier ne varie pas dans le temps. Il récupérerait par contre l'intégralité de la valeur, augmentée de celle du nouveau bâti, de l'inflation et de la hausse des prix du marché.
- E1'.** En contexte de hausse du marché immobilier, l'épargne constituée par le preneur du bail à construction augmente suivant l'augmentation des prix de l'immobilier, moins la décote graduelle sur la valeur du bail suivant le temps restant du bail.
- E2.** En contexte de récession du marché immobilier, la valeur du bail du preneur diminue d'autant que le marché immobilier, additionné de la décote sur son bail dans le temps. Le porteur foncier absorbe également en partie la récession du marché immobilier, la valeur de sa part augmentant de la décote annuelle diminuée de la récession des prix de marché. Il récupère l'intégralité de la valeur du bâti construit en fin de bail, diminuée de la récession des prix de marché. En pointillés roses apparaît l'hypothèse que la vente des droits réels du porteur ne soit pas possible, et que la valeur détenue par le porteur foncier ne varie pas dans le temps. Il récupérerait par contre l'intégralité de la valeur, augmentée de celle du nouveau bâti, de l'inflation et diminuée de la baisse des prix du marché.
- E2'.** En contexte de récession du marché immobilier, l'épargne constituée par le preneur du bail à construction diminue suivant la baisse des prix de l'immobilier, additionné de la décote graduelle sur la valeur du bail suivant le temps restant du bail.

Ces différents modèles permettent d'interroger l'encadrement de la circulation de la valeur entre acteurs, au regard des programmes et ambitions portées. A titre d'exemple, le modèle du BRS permet aux ménages preneurs du bail de constituer une épargne plus importante que le modèle de flexipropriété, lui-même permettant une épargne supérieure au locatif. L'encadrement de la circulation de la valeur entre acteurs semble un enjeu important d'équité, au regard de la capacité de captation donnée au porteur foncier à travers les montages dissociants, sans encadrement des statuts en dehors des montages utilisés pour la production de logements sociaux.

C. L'arbitrage sur l'étalement de la redevance : un enjeu de projet

Les droits réels conférés sur un foncier ou un bâtiment au preneur du bail font l'objet d'une contrepartie financière pour le porteur du foncier, correspondant à une forme de mise à disposition du foncier. Néanmoins comme vu précédemment, **cette contrepartie financière, la redevance, n'est pas nécessairement directement liée à la valeur réelle du foncier, mais répond principalement à des enjeux de programmation ou à une stratégie de valorisation.** Si son montant n'est pas prédéfini (la redevance d'un bail emphytéotique est juridiquement uniquement qualifiée de "modique"), son étalement dans le temps fait également partie d'un arbitrage qui doit considérer des enjeux de projet, suivant l'investissement nécessaire côté porteur foncier et côté preneur du bail.

Il existe principalement deux alternatives. **Le montant attaché à l'utilisation du foncier pourra être versé en intégralité en début de bail.** Cette modalité de versement est moins avantageuse pour le preneur, qui doit mobiliser des capitaux importants en amont et, le cas échéant, avoir recours à l'emprunt, mais permet au porteur foncier d'augmenter sa capacité de financement en début de bail. Cette situation a pu être observée à Chambéry dans le cadre de la zone d'activité Savoie-Technolac, où le syndicat mixte à la fois porteur foncier, gestionnaire et aménageur de la zone d'activité cède les droits réels sur ces terrains pour 60 ans à travers des baux à construction qui suivent ces modalités, et ce afin de financer son aménagement. Cette modalité de versement a également été utilisée dans le montage du bail à construction d'Hôtel Victoria à Paris, entre l'AP-HP et BNP Paribas Real Estate. Dans ces deux cas, les preneurs des baux doivent être assez solvables pour verser l'intégralité des droits d'usages en amont de leur utilisation du foncier, ce qui exclut une partie des structures économiquement moins solides, et **ne semble être acceptable pour des preneurs que sur des fonciers très attractifs.** Un tel versement s'apparente en effet quasiment à l'achat du foncier en pleine propriété, qui plus est dans la mesure où il est difficile d'affirmer qu'une décote par rapport à un achat en pleine propriété a été pratiquée.

Le versement de la redevance peut également être étalé sur le temps long. Il prend la forme d'une redevance annuelle, le plus fréquemment indexée sur l'inflation ou l'indice de révision des loyers. Dans ce cas, le rôle du porteur foncier peut s'apparenter à celui d'une "banque", en permettant au preneur du bail d'étaler le financement de l'utilisation du foncier dans le temps. Cette logique peut sembler attractive pour des investisseurs privés et des entreprises, du fait

d'une préférence pour le présent, qui préfèrent donc ne pas avoir à verser l'ensemble du capital.

Elle est également considérée par les porteurs fonciers même en milieu attractifs, pour la relation renouvelée dans le temps qu'elle crée entre le porteur foncier et le preneur du bail. C'est ainsi que sur l'Hôtel-Dieu à Paris, lorsque l'AP-HP décide de céder une partie de son foncier en bail à construction, elle opte pour un versement hybride, une partie en entrée de bail, l'autre en redevance annuelle. Pour des raisons d'occupation voisine, que l'AP-HP souhaitait complémentaire à l'activité hospitalière pratiquée dans l'autre moitié du bâtiment, elle affirme à travers ce mode de versement la relation contractuelle continue qu'elle entretient avec le preneur à bail. La raison du choix du versement en redevance par le porteur foncier est ici d'ordre non seulement financier mais également psychologique.

Cependant, des montages économiques évolutifs peuvent également motiver un versement par redevance. Dans le cas des baux emphytéotiques envisagés pour la Microville 112 (cf. monographie), le versement par redevance est un moyen d'accompagner le lancement économique du quartier, en contractualisant des redevances faibles les dix premières années permettant d'amortir les coûts de travaux des preneurs pour la réhabilitation des bâtiments, et de partager le risque économique, avant de basculer vers des redevances indexées sur le chiffre d'affaire les années suivantes, permettant ici encore de partager le risque entre porteur foncier et preneur du bail, mais également d'en partager les éventuelles plus-values. De même, pour le BRSA, il est prévu que la redevance soit constituée d'une part fixe et d'une part variable, qui pourra être modulée en fonction de l'évolution de la situation du preneur et notamment des gains tirés de l'exploitation du local.

Le cas du BRS est un peu différent puisqu'il obéit à une logique de rechargeabilité : il n'existe donc pas de durée préétablie qui permettrait de calculer l'intégralité d'une redevance due. Le montant payé par les ménages pour leur BRS est donc un **arbitrage entre un prix des murs, correspondant à un prix d'entrée, et une redevance mensuelle, correspondant à un montant par m²**, propre à chaque OFS, en lien avec le montage des opérations et le niveau de solvabilisation recherché. Ces arbitrages font l'objet de débats au sein de l'association Foncier Solidaire France qui organise le réseau des OFS, entre des OFS qui prônent un prix des murs bas et une redevance plus élevée, permettant à des ménages moins solvables d'accéder au BRS, et des OFS qui à l'inverse préfèrent céder leurs droits réels à des ménages considérés comme plus solides économiquement, avec un prix des murs élevés, et une redevance plus basse. Sur ce point, la position de la DHUP est aujourd'hui de laisser aux OFS une certaine souplesse sur le montage en ne plafonnant pas la redevance, afin de leur procurer

plus de marges de manœuvre pour adapter leur stratégie aux marchés fonciers locaux.

La marge de manœuvre sur la redevance est un moyen utilisé par les OFS pour permettre de dégager plus de charges foncières dans des opérations aux bilans économiques serrés. Un plafonnement de la redevance comme celui opéré par la Ville de Paris ne permet ainsi pas de produire du BRS dans le diffus, l'OFS ne pouvant dans ce cas dégager suffisamment de charges foncières pour se porter acquéreur du foncier. Ces logiques d'équilibre entre prix des murs et redevance répondent également à cet arbitrage entre capacité d'investissement et accessibilité des logements.

D. L'enjeu du financement bancaire

Les opérations de dissociation foncier-bâti ou de démembrement des droits réels s'ancrent ainsi dans des logiques long-termistes de bilans d'opération, et nécessitent des possibilités de financement compatibles avec ces logiques de durées étendues, du côté porteur foncier comme preneur du bail.

Côté porteur foncier public existe le prêt Gaïa longue durée, proposé par la Caisse des Dépôts, destiné à l'acquisition de terrains pour leur mise à bail en vue de la production de logements sociaux ou du renforcement du tissu industriel. Sa durée est de 80 pour le logement social et 60 ans pour le territorial. Les critères d'éligibilité excluent les personnes morales hors collectivités, établissements publics, organismes de logements sociaux, entreprises publiques locales, personnes morales à but non lucratif, organismes Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion bénéficiant de l'agrément, ou personne morale constituée des catégories susmentionnées. L'accompagnement dans le portage du foncier n'est donc pas généralisé aujourd'hui, ni en termes de programmation, ni en termes d'acteurs, et n'est pas intégré dans le fonctionnement des banques privées. Néanmoins, des évolutions sont portées par la Caisse des Dépôts en ce sens, et attendent la validation de Bercy. La possibilité d'étendre ces prêts longs à la revitalisation des centre-villes, et à l'ensemble des opérations à impact climatique est actuellement en cours de négociation. Les conditions pour l'éligibilité ont également été étendues fin 2022, notamment pour y intégrer les EPL. Les expérimentations en flexipropriété, exclusivement portées par des investisseurs et une foncière privée, se sont heurtées à un refus d'accompagnement par les banques, ne permettant qu'à une opération de sortir dans les Hauts-de-France.

2. Les actifs core sont des produits financiers ultra stables, le genre recherché par les assurances (temps long, peu de rentabilité, peu de travaux et de risque).

Les investisseurs privés sont aujourd'hui peu enclins à s'engager dans ces montages de long terme, difficilement compatibles avec des logiques de rendement et des besoins de liquidité à plus court terme. Côté portage foncier, les investisseurs de long terme comme les assurances, plus attachés à des actifs core², pourraient néanmoins s'intéresser à investir dans les montages dissociants. La montée en puissance des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et notamment leur rôle dans la facilité d'accès à l'emprunt pourrait inciter des investisseurs à s'engager dans ces montages en développant une logique alternative à l'unique rentabilité. La section investissement de la Caisse des Dépôts reste le premier investisseur des porteurs de projets de long terme.

Du côté preneur du bail, les banques sont également frileuses à financer l'acquisition de droits réels. Ces réticences proviennent en partie de la nouveauté de certains dispositifs et d'une certaine méconnaissance associée par les acteurs bancaires, mais également de spécificités des droits réels. En effet, même si ceux-ci peuvent être hypothéqués au même titre qu'une acquisition en pleine propriété, ils ne présentent pas une bonne liquidité, ne s'intégrant pas dans un marché constitué. De plus, hormis le BRS de par sa rechargeabilité, la valeur attribuée aux droits réels diminue dans le temps, ce qui est une sécurité en moins pour les banques les finançant. S'il n'existe pas aujourd'hui un marché des droits réels auquel pourraient s'intéresser les investisseurs, il n'est pas inenvisageable d'imaginer que les droits réels puissent devenir un actif financier, posant alors la question de leur régulation.

II. Les porteurs fonciers : nature juridique et financements, pour quelle stratégie ?

3. Webinaire "ZAN: quels outils de maîtrise du foncier économique", Intercommunalités de France et Cerema, 17 mars 2023.

En France, bien qu'il n'existe pas de recensement exhaustif des propriétaires fonciers, on peut estimer que près de 80% du foncier est détenu par des acteurs privés, et 20% est sous maîtrise publique³. Pour autant, dans notre benchmark concernant l'usage du démembrement des droits de propriété, il ressort une prédominance des acteurs publics en tant que propriétaires et porteurs du foncier, ainsi que d'acteurs plus collectifs, à lucrativité limitée. Conscientes du biais présent dans notre état des lieux - les informations sur des projets d'initiative publique étant potentiellement plus facilement accessibles que pour des projets d'initiative privée - nous avons souhaité **creuser le lien éventuel entre la nature juridique des acteurs et le modèle économique lié au portage du foncier**, pouvant contribuer à expliquer la forte présence de ces acteurs à faible lucrativité en tant que porteur du foncier. Ceci appelle donc à comprendre les stratégies d'autres porteurs fonciers, au-delà de la question de la dissociation foncier-bâti. Cette partie a vocation à établir une typologie des porteurs fonciers et de leurs stratégies, économiques notamment, à partir du benchmark et des entretiens réalisés.

Parmi les cas étudiés, la nature des porteurs fonciers apparaît variée : les porteurs fonciers s'échelonnent selon une gradation du privé au public, avec d'importants propriétaires fonciers privés allant jusqu'à un portage par la collectivité elle-même, en passant par des acteurs étatiques ou mixtes. On observe également le positionnement d'acteurs privés mais se revendiquant des "communs" et visant une implication plus poussée des collectifs citoyens. Ces acteurs répondent à des stratégies différentes selon leur nature juridique et leur mode de financement/leur modèle économique.

A. Les collectivités et les OFS : des acteurs pérennes portant le foncier au service des politiques publiques

4. Notons qu'il ne s'agit pas non plus d'une stratégie propre à toutes les collectivités. Certaines peuvent préférer vendre leur patrimoine afin d'en tirer des recettes, en période de contrainte budgétaire.

Nous avons fait le choix de regrouper les stratégies des collectivités et OFS ensemble. **Les OFS ont pour vocation de porter du foncier sur le long terme**, et s'inscrivent dans le cadre d'objectifs de politique publique d'accessibilité financière du logement. **Les collectivités apparaissent comme des acteurs protéiformes, souvent historiquement détentrices d'un patrimoine foncier important, mais cherchant également à l'étendre⁴ pour répondre à leurs ambitions en termes de politiques publiques**, qui peuvent être diverses. L'Etat, bien que grand propriétaire foncier, ne sera ici pas abordé.

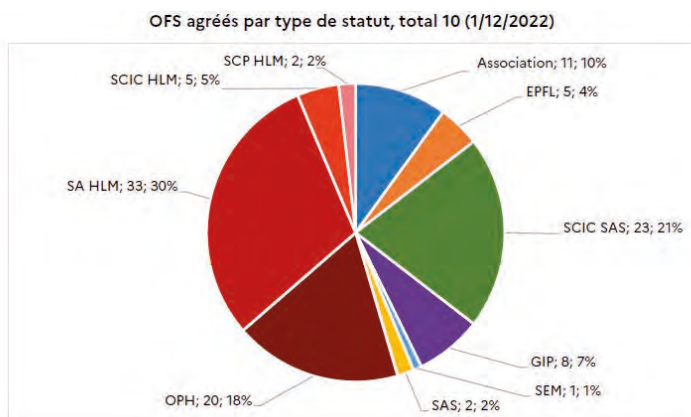
Les **collectivités locales**, porteuses du foncier dans de très nombreux cas d'étude (Paris, Plessé, Luceau, EPT Est-Ensemble, ou encore via le syndicat mixte Chambéry Grand Lac Economie), sont des acteurs qui ne recherchent pas la lucrativité, et ont d'abord pour objet de produire des services publics et de gérer le domaine public. **Ces acteurs peuvent présenter des comptes en déficit et réaliser des opérations à perte**, contrairement aux acteurs privés et à nombre d'acteurs publics (EPIC) ou mixtes devant nécessairement être à l'équilibre. Acteurs pérennes, les collectivités disposent de **ressources grâce aux taxes et impôts, et peuvent faire appel à des subventions** diverses en fonction de leurs projets, notamment versées par l'Etat (Fonds vert, Fonds friches...), souvent insuffisantes au regard des dépenses d'aménagement. **Les collectivités peuvent également avoir recours à l'emprunt**. Si elles apparaissent comme des acteurs fiables pour les banques, le fait est que, pour nombre d'entre elles, leur capacité financière peut apparaître relativement limitée pour acquérir du foncier dans un contexte de prix élevés et de contraction des finances publiques. Acteurs disposant historiquement d'un patrimoine conséquent, ayant constitué des réserves foncières très importantes comme Rennes ou souhaitant à nouveau en constituer au service de leurs politiques publiques, **les collectivités portent souvent le foncier sur des durées très longues. La conservation du foncier s'inscrit notamment dans une stratégie de pérennisation de l'investissement**.

Les **villes** qui mettent du foncier à disposition par le biais de démembrement ou de baux plus classiques ne le font pas dans une seule logique de valorisation, mais souvent également **d'accessibilité financière**, permise par leur absence de finalité lucrative. Ainsi, la ville de Luceau n'exige qu'une redevance faible d'Esprit béguinage, tandis que le montage de la Cour de l'Industrie à Paris vise à permettre le maintien d'ateliers d'artisans d'art dans un secteur aux valeurs foncières et immobilières très élevées. Toutefois, ce constat est à nuancer : certaines collectivités peuvent privilégier d'autres objectifs à celui de l'accessibilité financière, et ainsi exiger des redevances équivalentes au prix de cession de charges foncières sur le marché, comme à Savoie Technolac, pour garantir dans ce cas précis un aménagement de qualité du parc d'activités, et dans un but de contrôle de programmation du parc (cluster sur les énergies). La diversité des objectifs de politiques publiques poursuivis par les collectivités faisant usage du démembrement est approfondie en Partie III - Synthèse des pratiques françaises de la dissociation.

Les **OFS** sont des structures dotées d'un agrément délivré par le préfet, ayant spécifiquement vocation à porter du foncier sur des durées très longues afin de garantir l'accessibilité du

logement. L'article L.329-1 du code de l'urbanisme dispose que «**peuvent être agréés à exercer l'activité d'organisme de foncier solidaire, à titre principal ou accessoire, les organismes sans but lucratif**» (au sens fiscal, soit l'absence de distribution des bénéfices à des actionnaires), et depuis la loi Elan des organismes à lucrativité limitée. Peuvent ainsi entre autres être agréés OFS une association, une fondation, un EPFL, un groupement d'intérêt public (GIP), auxquels s'ajoutent les organismes HLM de toutes natures et les SEM de construction et gestion de logements sociaux (avec obligation de séparation des activités d'un point de vue comptable). De fait, le statut juridique des organismes constitue ici parfois une conséquence de l'exigence d'absence de lucrativité, dans le cadre de la création de nouvelles structures. Si l'EPF de Haute-Savoie a externalisé la mission OFS au sein d'un nouvel organisme constitué en groupement d'intérêt public (GIP), la Foncière de Haute-Savoie, l'EPF du Pays-Basque a choisi d'internaliser la mission d'OFS en modifiant ses statuts. L'OFS de Lille et l'OFS des Yvelines, tous deux créés à l'initiative des collectivités, ont quant à eux respectivement pris la forme d'une association et d'un GIP.

Fig 1. «OFS agréés par type de statut en décembre 2022.» Source : OFS et BRS - Bilan de l'année 2021, Ministère chargé de la Ville et du Logement, avril 2023.



Les ressources des OFS reposent principalement sur l'emprunt, par le recours au prêt Gaïa, tandis qu'ils disposent d'avantages fiscaux conséquents comme la TVA à taux réduit. **La redevance est censée tenir compte des conditions d'acquisition du patrimoine par l'OFS, mais elle n'est pas encadrée par le législateur** et peut relever d'une volonté politique de minimisation comme à Rennes. Ainsi, elle ne constitue pas nécessairement une ressource majeure de l'OFS et peut se limiter à couvrir ses frais de fonctionnement. Le financement par un emprunt de très longue durée avec le prêt Gaïa (entre 15 et 80 ans) autorise l'achat de fonciers potentiellement chers. Toutefois, certains OFS comme la Foncière 74 préfèrent recourir à des prêts à taux fixe sur le marché et ne font pas appel au prêt Gaïa, dont les taux variables et indexés sur l'inflation sont

considérés moins avantageux. Le caractère rechargeable du BRS fait de l'OFS un acteur très particulier parmi les porteurs fonciers, qui de fait est **propriétaire éternel du foncier**.

B. EPF, EPA et EPL : des acteurs de l'aménagement qui se repositionnent en portage sur le temps long

1. EPF et aménageurs : une tendance à la remontée vers le portage foncier plus en amont, plus prononcée chez les EPF

Établissements publics fonciers (EPF), Établissements publics d'aménagement (EPA) ou EPL d'aménagement sont des acteurs de la chaîne de l'aménagement qui sont amenés à traiter de questions foncières. **Les EPF se situent en amont de l'opération et ne portent le foncier que sur des durées limitées** pouvant aller jusqu'à 8 ans environ (portage pré-opérationnel), mais également parfois sur des durées plus longues lorsqu'ils constituent des réserves foncières, tandis que **les aménageurs ne se saisissent traditionnellement de la question foncière que ponctuellement**, dans le cadre des opérations d'aménagement (portage opérationnel). EPF et aménageurs sont des **acteurs au service des collectivités** (ou de l'Etat), sur des opérations données. On observe aujourd'hui un repositionnement de ces acteurs sur des temps plus longs, notamment à travers la création de filiales ou structures ad hoc dédiées au portage.

Fig 2. «Les différents types de portage foncier.»
Source : Marie LLORENTE, *Enseignement d'économie de l'aménagement, 2022*, Cycle d'Urbanisme de SciencesPo.

Type de portage	Objet	Durée	Porteur temporaire	Porteur définitif
<i>Patrimonial</i>	Domaine public ou privé d'une collectivité	Indéfinie	Sans objet	Collectivité
<i>Réserve foncière</i>	Anticiper un projet non défini	Moyen et long terme	EPF, collectivité	Aménageur puis utilisateur final
<i>Pré opérationnel</i>	Projet en élaboration	Court et moyen terme	EPF, collectivité	Aménageur puis utilisateur final
<i>Opérationnel</i>	Projet engagé	Court terme	Aménageur, EPF	Utilisateur final

Les EPA et EPF sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). A ce titre, ils **tirent leurs ressources des activités qu'ils réalisent** et peuvent engendrer des bénéfices, qui ne sont pas redistribués aux actionnaires mais réinvestis dans leurs activités. Ils ont pour objectif la réalisation de missions de services publics.

Les EPF, qui se positionnent par définition dans un rôle de porteur foncier de court ou moyen terme, peuvent s'appuyer sur des ressources comme la **taxe spéciale d'équipement (TSE)**, des participations des communes, subventions diverses et emprunts. **Leur activité de portage est également rémunérée au moment du rachat du foncier.** Par exemple, pour l'**EPF Haute-Savoie**, les annuités de portage représentent environ 20% des ressources de l'EPF en stock, et sont dédiées à ses frais de fonctionnement, l'emprunt 30 à 40% des ressources, et la TSE cumulée autour de 40%. L'EPF ne dispose que de très peu de fonds propres.

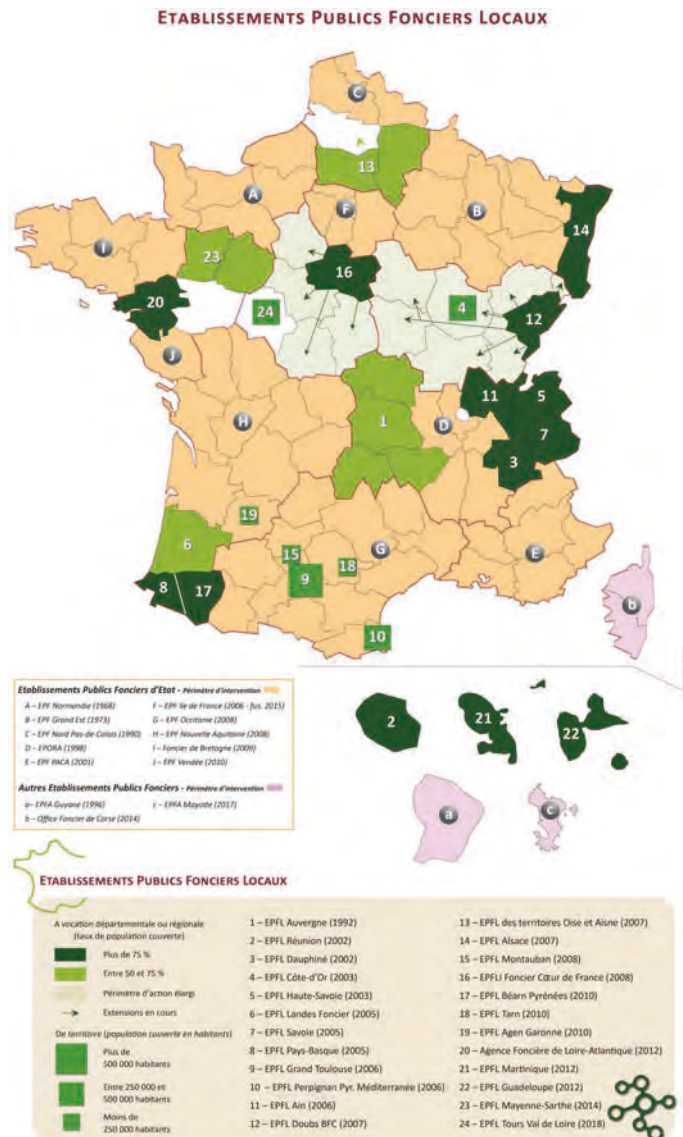
Le modèle économique des EPF est fondé sur des **rotations rapides entre les entrées et les sorties**, les sorties libérant de la capacité financière pour acheter de nouveaux terrains. Si certains EPF d'Etat, comme l'EPF des Hauts-de-France, se positionnent parfois sur des portages de moyen/long terme (jusqu'à 14 ans dans le cas spécifique des friches minières), ils ont généralement des durées de portage beaucoup plus faibles, en moyenne de 8 ans, que celles qui peuvent potentiellement être pratiquées par les EPF locaux. Ces **durées de portage sont déterminées par la capacité d'investissement des établissements** : pour les EPF d'Etat sous la tutelle du Ministère de la Cohésion des territoires, leur dette rentrant dans le décompte de la dette de l'Etat, un strict contrôle budgétaire exercé par Bercy s'applique, et leur capacité d'emprunt est limitée. Les EPL locaux disposent au contraire d'un budget propre, qui leur permet de s'endetter fortement sans grever le budget des collectivités, et donc de porter sur des temps beaucoup plus longs. En Haute-Savoie, la durée moyenne de portage de l'EPF est désormais comprise entre 9 et 12 ans, du fait des contraintes financières des collectivités les limitant dans le rachat du foncier à l'EPF. L'EPF local de l'Oise, quant à lui, s'engage sur des durées de portage encore plus longues, avec le recours à des baux emphytéotiques de 20 ans ou 60 ans, en partenariat avec des organismes HLM.⁵ Cette capacité de portage de plus long terme n'est toutefois pas généralisable à l'ensemble des EPF locaux, et dépend entre autres du portage politique local et des ressources allouées par les collectivités.

5. *Rapport d'activités 2022 - EPFL Oise. EPFL des Territoires Oise et Aisne. 2023.*

Les EPF ont principalement vocation à acquérir et porter des terrains pour la construction de logements sociaux et des sites dédiés à l'activité économique dans certains territoires, mais plus largement pour l'émergence de tout projet des collectivités. Les EPF d'Etat suivent les orientations du gouvernement, et ont des objectifs à atteindre en termes de production de logements notamment, même s'ils peuvent aussi intervenir à la demande des collectivités, tandis que les EPF locaux ont une gouvernance intégralement locale. **Les EPF sont en mesure de réaliser des opérations blanches grâce à l'impôt qu'ils perçoivent, et revendent ainsi souvent le foncier au prix d'achat, en incluant les frais de portage, voire pratiquent une minoration foncière.** Pour autant, les ressources des EPF peuvent encore sembler insuffisantes, en particulier dans des

secteurs aux prix très élevés. Ainsi, dans le Pays Basque, les transactions immobilières représentent un volume de 2 milliards d'euros en 2022, contre une capacité d'acquisition de 36 millions d'euros pour l'EPFL (dont 6 millions d'euros de recettes fiscales).

Fig 3. «Cartographie des Établissements Publics Fonciers Locaux». Association nationale des EPFL. 2020.



Les ressources des EPA sont, elles, constituées principalement de fonds propres et de financements publics nécessaires à l'équilibre financier des opérations, ainsi que d'emprunts. Les EPA tirent également des ressources de la cession de charges

fonciers. Bien qu'ils ne soient pas initialement destinés à réaliser du portage foncier, et ne portent actuellement pas de foncier en tant qu'aménageurs en dehors des nécessités de l'opération, **des EPA comme l'EPA Paris-Saclay, l'EPA-Marne ou Grand Paris Aménagement s'intéressent plus récemment à la conservation du foncier une fois les opérations d'aménagement réalisées**, et donc à la mise en œuvre de la dissociation. Face à un **aménagement nécessairement plus "circulaire"** avec des ressources foncières plus contraintes avec le ZAN, l'aménageur peut trouver un intérêt à la conservation du foncier aménagé. La cession l'empêche en effet de réguler son usage dans la durée et de garantir des fonctions spécifiques, que ce soit la conservation d'une destination de recherche sur le plateau de Saclay, ou la préservation d'un foncier destiné aux activités économiques pour l'EPAMarne ou Grand Paris Aménagement. D'autre part, la cession du foncier induit un morcellement des lots qui rend complexe les interventions futures avec la nécessité de racheter les parcelles et de les remembrer pour agir de façon cohérente sur des périmètres conséquents. La conservation du foncier et sa gestion impliqueraient toutefois pour l'aménageur une **refonte du modèle économique fortement basé sur la cession de charges foncières**, et suscitent également des **questions de clôture de bilan** et donc potentiellement de création de structures ad hoc, permettant d'isoler les frais de portage long terme du bilan d'aménagement, qui doit être équilibré à l'instant t.

Nombreuses sont les **entreprises publiques locales (EPL)** à réaliser une activité d'aménageur (393 dont 300 en activité principale en 2021). Les **entreprises publiques locales (EPL)** jouissent d'un statut un peu particulier. Ces entreprises sont en effet des sociétés anonymes, régies pour l'essentiel par le code du commerce, et se doivent d'être à l'équilibre. **Elles n'ont pas pour principe directeur l'absence de but lucratif**. En effet, même si le premier objectif n'est pas l'obtention d'un profit mais l'intérêt général, les bénéfices pourront être soit redistribués entre actionnaires soit réinvestis. **Le capital des EPL est majoritairement (SEM) ou exclusivement détenu par les collectivités (SPL), au côté notamment d'investisseurs institutionnels comme la Caisse des Dépôts et Consignations. Les ressources des EPL proviennent de leur activité**, et donc pour les aménageurs principalement de la cession de charges foncières, mais elles peuvent également percevoir des subventions et participations d'équilibre des collectivités dans le cadre des opérations d'aménagement, et faire appel à l'emprunt. En particulier, les SPL bénéficient d'une confiance accrue des banques du fait de la garantie apportée par les collectivités.

En tant qu'aménageur, les EPL portent du foncier dans le but de réaliser une opération programmée d'aménagement, et

sur la durée de cette opération. Le fait est que, **parmi les EPL que nous avons pu interroger, peu se posaient déjà la question du portage foncier en amont**. La SPL de la Savoie (SPLS), composée entre autres du syndicat mixte Chambéry Grand Lac Economie et du département, mais également des communes environnantes, réalise en concession l'aménagement de Savoie Technolac ainsi que des zones d'activités de Landiers Ouest et Grand Verger. L'aménagement des autres parcs est réalisé en régie par le syndicat. Dans le cadre des ZAC 2 et 3 de Savoie Technolac et de la mise en place des baux à construction, la SPLS conserve donc le foncier en démembrement, tout en étant en capacité de clore son bilan puisque l'intégralité de la redevance est versée au début du bail. CGLE récupère ensuite les baux à la clôture de la concession. A Nanterre, la SEMNA est également porteur foncier du Château de Nanterre, et s'inscrit d'abord dans une logique de conservation du patrimoine historique.

Les **aménageurs privés** s'inscrivent eux dans une logique visant à produire du foncier équipé constructible principalement pour alimenter les sociétés de promotion du groupe. Ils doivent conserver une visibilité commerciale et ne s'intéressent donc qu'aux fonciers simples et plus rapides à mettre en œuvre. Pour les **promoteurs**, dont le modèle économique repose sur une optimisation de la charge foncière, donc entre autres une durée de portage la plus réduite possible, le positionnement vers un sourçage plus en amont ne paraît pas nécessairement adéquat. Pour autant, on observe des promoteurs qui n'hésitent aujourd'hui pas à acheter du foncier en anticipation des opérations, et font du portage foncier en attendant le changement d'usage du droit des sols.

6. MOURAREAU, Florence. *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*. La Documentation Française. 2007.

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)⁶

Les SAFER sont des acteurs majeurs de l'aménagement et du portage foncier en zone rurale. Leur modèle juridique est assez similaire à celui des EPL. Il s'agit de sociétés anonymes, à but non lucratif, au sein desquelles les collectivités, mais aussi les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux à caractère rural peuvent participer au capital social. Elles ont pour mission d'améliorer les structures foncières en milieu rural, par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations, par la mise en valeur des sols et éventuellement par l'aménagement et le remaniement parcellaire. Elles peuvent conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres vers des usages non agricoles. Elles seules disposent d'un droit de préemption pour les aliénations à titre onéreux de biens à vocation agricole. Par leur action, les SAFER ont permis de conserver le foncier agricole français à des niveaux de prix plus bas que la moyenne européenne.

Plusieurs EPF ont créé des filiales, qui se positionnent très en amont dans la chaîne de l'aménagement.

La **Foncière Commune** a été créée pour préparer plus spécifiquement les opérations d'aménagement sur le territoire de l'EPT Plaine Commune, tandis que la **Foncière Publique d'Ile-de-France** s'adresse plus généralement à l'ensemble des territoires franciliens. L'objectif est de maîtriser un foncier qui a vocation à muter pour réaliser des coutures urbaines, et dont la valeur va augmenter du fait du déploiement du Grand Paris Express. En l'absence de subventions et pour financer le portage foncier, la foncière se concentre sur des actifs immobiliers, principalement d'activités, ayant un rendement satisfaisant. Elles se situent très en amont dans la chaîne de l'aménagement, tandis que l'EPFIF a un portage plus classique lié directement à une opération.

La Foncière commune, dotée d'un capital de 10M€ apporté à 15 % par la SEM d'aménagement Plaine Commune et 85% par l'EPFIF, ou la Foncière publique d'Ile-de-France, filiale de l'EPFIF constituée avec la Banque des Territoires, qui détient 40% du capital de 100M€, sont des SAS. Le portage des biens est principalement financé par les fonds propres et l'emprunt.

Une autre différence importante avec l'EPFIF réside dans le portage de fonciers occupés et dont la vocation est de le rester sur une durée relativement longue, tandis que l'EPFIF ne peut proposer que des conventions temporaires, et porte plus souvent des fonciers non occupés. **La durée moyenne de portage de ces foncières est d'environ 15 ans, afin de générer des rentrées suffisantes pour assurer les frais de portage, via des baux commerciaux classiques** : ces foncières ont un but de rendement, bien que relativement faible, et assurent principalement un métier de gestion immobilière. Elles n'ont pas vocation à conserver le foncier dans la durée: celui-ci devra être cédé à des aménageurs pour réaliser les opérations. La Foncière Publique d'Ile-de-France a une rentabilité d'intérêt général, évaluée autour de 2%.

2. La diversification des EPF et EPL vers la gestion patrimoniale et le portage en aval, via des filiales dédiées

Au cours des dernières années, de nombreuses **foncières de redynamisation** ont vu le jour. Elles constituent une forme de portage en aval, en gestion. Mais elles n'ont pas uniquement pour but la gestion de locaux commerciaux, et peuvent également contribuer à l'acquisition puis à la réhabilitation des bâtiments. Elles se situent donc dans une **position que l'on pourrait considérer tant en amont dans une optique de renouvellement urbain, qu'en aval en gestion commerciale**. Ces foncières ont des vocations spécifiques, selon les besoins des territoires, les positionnant de fait sur des segments spécifiques -amont ou aval- de portage, avec une **prédominance de l'aval**.

Certaines foncières ont pu être créées à l'initiative des EPF, en tant que filiales, comme dans le Pays Basque où la création d'une foncière de redynamisation commerciale avec la Banque des Territoires, la SEPA (SEM d'aménagement départementale), et l'EPF du Bearn, est envisagée. En Haute-Savoie, la Foncière 74 n'est pas seulement un OFS, mais gère également tout type de programmation (commerces, activités...). Elle présente la particularité de prendre la forme d'un GIP et donc d'être à but non lucratif, contrairement aux autres formes de foncières souvent créées. Elle n'est pas à proprement parler une filiale de l'EPF, dans la mesure où sa voix n'est pas prédominante. Créée sans capital, dans un but d'expérimentation, elle tire ses ressources de subventions de l'EPF, d'emprunts, amortis par les recettes d'exploitation, et également d'une participation de la collectivité (25% de la valeur vénale du bien à acheter) qui y a fait appel dans le cadre de l'opération.

Les EPL, qui exercent souvent plusieurs métiers, exercent également souvent une activité de gestion patrimoniale de locaux dont elles sont propriétaires ou pour le compte de tiers. En 2021, on recense 124 sociétés patrimoniales, dont près des trois quarts sont des SEM et un quart des filiales (SAS, SCI, SA)⁷. Ainsi, la SEM Oryon pratique le démembrement entre usufruit et nue-propriété conservée par la collectivité pour certains de ses locaux commerciaux en Vendée, tandis que la SEMAEST, à Paris, gère plutôt des locaux commerciaux pour le compte de la ville. **Nous avons pu observer que les EPL sont de plus en plus nombreuses à créer des foncières de redynamisation par l'intermédiaire de leurs filiales sous la forme de sociétés anonymes.** Nous n'avons pas été en mesure de déterminer si la création de ces foncières de redynamisation relevait d'une volonté de la part des collectivités d'inciter les EPL d'aménagement à compléter leur maîtrise du foncier dans une perspective d'aménagement circulaire, ou s'il s'agissait davantage de se saisir des opportunités offertes par le Fonds de relance pour répondre aux besoins des villes petites et moyennes, en contribuant à la diversification des métiers de leurs EPL.

7. *Les sociétés patrimoniales, actrices de la relance : L'économie mixte au service du développement territorial.* Banque des Territoires, 2021.

8. *Foncière de redynamisation SAS Metropolis : retour d'expérience d'une foncière ACV pionnière en France.* Banque des Territoires, 2020.

La **SEM Oryon** a monté en partenariat avec l'EPF de Vendée et la Banque des Territoires la première foncière Action Cœur de Ville en France, agissant principalement sur les locaux commerciaux en centre-ville ou centre-bourg. La foncière Metropolis⁸ prend la forme d'une SAS commerciale, qui permet plus facilement de nouveaux apports en capital qu'une SCI. Elle finance ses opérations par du capital propre, de la dette et des comptes courants d'associés, mais la part de l'emprunt par rapport aux fonds propres reste limitée. Initialement, la foncière n'a pas vocation à rester propriétaire des lieux, mais à faire des bénéfices pour les réinjecter dans l'économie locale. La question se pose toutefois aujourd'hui de conserver les locaux dans la durée, afin d'éviter le renchérissement des loyers à la suite d'un rachat par des investisseurs, et également de financer

des travaux de réhabilitation qui porteraient les prix de vente des locaux bien au-delà des valeurs de marché.

Dans la même optique, la **SEM Breizh**, SEM régionale, a créé de nombreuses filiales dont la SAS BreizhCité, une foncière de redynamisation née en 2021, qui n'a pas vocation à porter du foncier sur le long terme. Ses actionnaires sont SemBreizh (majoritaire), la Banque des territoires, des banques diverses ainsi que l'EPF de Bretagne. Elle dispose de 8,5M€ de fonds propres, et d'une capacité de 70M€ d'investissement. Les filiales de la SemBreizh fonctionnent avec les moyens de la SEM, dont elles reçoivent 110M€ par an en investissement. La SEM Breizh est actuellement dans une dynamique d'augmentation de capital, afin de pouvoir recapitaliser ses filiales qui arrivent à bout de fonds propres. **LARAC**, SEM régionale d'Occitanie fortement capitalisée, dispose également d'une filiale SAS patrimoniale ainsi que de foncières dédiées à des projets particuliers, comme la Foncière des Pyrénées pour l'hôtellerie de montagne. Elle a récemment créé la SAS FOCCAL, une foncière de redynamisation commerciale, en partenariat avec la Banque des territoires et l'EPF. L'exploitation commerciale des locaux est prévue sur une durée de 15 ans, avant cession.

Les aménageurs privés ne semblent pas intéressés par la perspective de porter du foncier en aval des opérations d'aménagement. Pour ces acteurs souvent intrinsèquement liés à des promoteurs, si le sourçage en foncier en vue d'une opération prédéfinie apparaît essentiel, il ne semble pas pertinent, dans leur modèle économique, de détenir du foncier sur le long terme. En effet, leur modèle économique repose sur une rotation du capital, contraire au principe d'immobilisation en cas de portage sur le long terme.

C. De grands propriétaires aux stratégies de valorisation variées

Les acteurs historiquement positionnés sur le secteur de la gestion patrimoniale, comme les **foncières commerciales ou les bailleurs sociaux**, disposent d'un foncier conséquent. Acteurs de la chaîne de l'aménagement, ils ont choisi pour certains de se repositionner plus en amont pour garantir leur accès au foncier ou le valoriser.

Le groupe Frey, une des plus grosses foncières commerciales en France, détient un important patrimoine de centres commerciaux, retail parks... Il s'implique aujourd'hui dans la requalification de zones commerciales périurbaines. Le groupe s'inscrit dans une volonté de maîtrise de la chaîne de valeur, puisqu'il exerce les fonctions d'un aménageur, d'un développeur et d'un investisseur de commerces. Fin 2022, **la Banque des Territoires, CDC**

Habitat et Frey ont créé un véhicule de portage foncier d'une capacité initiale de 200 millions d'euros, pour transformer les entrées de ville commerciales en nouveaux quartiers mixtes. La répartition capitalistique de cette société de portage est de 40 % Banque des Territoires, 30 % CDC Habitat et 30 % FREY. Comme la Foncière publique d'Ile-de-France, cette société de portage acquiert des actifs occupés, permettant une perception de loyers garantissant un certain rendement. Elle acquiert le foncier par anticipation, et une fois le projet défini, engage les travaux de démolition, la dépollution, le remembrement, l'aménagement avant de revendre le foncier réaménagé, et éventuellement à Frey en tant que foncière commerciale.

Les bailleurs sociaux disposent également d'un patrimoine et de ressources foncières conséquentes, qui peuvent être optimisés par des opérations de densification, voire de démolition-reconstruction. Par le biais des OFS, dont ils peuvent être à l'initiative, les bailleurs sociaux semblent se repositionner sur les questions foncières, après un désengagement relatif des opérations de maîtrise d'ouvrage lié à l'achat en VEFA. Contrairement aux OFS, ils ne conservent en revanche pas nécessairement leur patrimoine indéfiniment et peuvent procéder à des cessions dans un but de valorisation, qui financent la construction d'autres logements sociaux. Les bailleurs ont progressivement pris en compte la valeur du foncier qu'ils détiennent déjà. Les bailleurs sociaux peuvent être de nature juridique différente, publique (OPH) comme privée (SCIC HLM, SA HLM...), et incluent également des SEM de construction de logements sociaux. Les Offices publics de l'habitat (OPH), les Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) qui prennent la forme de sociétés anonymes tout comme les Coopératives HLM, sont à finalité non lucrative ou à lucrativité limitée. Au niveau de leur financement, les bailleurs sociaux ont droit à un prêt aidé de la CDC selon le type de logements produits, au prêt Gaïa (les emprunts constituent la grande majorité des ressources d'une opération) à des aides fiscales (TVA à taux réduit, exonération de la TFPB), à des subventions étatiques et à des financements (prêts et subventions) d'Action Logement. Les loyers couvrent à peine les dépenses engagées durant toute la phase d'amortissement de l'emprunt principal, la rentabilité liée aux loyers n'arrive donc qu'après potentiellement plus de 40 ans.

De **grands propriétaires privés** sont également détenteurs d'un patrimoine immobilier et foncier considérable, sans pour autant que leur cœur de métier réside dans l'aménagement, la construction immobilière ou la gestion patrimoniale. Ils ont davantage tendance à **valoriser directement leur foncier pour leur propre usage**.

Ainsi, la **SNCF**, société privée dont l'Etat est le seul actionnaire, dispose de 20 000 hectares de foncier et de 8,5 millions de m²

9. *Passeport SNCF Immobilier*. SNCF Immobilier, 2019. En ligne : https://download.presse-sncf-immobilier.fr/2019-03-20-PASSEPORT_SNCF_Immobilier--5e38605125e147ed91bb865c12f5f3e1/2019-03-20-PASSEPORT_SNCF_Immobilier-.pdf [consulté le 29 mai 2023].
10. Dans la majorité des cas, l'Etat est propriétaire du patrimoine des universités, via le Ministère de l'Enseignement Supérieur. A travers le mouvement de dévolution, engagé depuis 2011, quelques universités, comme celles de Bordeaux ou de Poitiers, ont pu récupérer leur patrimoine en pleine propriété.

de bâtiments industriels et tertiaires ou d'activités sociales.⁹ Ce patrimoine accumulé depuis 150 ans est géré par des filiales dédiées, comme la Foncière S2FIT1, qui assure la gestion et l'optimisation d'actifs tertiaires pour les besoins du groupe public ferroviaire, ou la filiale ICF Habitat, qui gère un patrimoine de près de 100 000 logements dédiés à la mobilité résidentielle des cheminots. Dans le même esprit que l'APHP, il s'agit ici principalement de valoriser un patrimoine existant, parfois à travers d'importantes politiques de cession, et de répondre à des besoins propres. La SNCF s'est toutefois également positionnée comme aménageur de son foncier et promoteur, à travers sa filiale Espaces Ferroviaires.

Certains acteurs publics plus spécifiques, comme **l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris** (APHP) ou des universités¹⁰, peuvent également détenir un patrimoine foncier important. L'APHP perçoit un intérêt croissant à le conserver, après une politique affirmée de cessions foncières au cours des dernières décennies, dans l'optique de construire de nouveaux logements pour les soignants ou de préserver des réserves foncières hospitalières supplémentaires en cas de crise. L'APHP, quatrième propriétaire foncier d'Île-de-France, a une tradition de baux à long terme. En effet, de nombreux **baux emphytéotiques ont été signés dans les années 50-70 dans le cadre de la construction de logements pour loger les agents de l'APHP par les bailleurs sociaux, ou de la construction d'écoles d'infirmières, sur le foncier de l'APHP**. Il s'agissait dans le cadre de ces opérations de répondre à des besoins internes, mais l'APHP s'est tournée plus récemment vers ces formes de démembrement (bail à construction) avec un objectif de valorisation, pour l'Hôtel-Dieu ou leur ancien siège avenue Victoria à Paris. L'APHP, établissement public de santé, n'a pas pour objet principal un objet industriel ou commercial, au contraire des EPIC, ni pour finalité la lucrativité. Le fait est que les politiques de cessions pratiquées ont à voir avec un besoin d'investissements dans de nouveaux locaux, dans une optique de rotation. Si les opérations à Victoria et pour l'Hôtel-Dieu ont pu être conduites sous forme de dissociation, c'est entre autres parce que la **cession des droits réels était potentiellement équivalente à la vente en pleine propriété du terrain**, au vu de la localisation particulièrement attractive des biens.

1. Des structures de portage issue de la société civile, orientées vers les communs

Dans l'esprit, les OFS étaient censés se rapprocher des community land trust, dont la gouvernance se rapporte à la conception des *communs*. Si les OFS français sont loin d'intégrer la société civile dans leur gouvernance, d'autres structures portant du foncier se revendiquent des *communs*. **Les structures**

juridiques choisies par ces organismes n'ont pas pour finalité la lucrativité, et permettent une participation accrue des usagers.

Ainsi, la foncière Microville 112 prend la forme d'une SCIC, tout comme la foncière Base Commune. La SCIC en tant que forme juridique a pour objet «la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale». L'intérêt collectif doit se justifier par un projet de territoire ou de filière d'activité impliquant un multisociétariat, le respect des règles coopératives (1 personne = 1 voix), et la lucrativité limitée. L'ensemble des bénéficiaires est réinvesti dans l'objet social. Le financement de Base Commune passe notamment par la présence "d'investisseurs à impact", comme la Banque des Territoires. Le poids capitalistique n'a pas d'impact sur le poids décisionnaire des sociétaires, ce qui peut freiner l'adhésion des investisseurs institutionnels à ce genre de structure. Microville 112, elle, se finance principalement par des levées de fonds, peu d'acteurs bancaires étant pour l'instant engagés dans le projet. Néanmoins, il faut souligner que la commune de Courcy a apporté quasi gracieusement le foncier de l'ancienne base aérienne au capital de la foncière. La redevance du bail emphytéotique est censée financer l'accompagnement dans les différentes transitions apporté par Microville 112 aux porteurs de projets, tandis que l'aménagement et les différentes infrastructures nécessaires devraient être financés par l'achat de parts sociales (non rémunérées) par les preneurs de baux. **Un des intérêts de la SCIC réside ainsi dans sa capacité à mobiliser des financements extérieurs**, bien que Base Commune ait par exemple choisi de ne financer ses investissements que sur fonds propres et à crédit.

La présence des usagers, donc des preneurs à bail, est garantie au sein d'un collège dédié. Dans le cadre de Microville 112, l'objectif assumé est par ailleurs d'intégrer davantage les citoyens aux processus de décision, au sein du collège des animateurs, notamment à travers la présence de l'association citoyenne Agora M112, qui contribue à la définition de la programmation. L'outil de la foncière, intégrant un tiers de confiance par l'intermédiaire de l'Alliance Sens et Economie, est censé garantir la poursuite de l'objectif initial du projet, sa vocation durable, malgré les alternances politiques probables. Par ailleurs, il apparaît essentiel de souligner que **la SCIC est l'une des rares formes juridiques permettant à une collectivité d'intégrer le capital d'une société privée, en dehors des EPL.**

La **foncière Antidote**, elle, a choisi l'option du **fonds de dotation, dans la perspective de mettre en œuvre une propriété collective.** Le fonds de dotation est une structure juridique simple à créer, par déclaration en préfecture (davantage

que la fondation qui nécessite un décret en Conseil d'Etat) et qui peut recevoir des dons sans limitation, défiscalisés à hauteur de 66 %, pour les reverser à des initiatives d'intérêt général. Ses ressources proviennent de fait uniquement des dons, le fonds de dotation ne pouvant pas toucher de subventions. Personne morale de droit privé à but non lucratif, elle reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général, ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général. Ici, Antidote redistribue le produit du capital (constitué de patrimoine immobilier principalement) par le biais de baux emphytéotiques attribués aux associations représentant les collectifs d'habitants, sous la forme d'usage des immeubles.

La foncière Antidote, est une structure animée par des bénévoles, qui ne comporte ni bénéficiaires ni actionnaires. Le modèle de la SCI, avec des parts et des droits au capital, a été rejeté, au profit d'un fonds de dotation au sein duquel il n'est pas possible de vendre ses parts, et qui se rapproche donc davantage d'une conception de la propriété collective. Ce système est censé empêcher la disparition des lieux collectifs en autogestion, même en cas d'éclatement du collectif qui le porte. Le fonds de dotation se combine à une association, Les Passagères de l'usage, qui regroupe les collectifs habitants pour former la gouvernance.

2. Des investisseurs percevant le foncier comme un actif financier

Les **investisseurs** ne perçoivent pas le foncier comme une ressource valorisable pour ce qu'elle est, d'un point de vue de la construction de la ville, mais davantage comme un **actif financier**. Selon leurs exigences de rentabilité et de sûreté, ils acquièrent ou non du foncier sur le long terme.

La société PERL présente l'usufruit locatif social comme une opportunité pour des investisseurs, notamment particuliers, de se constituer un patrimoine.

La société PERL, filiale de Nexity, se positionne comme l'acteur principal du secteur de l'usufruit locatif social à l'échelle nationale, avec près de la moitié des logements mis en vente en ULS. La société apparaît comme un intermédiaire entre des investisseurs particuliers et des organismes HLM : elle acquiert le foncier, construit et accompagne les acteurs dans le montage. Du point de vue des investisseurs, qui disposent de la nue-propriété, l'opération permet d'acquérir un patrimoine en mobilisant assez peu de fonds propres, sur des durées à peu près équivalentes à celle d'un emprunt bancaire (15 ans à 30 ans maximum), bien

qu'ils ne perçoivent pas de revenus liés à l'usufruit sur cette durée. Le montage de la flexipropriété (cf. fiche outil Flexipropriété) repose sur une logique assez similaire à celle de l'ULS, mais s'étend sur une durée plus longue (50 ans), en pariant sur le fait que le preneur du bail quittera son logement avant (durée moyenne de rotation des cessions de 8 ou 9 ans).

11. SOUAMI, Taoufik, Marie LORENTE, et Martine DROZDZ. *Financement de l'aménagement urbain*. Le Moniteur, 2022.

Les **investisseurs institutionnels, collecteurs d'épargne, comme les assurances ou les caisses de retraites**, cherchent à placer sur le long terme une part importante de leurs ressources, notamment dans des immeubles. La prise de risque sur l'acquisition foncière et le changement du droit des sols reste exceptionnelle de la part des investisseurs, même pour ceux qui s'inscrivent dans une logique plus risquée de plus-value. Les investisseurs préfèrent se positionner plus en aval, à l'échelle immobilière. L'aménagement est particulièrement exposé au risque de retournement de cycles, que seuls des opérateurs économiquement robustes peuvent traverser, comme des opérateurs publics.¹¹

Conclusion

Par leur nature juridique, les collectivités, acteurs institutionnels pérennes comme les OFS, ou encore les fonds de dotation qui forme la foncière Antidote, semblent des structures appropriées pour porter du foncier sur le très long terme. Pour d'autres acteurs de type EPIC, en cas de disparition le foncier pourrait facilement être réattribué à l'Etat. Les acteurs publics apparaissent également comme des porteurs fonciers d'envergure, par le patrimoine qu'ils détiennent historiquement ou par la fonction de portage qui leur est dévolue. Le modèle économique de certains d'entre eux facilite de fait le portage foncier.

Pour les collectivités ou les EPE, leur modèle de financement, par l'impôt notamment, leur permet de porter du foncier sans rendement voire à perte (tout en étant en mesure de rembourser les intérêts de leurs emprunts), et donc souvent dans des logiques d'accessibilité financière. Néanmoins, l'absence de finalité lucrative n'écarte pas le besoin de créer des liquidités par la cession foncière, en fonction du modèle économique du porteur et de son objet, dans une logique d'arbitrage: l'APHP a ainsi besoin de céder du foncier pour être en mesure de financer ses autres investissements, dans une logique de rotation rapide, comme les EPF d'Etat, pour qui se posent d'importantes questions de doctrine sur la durée de portage. **Les acteurs privés** s'inscrivent davantage dans une logique de rendement élevé et de rotation rapide du capital, comme les

promoteurs, **ne semblent pas non plus trouver un intérêt à faire du portage foncier de long terme**, tandis que la détention de foncier en amont d'une opération apparaît comme trop risquée pour de nombreux investisseurs. C'est en cela que la création d'une foncière amont ou ex ante par Frey nous semble relativement intéressante, puisque le portage s'inscrit dans une durée de moyen terme, sans perspective nette sur l'opération à sortir. La présomption que les fonciers d'entrée de ville constitueront très prochainement une ressource demandée nous semble toutefois assez juste, et le positionnement de la foncière de portage de Frey relativement stratégique.

Les aménageurs semblent se saisir des questions de portage foncier plutôt dans une perspective aval que dans une perspective amont, permettant de disposer d'une capacité de réaménagement du foncier conservé. Malgré une capacité d'emprunt sur le long terme, leur mode de financement actuel ne leur garantit pas des ressources régulières et pérennes, qui couvriraient les frais de portage et le remboursement des intérêts d'emprunt nécessaires à un portage de long terme. Leur modèle économique fonctionnant sur des bilans équilibrés sur le temps de l'aménagement, le portage de long terme appelle au recours à des filiales afin de cloisonner les bilans. Il est intéressant de noter **l'émergence de nombreuses foncières** de gestion patrimoniale/redynamisation, en aval ou ex post, souvent créées à l'initiative des EPL, et de quelques foncières en amont à l'initiative d'EPF, qui permettent en tirant des recettes d'exploitation d'amortir les coûts de portage et de rembourser les intérêts.

De fait, **le portage foncier sur des durées plus longues nécessite des capacités de financement plus importantes**, afin de pouvoir disposer d'un fonds de roulement conséquent en plus du capital immobilisé dans le foncier. L'emprunt, via des prêts de très longue durée permettant d'étaler les coûts, semble être un moyen indispensable pour garantir le financement de l'achat et du portage du foncier, tandis qu'une augmentation du capital des acteurs peut également être bénéfique et facilite d'ailleurs l'effet de levier de l'emprunt. On observe clairement cette dimension de recherche de nouveaux capitaux et donc d'un nouvel effet levier dans la création de filiales, tant d'EPF que d'EPL. Le modèle de la foncière apparaît ainsi non seulement comme un moyen d'attirer de nouveaux capitaux mais aussi comme un moyen d'investir et de constituer des réserves foncières en vue d'un projet pas nécessairement mûr au moment de l'acquisition, en en tirant des recettes d'exploitation dans la durée. Ceci suppose néanmoins que les locaux soient occupés à l'acquisition, et n'est envisageable que dans des territoires relativement attractifs.

Si les collectivités apparaissent comme d'importants porteurs fonciers, elles disposent par ailleurs d'outils puissants permettant d'acquérir du foncier, que sont le droit de préemption ou le recours à l'expropriation.

Elles peuvent déléguer ce droit aux EPF, EPA et plus largement aux aménageurs dans le cadre de concessions. La nature d'acteur public recèle toutefois des contraintes sur le portage foncier, en particulier pour l'usage d'un démembrement des droits de propriété. Ainsi, une distinction doit être établie entre le domaine public ou privé des personnes publiques. Dans le cas de l'APHP la conclusion du bail à construction a par exemple nécessité le déclassement de l'Hôtel-Dieu et sa désaffectation du service public. Il est donc passé dans le domaine privé de la personne publique, ce qui permettait l'usage d'un bail à construction et non d'un bail emphytéotique administratif, moins sécurisant pour les acteurs privés (cf. fiche outil BEA).

Enfin, les acteurs des communs nous semblent particulièrement intéressants dans les questions de gouvernance qu'ils soulèvent.

Leur forme juridique, SCIC ou association, inclut fortement la société civile et en particulier les usagers, et apporte une réelle perspective sur le foncier comme bien commun, comme ressource à gérer collectivement par une communauté d'acteurs. Si ces initiatives ne se posent pas en opposition avec les collectivités, et peuvent d'ailleurs avoir conscience de leur complémentarité, la détention du foncier par ces acteurs soulève pour nous la question de l'intérêt général. En effet, un portage public permet d'anticiper les mutations, de maîtriser la programmation, potentiellement de garantir l'accessibilité financière, ce que ne permet pas le portage par ces acteurs privés. Il apparaît toutefois souvent très coûteux pour la collectivité.

III. Des arrangements organisationnels entre acteurs de l'aménagement, pour mettre en œuvre la dissociation

La mise en œuvre des montages de dissociation foncier-bâti ou démembrement des droits réels de propriété appelle à une reconfiguration de la chaîne d'acteurs et des compétences associées. Ces montages nécessitent en effet des interventions plus imbriquées et pérennes dans le temps, pour répondre aux différentes compétences associées à l'usage de la dissociation : stratégie d'acquisition et remembrement foncier, portage foncier de long terme, proto-aménagement et aménagement, construction et réhabilitation de bâtis, mais aussi compétences juridiques pour la rédaction de baux complexes, et adaptation des stratégies de redevance. Cette reconfiguration du chaînage de la dissociation appelle une réorganisation des acteurs.

Un premier enjeu consiste ainsi à **rassembler les compétences présentes sur le territoire pour mener à bien ces montages**. Un second enjeu réside dans **l'apport en financement et le partage du risque sur les opérations de dissociation**, avec une possible forme de solidarisation des acteurs de la chaîne. Un troisième enjeu relève de **l'intégration des collectivités dans la gouvernance, pour assurer un portage politique**, dont nous verrons l'importance par la suite. Ces trois enjeux amènent les acteurs de la dissociation à envisager de nouvelles coopérations pour porter ces montages.

Nous avons tenté une classification en trois grandes familles, relevant de niveaux d'intégration et de stratégies de coopération. La première famille relève de **l'internalisation des compétences**, ou de la **structuration d'un acteur par le biais de filiales** : un unique acteur présent sur le territoire se saisit de la chaîne de la dissociation, seul ou en associant des partenaires à ses filiales, et couvre ainsi l'ensemble de la chaîne de valeur de la dissociation. Une seconde famille relève de la **création d'une structure ad hoc de coopération entre acteurs** : une nouvelle entité est créée et dotée en compétence et éventuellement en capital pour porter l'intégralité de la chaîne de la dissociation. A cette structure ad hoc est associée un système de gouvernance au service des ambitions portées par les acteurs. Enfin, une troisième famille regroupe les acteurs travaillant "main dans la main" selon un **système séquentiel plus linéaire** à la fabrique de la dissociation. Ces acteurs peuvent par exemple être liés par une gouvernance "imbriquée" (SEM/collectivité) ou par des habitudes de travail ou relations contractuelles plus ou moins collaboratives (AP-HP/Ville de Paris et bailleurs). Nous aborderons au sein de ces trois familles, tantôt des structurations pérennes

d'acteurs, tantôt des configurations au service d'un projet. Cette classification ne présente donc pas de distinction rigoureusement juridique, mais tente de dépeindre trois grands mouvements de coopération dans lesquels se distinguent une multitude de stratégies dépendant des contextes, des projets et des acteurs. Elle repose uniquement sur nos observations et entretiens, et n'a aucune ambition d'exhaustivité.

Nous aborderons ensuite les conditions et problématiques posées par ces nouvelles imbrications d'acteurs, en termes de coordination de l'action publique, de mise en œuvre de péréquations, et de portage politique.

A. Des stratégies variées de partage des compétences, des moyens et des risques

1. Une chaîne de la dissociation maîtrisée par un acteur unique : par voie d'internalisation et création de filiales

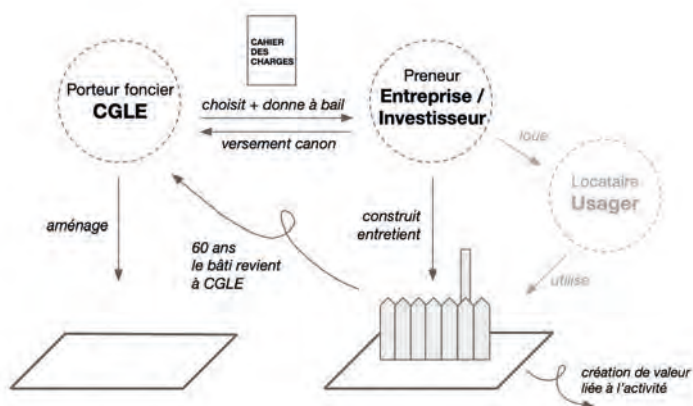
Les pratiques de dissociation du foncier et du bâti, et donc les compétences associées, peuvent être maîtrisées par un acteur unique, qui s'occupe de la stratégie d'acquisition et du portage foncier, de l'aménagement, du développement des programmes associés le cas échéant, de la mise à bail des programmes construits et/ou réhabilités, ou du foncier brut. **Ces différents chaînons de la dissociation peuvent être portés directement par la structure d'origine, ou en partie par le biais d'une filiale afin de cloisonner le risque, notamment lié au portage foncier.** C'est une configuration particulièrement répandue dans les exemples de montages portés par des SEM. Dans le cas de montages dissociants maîtrisés par une collectivité, celle-ci pourra se baser sur sa SPL pour gérer en quasi-régie une partie des compétences.

Si ces acteurs peuvent être d'échelles diverses, nous pouvons distinguer deux familles dans les exemples rencontrés : **des collectivités qui portent une politique publique forte de maîtrise de la programmation ou d'accessibilité sur leur territoire**, et des **SEM d'échelle régionale ou départementale à forte capitalisation, qui portent une mission de développement économique et revitalisation des territoires**. Ces acteurs qui maîtrisent l'intégralité de la chaîne présentent l'avantage de récupérer la valeur créée à chaque étape de l'aménagement. Ces acteurs s'inscrivent à une échelle suffisamment grande pour pouvoir développer l'ingénierie juridique et financière pour assurer le portage du foncier dans le temps long.

• Savoie-Technolac : un portage politique fort des collectivités

Le parc d'activité Savoie-Technolac porté par les collectivités du Grand Chambéry et la communauté d'agglomération Grand Lac est un exemple de maîtrise des compétences de la dissociation par des collectivités organisées autour d'un projet très porté politiquement. Celles-ci sont organisées au sein du syndicat mixte **Chambéry Grand Lac Economie** (CGLE) créé en 2017 et dédié au développement économique à l'échelle du bassin d'emploi. Il est issu de la fusion de quatre structures préexistantes : les deux services économiques des deux collectivités, et les deux syndicats mixtes de Sypartec (gérant le parc Savoie-Technolac) et Savoie Hexapole. Dans certains cas, CGLE s'appuie sur la SPL de la Savoie (SPLS), à l'actionnariat constituée du département, du CGLE et des communes concernées, et lui confie l'aménagement et le portage du foncier de certaines zones d'activités gérées par le CGLE, comme Savoie Technolac. Les baux sont alors cédés à CGLE par la SPL à la clôture de la concession. CGLE s'occupe de la rédaction des cahiers des charges, de la sélection des preneurs des baux, et pour certains parcs également de l'aménagement de la zone d'activité. CGLE assure également un rôle de gestion et d'animation des parcs, en étant bureau d'accueil des entreprises et en contribuant à la création d'entreprises innovantes. En régie ou par le biais de la SPL, les collectivités conservent une maîtrise très forte de la chaîne de l'aménagement en jeu dans ces montages dissociants. Ce choix est justifié par une stratégie visant un contrôle fort de la programmation de la zone d'activité de Savoie-Technolac (cf. monographie dédiée).

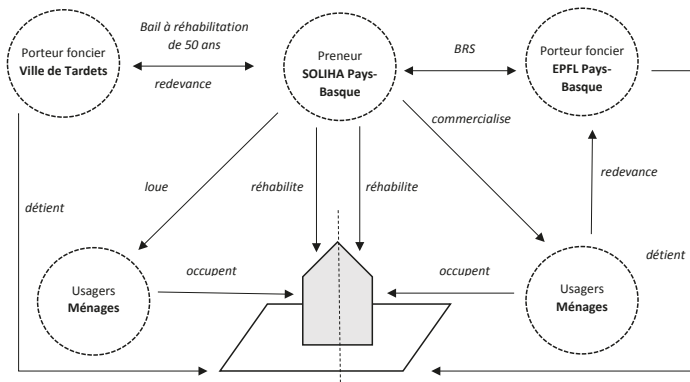
Fig 4. Montage en bail à construction, opéré à Savoie-Technolac.
Source : ProjetCo EPL



• **L'EPF du Pays-Basque, un EPF local aux fonctions étendues**

L'EPF du Pays-Basque est un exemple intéressant d'intégration des compétences au sein d'un seul et unique acteur. Cet établissement public foncier local, porté à grande majorité par les communes du Pays-Basque, opère tout particulièrement dans les zones en déprises des bourgs de l'arrière-pays, qui démontrent des enjeux de revitalisation de l'activité commerciale et réhabilitation des logements. Les conditions de marché étant trop faible pour que les prix de sorties des logements permettent d'en financer la réhabilitation, l'EPF se fait agréer OFS en 2019 afin de sortir le coût du foncier de l'opération, et de permettre de commercialiser du logement en BRS à des prix accessibles tout en effectuant les opérations de réhabilitation nécessaires sur le bâti existant. L'absence d'acteurs sur le territoire pousse l'EPF à internaliser l'ensemble de la chaîne : il acquiert le foncier, effectue les travaux en maîtrise d'ouvrage directe, et porte sur les logements sur le long terme en sa qualité d'OFS. Son agrément nécessite néanmoins un changement dans les statuts de la structure pour garantir sa non lucrativité, et distinguer l'usage fait de la TSE du financement de l'OFS. Ce même EPF réfléchit actuellement à la création d'une foncière ad hoc avec l'EPF Bearn et la SEPA, Sem départementale pour porter les locaux commerciaux des centres à redynamiser, qui s'inscrirait dans la seconde famille de structure de coopération développée ci-après.

Fig 5. Montage en bail à réhabilitation et bail réel solidaire, opéré pour le Château de Daguerre.
Source : ProjetCo EPL



• **L'ARAC, un projet régional formalisé par un duo SEM-SPL et de nombreuses filiales**

Le cas de l'**Agence Régionale Aménagement Construction** (ARAC) est également un exemple intéressant de maîtrise des compétences par filialisation. Cette EPL régionale d'Occitanie dont la région est l'actionnaire majoritaire a pour objet principal le développement économique de la région. Elle se présente comme un acteur unique composé de deux sociétés complémentaires : une SPL d'aménagement, et une SEM, dont l'actionnariat est composé à 73% de la région, 21% la CDC, moins de 3% par des institutions bancaires locales, et 0,03% par la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Occitanie. La SEM présente ainsi la spécificité d'être hautement capitalisée (plus de 27 millions contre 3 à 4 millions en moyenne pour les SEM), lui permettant de créer plus facilement des filiales. Pour organiser ses activités de portage foncier ou immobilier, la SEM s'est ainsi dotée de filiales sous la forme de SAS, qui se distinguent suivant la programmation portée (locaux commerciaux, foncier d'activité, etc).

Au sein de ses parcs d'activités, elle favorise l'implantation des entreprises en proposant plusieurs modalités d'accès au foncier : en pleine propriété, en location, en bail à construction. La pratique de la dissociation de l'ARAC pourrait être qualifiée d'opportuniste, dans ce qu'elle ne s'ancre que comme une possibilité dans la palette d'outils de l'EPL pour faciliter l'implantation des entreprises sur le territoire. Avec ce fonctionnement à grande échelle, en combinant SPL, SEM et des filiales de portage sous la forme de SAS, l'ARAC parvient à maîtriser l'intégralité de la chaîne et à adapter ainsi ses prestations aux besoins des activités économiques. Si la collectivité ne peut être directement actionnaire des SAS, celle-ci exerce un contrôle fort sur leur activité par son actionnariat dominant sur la SEM, structure-mère des filiales de portage.

• **La SEM Oryon, une EPL communale au périmètre départemental dotée d'une filiale foncière**

La **SEM Oryon** est un acteur comparable dans son activité et sa capacité à développer des filiales pour maîtriser les différentes compétences, à cela près qu'elle présente une plus grande multiplicité de domaines d'activités. Son objectif principal reste le développement économique du département. Acteur couteau-suisse, elle présente cinq activités : bailleur social, gestionnaire d'équipement, agence de développement économique, constructeur et aménageur. Elle porte ainsi du foncier pour du logement comme pour des activités économiques (portage en co-investissement). SEM intervenant à l'échelle départementale, elle présente 6 actionnaires publics, dont l'actionnaire majoritaire est la commune de la Roche-sur-Yon, et 32 privés. Elle est capitalisée à hauteur de 12 millions d'euros. Sa filiale Metropolis, foncière de redynamisation dédiée au commerce, présente des

complémentarités avec la SEM: elle confie la gestion locative de ses locaux en prestation de service à la SEM, dans le cadre de contrats de prestation de service, puisqu'elle ne dispose d'aucun salarié. La dissociation est réalisée par la SEM, à la demande des collectivités, afin de permettre la sortie de programmes en redynamisation de centres-bourgs. La collectivité choisit en effet de ne potentiellement pas octroyer une subvention à la SEM pour équilibrer l'opération, mais de ne lui céder que l'usufruit. Elle réduit de fait les coûts du foncier et de l'immobilier, rendant l'opération viable, tout en conservant des droits réels et récupérant l'intégralité de la propriété en fin d'usufruit.

2. Création d'une structure ad hoc de mutualisation des compétences et des moyens financiers

Sur certains territoires déjà couverts par un certain nombre d'acteurs aux compétences complémentaires, **la mise en œuvre d'une politique de dissociation peut voir le jour en étant portée par des acteurs coalisés au sein d'un montage juridique de type SCIC, GIP ou GIE dans nos exemples, mais potentiellement pourquoi pas aussi dans une SEM**, permettant de les associer au sein d'une même structure ad hoc. Ces montages autorisent une **mise en commun de compétences** liées aux métiers de la dissociation (acquisition et portage foncier, aménagement, gestion), mais également **des moyens économiques dont disposent les différents acteurs actionnaires**. Suivant leur forme juridique, ces montages ont tendance à garantir une lucrativité limitée de la structure. Ces montages peuvent également asseoir une volonté d'intégrer les futurs usagers de l'opération d'aménagement. C'est notamment le cas de la SCIC, qui permet d'associer de nombreux acteurs dans différents collèges - financeurs, habitants, entreprises, etc - tout en gardant la main sur la gouvernance de la structure. Les groupements d'intérêt économique et public sont une manière de mettre en commun une ingénierie, des moyens financiers, matériels et humains au service des opérations de dissociation.

• L'OFS des Yvelines, un GIP porté par le département

L'OFS des Yvelines s'organise ainsi sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) intégrant le département des Yvelines (60%), la SEM Citallios (20%), et le bailleur Les Résidences Yvelines Essonne (60%). L'apport au capital est effectué en grande majorité par le département, à hauteur de 25 830 K€ ; la SEM et le bailleur apportent chacun du capital à hauteur de 85 K€. Cette structure de coopération permet de mutualiser des moyens matériels – les locaux sont mis à disposition du département – et humains – les compétences juridiques et de projets sont mises à

disposition par la SEM et le département. Cette forme juridique permet d'organiser une structure agréée OFS avec uniquement deux équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT). C'est donc une logique de rationalisation des moyens qui prévaut dans la constitution du GIP pour l'OFS. L'intérêt de cette structure réside également dans **l'association d'acteurs de la chaîne de l'aménagement**. En effet, l'OFS des Yvelines sera de manière plus directe amené à travailler sur les opérations de la SEM, et notamment en collaboration avec la filiale de promotion de la SEM. Cela permet à l'OFS d'agir de manière plus opportuniste sans avoir à mener de politique foncière ou de développement. En travaillant avec la filiale de promotion de Citallios l'OFS affine sa connaissance des bilans et des pratiques des promoteurs, et ainsi peut calculer des droits d'appui au plus proches des marges de ces derniers. Les droits d'appui correspondent à une contrepartie financière demandée aux promoteurs lors de la réalisation d'opérations de BRS : en effet, ces derniers ne portant pas le foncier, ils voient les coûts de leur bilan se réduire de manière conséquente sans une diminution forte des recettes. C'est un moyen pour l'OFS de récupérer une partie de la valeur captée par les promoteurs, présentant ainsi un fort enjeu de connaissance des bilans pour l'établir au plus proche des coûts et recettes réelles.

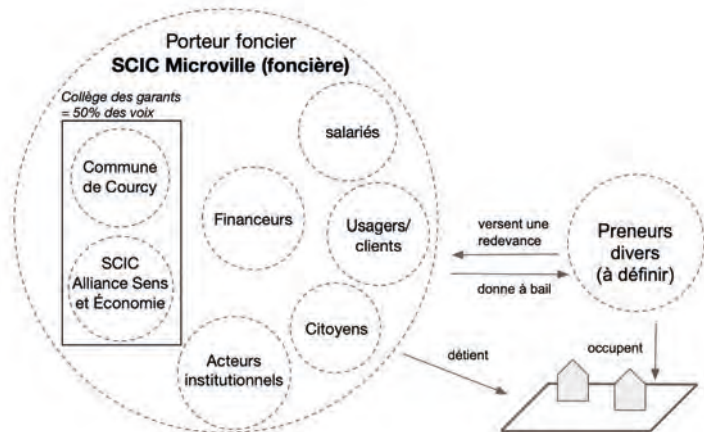
• La Foncière 74, un GIP multi-partenarial

Dans ces pratiques de la dissociation par groupement d'acteurs, on peut mentionner la **Foncière de Haute-Savoie** qui porte de l'activité en bail à construction et du logement en BRS. Agréée OFS, elle est constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public intégrant 21 membres dont 5 privés, avec notamment les collectivités, l'EPF 74, la Caisse d'Épargne, l'Union sociale pour l'Habitat 74, Action logement, la Chambre de Commerce et d'Industrie, et FPI Alpes, mais pas d'aménageur. Chaque membre est représenté par une voix au conseil d'administration. 75% des voix doivent être dévolues aux acteurs du secteur public pour en assurer une gouvernance publique. Cette variété de membres permet notamment d'associer les acteurs du logement social et privé et les entreprises locales à la gouvernance, pour apporter leur expertise et refléter au mieux les besoins du territoire. La Caisse d'Épargne est ainsi associée en tant que première banque à financer des ménages accédants en BRS et Action Logement en qualité de financeur des OFS, tandis que la CCI apporte son expertise sur la demande en baux des entreprises et les possibilités de montant de redevance. Les locaux et le personnel sont mis à disposition par l'EPF. La décision de procéder par une foncière sans capital relève du caractère expérimental de la structure. L'EPF lui donne ainsi des subventions d'investissement lors des projets, et la foncière tire le restant de ses ressources de l'emprunt et de la participation des collectivités. La mutualisation des acteurs au sein d'une même structure permet ainsi la mise en commun des moyens de financement de ces acteurs.

• **La SCIC Microville 112 : une gouvernance intégrant les acteurs du projets au sens large**

Un autre cas rencontré est celui de Microville 112, où la structure de portage, d'aménagement et de gestion du projet est constituée sous la forme d'une SCIC. Elle intègre la commune de Courcy, là où se situe l'emprise foncière, la SCIC Alliance Sens et Économie à l'origine du projet, ainsi que les habitants du village de Courcy, les entreprises locales, et devrait s'élargir aux investisseurs, dans différents collèges prenant part aux décisions concernant l'avenir du site. Ces différents collèges constituent chacun un groupe de voix représenté à 10% : les salariés et fournisseurs de la SCIC, les clients (preneurs des baux voire locataires), les animateurs (associations locales dont aujourd'hui l'association des citoyens riverains Agora M112), les acteurs économiques et institutionnels, les financeurs ; un "collège des garants", détenant 50% des voix, assure une forme de contrôle sur les décisions prises au sein de la SCIC. Le collège des garants est constitué de la SCIC Alliance Sens et Économie et de la commune de Courcy.

Fig 6. Montage en dissociation et gouvernance de la foncière Microville 112.
Source : ProjetCo EPL



Cette approche par la SCIC s'inscrit moins dans une volonté de mutualisation de moyens ou de compétences, que dans l'idée d'une gouvernance partagée et d'un processus de projet participatif. La collectivité a toutefois apporté une importante contribution en nature au capital sous la forme du terrain de la base, tandis que des pistes de réflexions émergent sur l'obligation d'achat de parts sociales pour les preneurs des baux, afin de pouvoir financer les opérations d'aménagement nécessaires au site.

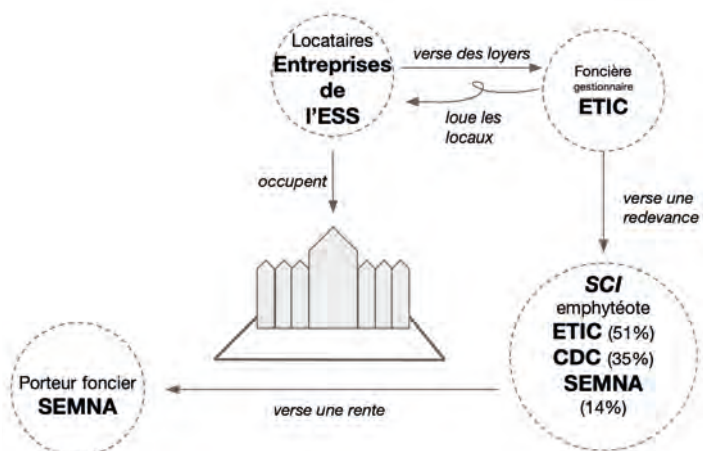
Le cas de la Microville 112 permet une réflexion intéressante sur le portage politique d'un projet. En effet, au regard de l'envergure

du site, le Grand Reims semblerait l'échelon de collectivité pertinent pour se saisir de l'opération, mais l'approche proposée en termes de programmation s'éloigne des volontés portées par la communauté d'agglomération pour l'ancienne base aérienne. Des tensions politiques locales ne facilitent pas l'avancée du projet. Le manque de portage politique à l'échelle pertinente est un frein très fort pour l'obtention des autorisations, mais également en termes de confiance bancaire, rendant complexe l'accès à des financements.

• **L'opération du Château de Nanterre : une SCI titulaire du bail intégrant la SEM locale**

L'opération du Château de Nanterre est également un cas intéressant de réorganisation des acteurs, avec la particularité de la création d'une société ad hoc côté preneur du bail. Le patrimoine foncier est ainsi porté directement par la SEM de Nanterre (SEMNA), en charge de l'aménagement du périmètre intégrant le château, qu'elle achète sur ses fonds propres. Celle-ci le cède en bail emphytéotique à une SCI constituée de trois actionnaires : la SEMNA à 14%, la Caisse des dépôts à 35% et la foncière solidaire ETIC à 51%. La composition de cette SCI répond aux enjeux d'exploitation du bâtiment avec la présence de la foncière ETIC, en charge d'assurer la location des locaux à des entreprises de l'ESS, de financement de l'opération et notamment de la réhabilitation du château, avec la présence de la CDC, et de contrôle de la programmation, avec le dédoublement de la SEMNA côté porteur et côté preneur. La foncière ETIC verse ensuite une rente à la SCI pour l'exploitation du bâtiment, et perçoit en contrepartie les loyers versés par les entreprises locataires. **Dans ce cas présent, la présence dédoublée du porteur foncier côté preneur du bail est à la fois un moyen de récupérer une partie de la valeur créée par la location du bâtiment, et d'assurer un contrôle fort sur la programmation par la collectivité.**

Fig 7. Montage en bail emphytéotique, opéré sur le Château de Nanterre. Source : ProjetCo EPL



3. Une pratique séquentielle de la dissociation : la coopération d'acteurs aux compétences complémentaires

Il existe également des coopérations entre acteurs qui s'enchaînent de manière séquentielle, suivant le déroulé plus classique d'une opération d'aménagement. **L'imbrication peut être fluidifiée par des proximités institutionnelles entre les acteurs, une interconnaissance favorisant des habitudes de travail, ou une formalisation des rôles mutuels sous la forme de conventions de partenariat par exemple.** La cession de fonciers ou de droits réels ne s'inscrivant pas dans les obligations de mise en concurrence du code des marchés publics, les collectivités et autres acteurs soumis au code des marchés publics peuvent en effet confier leur patrimoine en dissociation aux acteurs de leur choix. **Ces stratégies d'acteurs qui peuvent se traduire par de la coopération sont intéressantes pour les grands propriétaires fonciers non dotés de l'ingénierie nécessaire à l'aménagement, la valorisation ou à la gestion de leur patrimoine, ou ne souhaitant pas s'organiser pour intégrer ces compétences en interne.** Elles émergent également de territoires couverts par des acteurs complémentaires disposant de structures de dialogues, qui leur permettent de développer une connaissance plus fine des modes d'action des uns et des autres.

Dans ces cas de coopérations, le partage du risque entre les différents acteurs n'est pas systématique ; il peut toutefois être formalisé. Lorsque ces coopérations passent par des outils comme les SEM pilotées par les collectivités, celles-ci peuvent influencer sur la capitalisation de cet acteur suivant son rôle dans les montages en dissociation.

• L'articulation SEMAEST - Ville de Paris pour le portage des pieds d'immeuble : une proximité institutionnelle qui fluidifie la coopération

Ces coopérations entre acteurs sont hautement facilitées dans les cas de proximité institutionnelle entre les acteurs. Ainsi, les collectivités peuvent développer des chaînes de compétences avec les EPL dont elles sont actionnaires : c'est par exemple le cas de la **SEMAEST, SEM de la Ville de Paris**. Celle-ci prend en baux emphytéotiques des locaux portés par la collectivité elle-même, ou par des bailleurs sociaux ou privés sur exigence de la collectivité, pour en assurer la gestion et la commercialisation sur 25 ans. Si cet outil est bien créé par la ville, il dispose d'une certaine indépendance, et mène des missions d'accompagnement sur de nombreux territoires en dehors de sa collectivité actionnaire. Le principe d'absence de mise en concurrence pour la cession de droits réels permet à la collectivité de directement céder des droits réels sur son patrimoine à la SEM. L'intérêt pour la ville de Paris est

de se reposer sur les compétences techniques de la SEM en termes de montages économiques et de commercialisation, pour gérer des locaux tout en en garantissant l'accessibilité. Dans le cadre de ses actions en dissociation mais également des opérations de portage foncier pour le compte de la Ville de Paris par le biais de sa filiale, la Foncière Paris Commerces, la Semaest s'est ainsi vue recapitalisée par la Ville de Paris et la Banque des territoires, ses deux principaux actionnaires, à la fin 2022.

• **AP-HP et opérateurs publics ou privés : des habitudes de travail avec la collectivité, des relations contractuelles plus ou moins collaboratives avec des opérateurs privés**

Des coopérations peuvent également voir le jour dans le cadre plus classique d'une mise en concurrence pour des opérations données, l'usage de la dissociation permettant par ailleurs potentiellement un partage de la valeur plus avantageux. Nous pouvons notamment citer le cas de l'**AP-HP**, grand propriétaire foncier qui présente des besoins en logements pour le personnel soignant, sans avoir la compétence d'aménagement. Comme mentionné précédemment, certains de ses fonciers ont historiquement été mis à bail emphytéotique au profit de bailleurs qui y construisent des logements (sociaux ou non), dont une partie sera mise à disposition des soignants des structures hospitalières, l'APHP étant réservataire. A la fin du bail, le bâtiment est déconventionné le cas échéant et l'AP-HP récupère la construction ; il peut y loger directement son personnel, avec des clauses de fonction pour maintenir la population soignante. Cette stratégie de coopération permet ainsi à l'établissement public de se doter d'un parc de logements, nécessaires au fonctionnement des établissements de santé, sans toutefois disposer de la compétence d'aménagement.

L'AP-HP a également développé, pour les biens parisiens à enjeux qu'elle valorise, des collaborations plus poussées avec des opérateurs privés au travers des Réinventer Paris ou en dehors de ces procédures, dans des logiques de valorisation de son patrimoine. L'AP-HP travaille alors en étroite collaboration avec la Ville de Paris à la rédaction d'un cahier des charges pour le site, trouvant un équilibre entre la valorisation attendue par l'AP-HP et la programmation définie en lien avec la Ville de Paris. Ce cahier des charges permet de solliciter de grands opérateurs privés d'envergure nationale sur les montages dissociants et de s'appuyer sur leur capacité à mobiliser une ingénierie juridique et financière pour travailler aux possibilités de contrôle dans le temps pour le porteur foncier. Ces dynamiques entre acteurs sont rendues possibles par la très forte attractivité des parcelles concernées, situées en plein cœur de Paris.

B. Des stratégies de collaboration au service des territoires

Ces structurations du travail collaboratif en vue de la dissociation sont à considérer au regard des territoires d'implantation et de mise en œuvre des montages dissociants. En effet **si certains territoires comprennent de nombreux acteurs correspondant à des périmètres et fonctions distincts qui parfois se superposent (EPL locale, régionale, EPF, EPA, aménageurs privés) et des logiques de portage foncier très différentes, d'autres territoires à l'inverse souffrent d'un manque d'ingénierie et d'acteurs en présence.**

Entre ces deux extrémités du spectre existent une multitude de situations plus ou moins favorables à des expériences de dissociation. Cela dépend de divers facteurs, comme la tension de marché, le type d'activités, la structure de la propriété foncière, la culture de l'action publique, ou même la géographie des lieux. La possibilité de mettre en œuvre des montages dissociants est tributaire de ces territoires d'implantation : en territoire attractif, les investisseurs ne prendront part aux montages dissociants que s'ils n'ont pas le choix de la pleine propriété, car celle-ci représente un investissement sûr leur créant un patrimoine ; c'est notamment le cas des parcelles en baux à construction du parc d'activités d'excellence de Savoie Technolac ou de la réhabilitation de l'Hôtel-Victoria en bail à construction au cœur de Paris. En territoire moins attractif, les montages dissociants peuvent être une opportunité pour faire venir des porteurs de projets en les délestant du coût du foncier, pris en charge par une structure de portage le cas échéant ; c'est la stratégie envisagée dans le cadre de la poursuite du programme Action Cœur de ville pour participer à la revitalisation des centres-ville tout en conservant le patrimoine municipal.

Nous ne tenterons pas ici d'établir des recommandations en termes d'agencement d'acteurs pour la dissociation en fonction des territoires, mais essaierons de tirer des enjeux clefs de la mise en place des montages dissociants si l'usage de ceux-ci venait à s'élargir.

1. L'enjeu de la coordination de l'action publique

La massification de la dissociation et donc des structures porteuses de foncier pose un premier enjeu majeur qui est celui de la coordination de l'action publique. Nous l'avons vu au cours de nos entretiens, de nombreux acteurs, publics comme privés, font évoluer leurs pratiques vers des stratégies d'acquisition et de portage sur des temps plus long, intensifiant les effets de concurrence sur l'accès au foncier. **Cette concurrence peut contribuer**

à la flambée des prix du foncier, au lieu de permettre la régulation de ceux-ci, lorsque la juxtaposition des périmètres d'action d'un certain nombre d'acteurs les met dans des situations de concurrence pour l'accès au foncier.

Les politiques publiques foncières, de réserves en amont ou de portage en aval, semblent avant tout devoir être portées par les collectivités territoriales à l'aide de leurs outils. Ces politiques publiques foncières s'inscrivent dans une cohérence de l'action publique sur un territoire donné, qui relève davantage des échelles de planification (SCOT, SRADDET...). Parmi ces outils, on trouve les EPL et EPF. **Les EPF, encore peu présents dans les montages en dissociation mais très impliqués dans de nombreuses foncières, sont ainsi au service des politiques publiques des collectivités.** Les conventions de partenariat entre EPF et EPL peuvent par exemple se montrer assez utiles pour permettre cette coordination.

Les coopérations sont plus à même d'émerger sur un territoire où les us et fonctionnements de chacun sont connus des autres. Pour cela, des pratiques de partage de connaissance sont propices à l'échange sur les procédés respectifs. Ces temps de rencontre peuvent être liés à des programmes nationaux comme Action cœur de ville ou Petite ville de demain, qui regroupent les acteurs en présence autour de la table. Ils peuvent également être organisés volontairement pour favoriser la coopération, par les associations et fédérations représentantes des différents acteurs, par le biais de colloques, webinaires ou autre temps d'échange. Un tel projet est porté par l'association des EPFL et la Fédération des EPL, pour avancer sur une meilleure coordination entre ces deux acteurs, notamment par le biais d'une journée de colloque organisée sur des coopérations réussies entre les deux acteurs.

Ce qui est vrai pour le portage foncier l'est également sur la production de programmes en dissociation, notamment sur le BRS. L'exemple du Pays-Basque illustre à la fois les enjeux de coordination sur l'accès au foncier et sur la production de logements en dissociation : la multiplicité des OFS agréés sur le territoire basque, aujourd'hui au nombre de 15, participe à une surenchère pour l'acquisition du foncier qui s'ancre dans les dynamiques de spéculation déjà à l'œuvre. De plus, les OFS n'ont pas de visibilité entre eux sur les programmes développés par les autres, ne permettant pas aux offices de construire une stratégie coordonnée sur l'établissement du BRS dans le Pays-Basque. Une meilleure coordination tant sur la production des montages dissociants que sur la stratégie foncière semble cruciale, notamment sur les territoires où le recours à la dissociation via le BRS semble avoir tendance à être élargi. **Le congrès des OFS organisé**

par Foncier Solidaire France, l'association nationale rassemblant les OFS, permet un partage des pratiques et une mise en débat de l'action des OFS, pouvant conduire à des stratégies de coordination plus développées.

2. Des opportunités de péréquations

Ces assemblages d'acteurs apparaissent comme une opportunité pour interroger les pratiques d'aménagement sur les territoires, notamment au regard des péréquations envisageables.

Ainsi, **des péréquations entre les montants de la redevance peuvent être imaginées au sein d'une opération ou à plus grande échelle, afin de permettre à des activités aux rentabilités différentes de voir le jour.** C'est par exemple les pratiques mises en œuvre par la Fondation des Terrains Industriels dans le Canton de Genève (cf.monographie), entre des activités industrielles de luxe (horlogerie, parfumerie), qui génèrent un plus forte rentabilité au m² de foncier utilisé, et des activités de l'économie circulaire (gravière, recyclage, réemploi, compostage), nécessaires à une meilleure gestion des flux des villes, mais à faible lucrativité pour des emprises foncières importantes.

Des péréquations entre programmes peuvent également être trouvées, comme dans le cadre des opérations plus classiques en cession foncière, avec des charges foncières variables suivant la programmation, qui trouvent néanmoins leurs limites dans la capacité du marché à absorber les prix de la programmation libre. Ce type de péréquation est intéressant notamment au regard des enjeux de renaturation, qui amènent à travailler des sols sans charges foncières à proprement parler, puisque sans constructibilité. Ces péréquations entre programmes poussent pour une vision plus imbriquée des programmes, et **interrogent sur la nature des porteurs fonciers dans le cas des montages dissociants. Ainsi, le Canton de Genève propose une pratique extrêmement sectorisée de ses différentes fondations** : fondation pour la promotion du logement abordable et de l'habitat coopératif, fondation pour les terrains industriels... La répartition des stratégies foncières, du portage, des opérations et de leurs financements est cloisonnée par programme, rendant plus complexe une pensée de l'aménagement à la programmation imbriquée, permettant des co-productions, de la mutualisation, et échappant à une pratique du zoning dans l'aménagement du territoire. Cela amène à questionner la structuration des foncières en France, qui apparaît également se construire sur des enjeux programmatiques séparés. La Foncière de Haute-Savoie ne se limite toutefois pas à une unique programmation, tandis que les foncières de redynamisation peuvent pour certaines porter à la

fois du commerce et du logement, et potentiellement à ce titre trouver des péréquations entre ces différents programmes.

Enfin, de manière plus inhérente à ces nouvelles collaborations entre acteurs, des péréquations peuvent être trouvées entre les périmètres d'intervention. Les acteurs aux périmètres étendus (EPF, SEM régionales...) sont intéressants par la capacité de financement et d'ingénierie dont ils disposent et leur capacité à favoriser une certaine solidarité entre les territoires. Les EPL locales semblent pertinentes pour la mise en application de politiques locales au travers d'outils à la main des élus. **Les structures de coopération formalisées entre acteurs permettent d'imaginer des pratiques d'aménagement qui mobilisent des ressources et une ingénierie dans des territoires insuffisamment couverts, mais présentant de vrais enjeux d'aménagement.** C'est également une possibilité de s'appuyer sur différentes sources de financement qui dépendent des acteurs en présence (EPF, bailleurs, etc), et des acteurs économiques du territoire.

3. La nécessité d'un portage politique

Le constat que nous avons fait à partir de ces appareillages d'acteurs utilisés pour la dissociation est l'importance du portage politique pour les faire éclore à plus large échelle. Ainsi, **les opérations de dissociation de plus grande ampleur sont portées par des collectivités qui inscrivent leur action dans des politiques sociales ou économiques volontaristes.** Nombre de nos interlocuteurs ont tenu à souligner le caractère fondamentalement politique du recours à la dissociation.

Rennes Métropole porte une politique foncière extrêmement ambitieuse depuis de nombreuses années, promouvant une "nouvelle utopie foncière" et venant d'actualiser son PLH pour y inscrire la généralisation de la dissociation pour les terrains propriété des collectivités. La collectivité, qui inscrit son activité dans une politique de réserve foncière de longue date, souhaite mettre en place un principe de zéro cession de foncier public. Elle dispose d'une taille de collectivité lui offrant les compétences nécessaires, notamment juridiques, pour opérer la dissociation en interne. La métropole défend une stratégie de maîtrise des prix du foncier et d'accessibilité des programmes en proposant une palette de produits aidés et régulés. Concernant le BRS (géré par son OFS Foncier Solidaire Rennes Métropole), la redevance est parmi les plus basses à 0,35€/m², dans la continuité du principe de loyer

unique qu'elle propose sur son parc locatif social. Cette volonté de massification de la dissociation touche également les programmes de logements libres, où la métropole réfléchit à des systèmes de baux à construction combinés à des promesses de vente afin d'encadrer les prix de revente.

En Haute-Savoie, l'agglomération d'Annemasse, confrontée à des problématiques d'accès au logement accrues par sa proximité avec la Suisse, se montre également volontariste en matière de dissociation (BRS et baux à construction), et cherche d'ailleurs l'expertise d'acteurs nationaux comme Urbanera (Bouygues) pour l'aménagement. Pour faciliter le logement des habitants travaillant en France, une politique de l'habitat basée sur l'accessibilité est défendue : 1/3 logement social, 1/3 logement abordable, 1/3 logement libre.

Mais **cette stratégie s'inscrit dans une dynamique plus large au sein du département: Annemasse peut s'appuyer sur la Foncière 74 (OFS) et l'EPF 74** (le maire d'Annemasse en est d'ailleurs le président). Une grande majorité des EPCI de Haute-Savoie adhèrent à l'EPF, qui mène sur l'ensemble du territoire une politique de maîtrise des prix du foncier volontariste. Une politique coordonnée de non cession du foncier d'activité est également pratiquée à l'échelle de toute la Haute-Savoie (70 à 80% des EPCI se sont engagés dans la mise en baux de longue durée). Au vu des enjeux de prix du foncier rencontrés dans le département, la stratégie nécessite en effet d'être plus globale, et implique une coopération et un soutien important, aux plus petites collectivités également, cela par le biais de l'EPF et par exemple aussi de l'accompagnement de l'agglomération d'Annemasse à destination des communes environnantes dans la rédaction de leur PLU.

Au niveau de Chambéry Grand Lac Économie, la volonté d'utiliser des baux à construction pour les parcs d'activités, et sa généralisation décidée en décembre 2022, relèvent également d'une forte volonté politique. A cela s'ajoute la réduction de la durée des baux, passés de 80 ans à 60 ans, qui a pu susciter de nombreuses oppositions de la part des acteurs économiques, mais a été assumée par les collectivités.

Le portage politique local est ainsi réfléchi dans la structuration des configurations d'acteurs, pour y intégrer les échelles de collectivités pertinentes pour le projet porté. Les formats SCIC, GIP, GIE ou la gouvernance d'une SEM ou SPL permettent de consolider la présence des collectivités, à une échelle donnée ou à plusieurs échelles, au processus de décision. La distinction entre les EPF d'Etat et les EPFL est également apparue au cours de notre étude, les EPF locaux étant créés à l'initiative des collectivités qui décident librement d'y adhérer, contrairement aux EPF d'Etat

dont le périmètre est défini par décret ministériel, et dont les communes concernées intègrent automatiquement le périmètre.

Sans portage politique, les opérations de dissociation sortent difficilement de terre. Ces dispositifs sont en effet encore en voie de développement, et ne sont ni auto-porteurs, ni spontanés. Cela s'explique d'une part du fait des **outils d'accès au foncier qui sont propres au pouvoirs publics (droit de préemption urbain, droit d'expropriation), d'autre part par l'accès au financement bancaire de long terme, complexe à obtenir sans la garantie d'une collectivité**. Nous avons pu observer des cas de dissociation opérant dans des contextes sans portage politique locale (foncière Antidote), ou au portage politique partiel (Microville 112). Ces deux structures ont alors recours à des financements participatifs, en se constituant en fonds de dotation dans le premier cas, organisant des levées de fonds dans le second. Il est à noter que dans ces deux cas précis, le recours à une gouvernance participative relevant des communs ne découle pas de cet absence de portage politique, mais bien d'un préalable à l'organisation de la structure. Le projet politique porté par les élus locaux assure également une meilleure acceptabilité de la dissociation, ou tout du moins une garantie de l'intérêt général.

IV. Les EPL, des acteurs stratégiques à mobiliser dans la dissociation ?

Cette partie vise à examiner le positionnement actuel et envisageable des EPL dans les montages en dissociation, et à quelles conditions celui-ci pourrait voir le jour. Comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, ces acteurs, en tant qu'aménageurs, ont tendance à se repositionner aujourd'hui sur un portage du foncier de plus long terme, principalement en aval, en ayant recours à des filiales le plus souvent. Le portage de long terme suscite notamment des enjeux financiers. Les EPL s'inscrivent également déjà dans des combinaisons d'acteurs, dans des structures de coopération, en particulier avec les EPF.

Nous tenons à souligner que le choix de positionner les EPL d'aménagement sur les montages dissociants relève d'un choix politique de leurs collectivités actionnaires, et dépend naturellement des besoins du territoire, et des autres acteurs qui peuvent y être déjà présents. La dissociation apparaît comme un outil, dont les collectivités sont en mesure de se saisir au service de leurs politiques publiques, et pour lesquelles elles peuvent à ce titre choisir d'impliquer leurs EPL.

A. Les EPL, des aménageurs au service des collectivités

1. Les EPL, des outils de l'économie mixte à la main des collectivités territoriales

Les EPL, entreprises de l'économie mixte, constituent des outils anciens d'aménagement entretenant des liens importants avec les collectivités locales depuis leur création au début du XXe siècle. L'évolution des EPL s'inscrit dans les différents actes de la décentralisation et les réformes successives de l'action publique depuis 2007, ainsi que dans un contexte de rigueur budgétaire et d'exigences européennes de mise en concurrence. La gestion directe historiquement hégémonique des services publics locaux a été remplacée par un modèle mixte, qui combine action directe et délégation de certains services publics. Les EPL proposent ainsi une palette d'outils d'intervention directe (Spl), ou déléguée (Sem, SemOp), avec un apport de capitaux privés en plus de la capitalisation publique majoritaire, et avec la flexibilité de gestion d'une entreprise privée mais dont la gouvernance reste à la main des collectivités.

La spécificité des Entreprises Publiques Locales réside dans la **gouvernance majoritairement** - voire exclusivement

- **publique d'une structure privée, administrée par les collectivités territoriales.** Les EPL fournissent l'agilité de gestion d'une société de droit privé (société anonyme) tout en inscrivant leurs activités dans l'action publique locale. Cette appellation regroupe trois types de statuts, avec des modalités d'intervention, de gouvernance et de financements particuliers : les Sociétés Publiques Locales (Spl), les Sociétés d'Économie Mixte (Sem) et les Sem à opération unique (SemOp).

Les **Sociétés Publiques Locales** (Spl) sont des sociétés de droit privé à capitaux intégralement publics, détenus par les collectivités territoriales. Elles interviennent uniquement pour le compte de leurs actionnaires, à savoir sur le territoire des collectivités locales qui en sont membres et uniquement dans le cadre des compétences de ces collectivités. Leur activité s'apparente à du *in house* ce qui les exempte de mise en concurrence.

Les **Sociétés d'Économie Mixte** (Sem) sont des sociétés de droit privé, qui associent des capitaux publics (entre 50 et 85% du capital) et privés. Les élus des collectivités territoriales actionnaires détiennent plus de la moitié des voix dans la gouvernance des SEM. Elles peuvent agir pour des tiers non-actionnaires et pour leur propre compte sans limite territoriale. Elles sont régies par le code du commerce et font l'objet d'une mise en concurrence au titre de la réglementation européenne des marchés publics. Les SEM peuvent concilier différentes activités à condition que celles-ci soient complémentaires.

Les **SemOp** agissent également en gestion déléguée de services publics, en concession d'aménagement ou de construction, suite à la mise en concurrence d'opérateurs privés par une collectivité pour la réalisation d'une mission unique et définie. La collectivité détient entre 34 et 85% des capitaux de la SemOp, le reste étant détenu par des actionnaires privés dont l'opérateur. La présence a minima de la collectivité lui conserve un certain contrôle sur la structure au cours de l'exécution de sa mission.

Le mode de gouvernance des EPL, étroitement lié aux élus des collectivités locales, représente une garantie importante pour assurer la vocation d'intérêt général de leur action.

La gouvernance des EPL par les élus locaux en fait des acteurs de l'aménagement décentralisés, à la différence des EPA (établissements publics d'aménagement d'Etat) qui répondent à des enjeux supra-territoriaux, avec une logique plus centralisée et descendante, bien que leur gouvernance intègre les collectivités. Dans une perspective de dissociation foncier-bâti, dont l'acceptabilité apparaît comme un enjeu pour les preneurs, cet aspect décentralisé et proche de la décision locale semble essentiel. La gouvernance mixte des SEM permet par ailleurs d'intégrer des acteurs économiques locaux.

2. L'atout d'une connaissance amont/aval de la chaîne de l'aménagement

12. «Les chiffres clés. L'ampleur du mouvement des EPL en France». FedEPL. En ligne : <https://www.le-sepl.fr/le-mouvement/chiffres-cles/>

Les champs d'intervention des EPL tendent à s'étendre, tant en termes d'activités et compétences que sur l'ensemble du territoire. Les EPL connaissent un développement progressif sur l'ensemble du territoire et sont au nombre de 1 374 sociétés en 2023¹².

13. *Ibid.*

Les Epl interviennent ainsi sur une diversité croissante de territoires depuis 2008, tandis qu'elles se concentraient auparavant sur l'Île-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes. On peut noter leur présence dans tous types de territoires (elles constituent notamment un outil précieux et polyvalent en Outre-mer), et leur croissance dans les territoires ruraux (+40% du nombre d'Epl opérant sur le rural entre 2013 et 2019¹³). Les Epl jouent un rôle important dans les territoires peu dotés en opérateurs ou pour des opérations complexes sur lesquelles les acteurs privés ne se positionnent pas.

Les Epl sont initialement spécialisées dans l'habitat, l'immobilier et l'aménagement. Le recours à l'économie mixte se développe dans un champ étendu d'activités, toujours en lien avec des politiques publiques. Ce mouvement de diversification des activités s'opère entre autres en interne des Epl, qui investissent des activités complémentaires de leur cœur de métier. Cette dynamique s'exprime également dans un mouvement de filialisation, les Epl investissant dans d'autres sociétés aux activités complémentaires, dont elles sont actionnaires majoritaires ou non. **Par cette diversification, certaines Epl bénéficient d'une connaissance étendue amont / aval de l'aménagement**, réalisant aussi bien des études stratégiques de planification que des opérations immobilières ou de la gestion en tant que bailleur, en passant par l'aménagement sur des opérations d'envergure. C'est par exemple le cas de la Sem Oryon, à la fois aménageur, bailleur, opérateur immobilier et ingénierie, au service de la collectivité, pour alimenter des réflexions sur les zones d'activités économiques dans une perspective de sobriété foncière. Le développement d'Epl "couteaux suisses" apparaît une stratégie intéressante au service d'une approche systémique du foncier, à différentes échelles, dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN.

L'actionnariat de collectivités multi-échelons, possible dans les Epl et leurs filiales, offre une possibilité d'intégration des compétences, avec des opportunités de complémentarités, tout en renforçant la gouvernance locale. Si la mutualisation des moyens à des échelles importantes (régions) permet de fournir une ingénierie coûteuse aux petites collectivités, la connaissance fine du territoire n'en reste pas moins structurante dans la conduite des

projets d'aménagement. Il s'agit de mieux intégrer les communes et intercommunalités aux EPL régionales notamment, et de permettre aux régions et départements de contribuer aux EPL (inter)communales pour améliorer leur financement.

14. «Une décennie de consolidation et de renouvellement du mouvement des Entreprises publiques locales», *Livre blanc sur l'économie mixte locale*. Fédération des élus des EPL. octobre 2019.

Le mouvement des Epl s'empare également du sujet de l'intégration et de la complémentarité des outils en développant une **“stratégie de gamme”**, traduite par une diversification des formes statutaires des Epl et de regroupements entre elles. Ainsi, les groupements momentanés d'entreprises (Gme), groupements d'intérêt économique (Gie) et groupements d'entreprises (Ge) permettent d'assembler Sem, Spl et SemOp, dans une logique partenariale qui mutualise l'ingénierie, et assemble rapidité d'intervention des Spl et polyvalence des Sem¹⁴. **Dans une perspective de dissociation foncier-bâti, cette palette d'outils serait par exemple une opportunité pour la collectivité d'agir en direct sur l'aménagement de son territoire (SPL), tout en confiant son foncier en gestion pour des activités économiques à un outil sur lequel elle a la main, qui répond au fonctionnement d'une entreprise privée (SEM), adaptée à l'interaction avec des acteurs économiques.**

S'agissant d'outils à la main et à l'initiative des élus locaux, l'utilisation des Epl suppose une volonté politique, à relier avec l'intérêt que les collectivités trouveront à s'emparer de ces outils plutôt que d'autres (EPE, aménageurs privés, ...) pour les positionner sur la dissociation. Les EPL présentent toutefois des intérêts pour recourir à la dissociation, du fait de leur caractère mixte facilitant l'intégration potentielle d'usagers et ouvrant, face aux forts besoins de financement liés au portage foncier de long terme, des possibilités de capitalisation par le privé. Leur caractère de couteau-suisse, pour certaines, peut également les aider à se saisir de l'outil de la dissociation grâce à une bonne connaissance des nombreuses compétences de la chaîne de l'aménagement, davantage sollicités dans les montages dissociants. La possibilité de réunir plusieurs échelons de collectivités au sein d'une même gouvernance semble également intéressante en termes de cohérence des politiques publiques foncières à l'échelle d'un territoire. Enfin, leur gouvernance majoritairement publique et le fait qu'elles répondent à des objectifs de politiques publiques définis par les élus peut faciliter l'acceptabilité par les preneurs du recours au démembrement, si celui-ci est présenté comme une volonté politique forte.

Le positionnement des Epl dans la chaîne d'aménagement répond à la vocation que leur donnent les collectivités, et s'agissant

de la dissociation, du portage foncier amont à la gestion long terme aval, en passant par la collaboration avec d'autres acteurs (EPF notamment) pour la création de structures ad hoc.

B. Des EPL au positionnement varié dans les montages en dissociation, soulevant notamment des enjeux de financements en portage foncier

Nous avons pu observer, au cours de notre étude, différents positionnements des EPL quant au foncier et au sein des montages dissociants. Ainsi, elles peuvent figurer en portage tant en amont qu'en aval. Certaines sont uniquement présentes en gestion patrimoniale de locaux qu'elles ne détiennent pas. Au vu des besoins de financement suscités par l'acquisition et le portage du foncier en dissociation, la fiabilisation de leur modèle économique conditionne leur pertinence comme outil d'action efficace au service des collectivités et de l'aménagement du territoire.

1. Des structures variées au service du portage foncier ou de la gestion foncière

Comme nous l'avons vu dans les deux parties précédentes sur les porteurs fonciers et la constellation des acteurs de l'aménagement autour de la dissociation, les EPL se positionnent déjà de différentes manières sur le portage foncier, certes pas nécessairement en dissociation.

Ainsi, elles peuvent figurer soit en portage en amont, soit en portage en aval. Le fait est que nous avons majoritairement observé un positionnement sur le portage en aval de gestion patrimoniale, bien que certaines foncières de redynamisation puissent également être considérées comme "amont" dans le cadre du renouvellement urbain. Dans le cadre des concessions d'aménagement, elles effectuent également de plus en plus de portage pré-opérationnel, les durées des concessions ayant tendance à s'allonger. **Les EPL peuvent également intervenir en dehors du portage en gestion patrimoniale pour le compte de tiers : c'est d'ailleurs dans ce rôle que nous pouvons souvent les observer dans les montages dissociants, en tant que preneurs de baux d'un foncier détenu par un autre acteur.**

La présence des EPL se manifeste dans le portage foncier soit directement en tant qu'EPL, soit à travers des filiales. Les SEM

peuvent en effet assurer elle-même une activité de portage et de gestion patrimoniale: **en 2020, 92 SEM effectuaient une activité de gestion patrimoniale, dans leur majorité sur des locaux qu'elles détiennent elles-mêmes ou pour le compte de la collectivité.** Développer l'activité de portage en interne et la diversification avec une activité de gestion patrimoniale est notamment intéressant pour les SEM d'aménagement, mais la SEM Cristal Habitat à Chambéry a par exemple développé, en sus de son activité de bailleur (gestionnaire d'un tiers du parc locatif social de l'agglomération) et de gestionnaire de locaux professionnels et bureaux, une compétence de foncière commerciale en interne.

Une nouvelle SEM dédiée peut également être créée, comme la SEMAVille à Belfort. La ville de Belfort a créé une foncière dédiée à l'animation commerciale de son centre-ville, sous la forme d'une Sem, dans une logique de complémentarité et de coopération avec les outils existants. Ainsi, la Semaville complète l'action de la Sem Tandem, Sem départementale actionnaire à hauteur de 10%, sur un chaînon de proximité dans l'intervention économique. Cette nouvelle structure se veut légère en faisant appel à l'ingénierie de la Sem "mère" sous forme de prestations de services, et également en partageant une partie de son personnel. Pour la collectivité, actionnaire majoritaire (67%)¹⁵, **il s'agit de disposer d'un outil de proximité, qu'elle pilote et dont l'investissement va directement vers son territoire** - là où sa participation à la Sem départementale est plus diluée dans une action à échelle élargie.

15. DENIÉS, Laurence. «Semaville, le commerce belfortain entre de bonnes mains». Fédération des élus des EPL. En ligne : <https://www.lesepl.fr/epl-en-action/semaville-le-commerce-belfortain-entre-de-bonnes-mains/>

Une filiale patrimoniale d'une SEM existante peut également voir le jour, comme dans le cas de BreizhCité ou des filiales de l'ARAC, et de très nombreuses foncières de redynamisation qui prennent la forme de SAS. **Les SEM peuvent, dans le même ordre d'idée, prendre des participations au sein d'autres sociétés, comme l'illustre l'exemple de la Foncière Commune**, filiale de l'EPFIF au sein de laquelle la SEM Plaine Commune est actionnaire minoritaire (15% des parts contre 85% pour l'EPFIF).

La création de structures ad hoc répond à l'enjeu de coopération entre acteurs, positionnés sur différents chaînons de l'aménagement (EPE, aménageurs), en mutualisant des ressources financières et des compétences. Créées sous la forme de SEM "fille" ou d'une SAS dont la SEM "mère" est actionnaire, les formes juridiques des structures de portage impliquent un contrôle plus ou moins direct de la collectivité sur l'outil - soit partie prenante de la gouvernance, soit exerçant une influence par l'intermédiaire de la Sem "mère" actionnaire. Toutefois, la multiplication de foncières -

positionnées sur différentes phases ou programmations - présente un risque de concurrence sur le foncier, de nature à alimenter son renchérissement, et qui nécessite une bonne coordination dans la mise en œuvre de stratégies foncières sur le long terme.

Enfin, en tant que preneurs à bail, les EPL sont mobilisées pour leur ingénierie et leur capacité à dialoguer avec les acteurs privés dans la gestion et la commercialisation des locaux. La SEMAEST détient et gère ainsi des locaux commerciaux à Paris, mais gère également des locaux appartenant à la Ville de Paris en tant que preneur d'un bail emphytéotique. Elle a contribué à la création de la Foncière Paris Commerce (SAS) créée par la Ville de Paris, la Semaest et la Banque des Territoires en 2013, qui a racheté un certain nombre de locaux préalablement détenus en propre par la Semaest. Cette foncière se destine à la protection des commerces les plus fragiles (activités culturelles par exemple) avec un objectif de requalification et d'ancrage local du tissu économique parisien. La Semaest recouvre donc simultanément trois cas de figures : portage en propre, création de structure ad hoc et gestion d'un foncier porté par un autre acteur.

Vis-à-vis de la dissociation, le positionnement des EPL peut être déduit de leur positionnement actuel en portage foncier et gestion patrimoniale. Elles peuvent être porteur de foncier, en propre ou via des filiales/au sein de structures dédiées, en amont ou en aval de l'aménagement, ou se positionner en tant que preneur du bail, en gestion patrimoniale. Il leur est également possible de recouvrir l'ensemble de ces positionnements.

2. Des limites dans la capacité de portage foncier des EPL ?

Plusieurs restrictions apparaissent dans le cadre de ce positionnement en portage foncier. Ainsi, **l'actionnariat doit concorder avec l'évolution des compétences des collectivités** introduite par la loi NOTRe (ex: le département ne détient pas la compétence économique, ni la compétence aménagement). Cette répartition juridique des compétences par échelon territorial se traduit en termes de types d'actifs portés par les sociétés patrimoniales. Pour autant, il est possible de retrouver simultanément, bien qu'à des niveaux de participations divers, plusieurs collectivités territoriales au capital d'une même société patrimoniale, limitant les conséquences de cette restriction. Cela soulève toutefois, de manière plus large, le sujet fondamental de la répartition des compétences des collectivités face aux enjeux du portage foncier. De plus, les SEM agissant en propre peuvent tout

à fait prospecter de nouvelles opérations en rapport avec leur objet social, avec l'accord de leur gouvernance.

La question de la nature de l'EPL portant du foncier semble également d'importance. La SEM apparaît en effet comme un outil plus flexible, en ce qu'elle est autorisée à créer des filiales ou à prendre des participations, contrairement à la SPL, et qu'elle seule est autorisée à faire des opérations en propre. Les SPL ont l'obligation de travailler uniquement dans le cadre de la commande publique. Elles ne peuvent ainsi pas développer une stratégie d'investissement pour leur propre compte. Dans le cadre des impératifs de renouvellement urbain, il est possible que les actions conduites le soient de moins en moins en concessions d'aménagement, limitant l'action des SPL, qui peuvent difficilement agir ponctuellement sur un bâtiment ou encore mener une stratégie proactive d'acquisition. Il leur est ainsi potentiellement plus difficile d'effectuer des péréquations entre les opérations, contrairement aux SEM agissant pour leur propre compte. Les SEM paraissent donc intéressantes en termes de financements du portage foncier. Toutefois, les collectivités peuvent tout à fait choisir de privilégier l'usage des SPL en les positionnant sur des concessions aux durées étendues ou à périmètre multi-sites, fiabilisant ainsi leur modèle.

L'outil de la concession d'aménagement pourrait ainsi être amené à être reconsidéré, en tant qu'outil de portage foncier sur du moyen/long terme, dans le cadre d'opération d'envergure et de longue durée nécessitant des étapes de portage au cours de la vie de l'opération, permettant peut-être aux EPL (SPL comme SEM) de se positionner.

Le nouveau régime des concessions d'aménagement de 2016, ouvre également une nouvelle perspective pour les EPL, puisqu'il devient possible d'intégrer le volet exploitation. L'Eurométropole de Strasbourg est la première collectivité à l'avoir expérimenté avec la SERS (SEM locale), lauréate de la consultation pour désigner l'aménageur de cette concession "3 en 1", pour l'aménagement, la construction et l'exploitation du Technoparc NextMed. Les bilans habituellement séparés sont ici intégrés, ce qui donne la possibilité de raisonner sur un équilibre global. Cette caractéristique peut être intéressante dans le cadre de l'usage de la dissociation foncier-bâti et d'un portage aval, avec des recettes d'exploitations compensant l'absence de cession de charges foncières. La question de la clôture des bilans se pose toutefois toujours.

Le fait est qu'on peut observer, dans le cadre d'une volonté politique forte comme à Savoie Technolac où le portage est assuré temporairement par la SPL de Savoie dans le cadre d'une concession d'aménagement sur un grand parc d'activités, le recours à une SPL. Le syndicat mixte gestionnaire des parcs récupère néanmoins les baux à la

clôture de la concession. Les SPL peuvent également, tout comme les SEM d'ailleurs, se positionner en gestion patrimoniale sur une opération donnée, afin par exemple d'en équilibrer le bilan. C'est ainsi le cas de la SPLA lilloise, la Fabrique des Quartiers, qui intervient sur un patrimoine dégradé et le rénove en concession d'aménagement, sur 60 communes de la métropole lilloise. La concession du Programme Métropolitain de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés porte par exemple sur une durée de 15 ans. La Fabrique des Quartiers, ne pratique pas de dissociation en tant que telle actuellement. Toutefois, son modèle économique la pousse à se positionner progressivement sur du portage à moyen / long terme, plutôt dans une logique de bailleur social, mais qui pourrait tendre vers de la dissociation, pour fiabiliser son bilan sur des opérations en réhabilitation.

Comme nous l'avons précédemment évoqué, l'activité de portage foncier et l'usage des outils de la dissociation nécessitent d'importants financements. En effet, selon les modalités de versement de la redevance, la dissociation peut différer les revenus de charge foncière. Ce besoin de financements peut passer pour les EPL par la recapitalisation ou par l'emprunt, tandis que le positionnement en gestion patrimoniale permet de tirer des recettes d'exploitation.

3. Des leviers de financements à renforcer pour assurer le portage foncier par les EPL

Le financement des Epl d'aménagement, comme tout aménageur, repose sur les cessions de charges foncières, les subventions et participations d'équilibre des collectivités à l'opération, ainsi que sur l'emprunt, ce dernier dépendant en grande partie de leur capitalisation. La ZAN augmente les postes de dépenses par des surcoûts de proto-aménagement et de maîtrise foncière en renouvellement urbain, tandis que la dissociation retarde la perception des recettes de cession - sauf en cas de paiement intégral au début du bail.

Pour des EPL qui souhaiteraient se positionner davantage en portage foncier, l'enjeu consiste : à les **recapitaliser** pour qu'elles puissent opérer en propre et **lever de l'emprunt** (nécessité de fonds propres importants), indispensable à un portage foncier de longue durée; à **maintenir/augmenter les subventions publiques dans une logique d'investissement long terme** ; à leur **assurer des recettes régulières et pérennes** (fonds de roulement) pour financer le règlement des annuités d'emprunt et leurs frais de fonctionnement, le temps que les investissements soient amortis. Ces besoins de financements varient naturellement selon le positionnement des

EPL dans les montages dissociants : une EPL preneur de bail n'a pas ces besoins.

- **Un renforcement de la participation au capital par un actionnariat partenarial**

Les Epl disposent d'un actionnariat mixte public-public (SPL) ou public-privé (SEM) à mobiliser lors d'une recapitalisation. Cette augmentation des fonds propres est nécessaire pour qu'elles puissent opérer en propre, mais aussi pour les doter d'une capacité à lever de l'emprunt et à créer de potentielles filiales de portage. Les modalités de capitalisation diffèrent selon les statuts des EPL (SEM ou SPL).

Pour les SEM, l'actionnariat mixte regroupe des acteurs publics (entre 50 et 85%) et des acteurs privés, qui implique une recapitalisation en fonds propres par les collectivités et par les acteurs privés, en s'appuyant notamment sur les investissements de la Banque des Territoires. Les quasi-fonds propres peuvent également être mobilisés. La montée en puissance des critères ESG (environnementaux, sociétaux et gouvernance), aujourd'hui un atout de la finance durable, et qui ont vocation à se généraliser¹⁶, invite les investisseurs à "verdir" leurs produits financiers. Dans ce cadre, l'investissement dans les Epl, porteuses d'intérêt général et d'actions en faveur du climat, bien qu'ayant des rentabilités moins compétitives, peut représenter pour ces acteurs une opportunité intéressante.

16. Royo, Jean-Michel, lors de la Conférence-débat «Le financement de l'aménagement en débat», Pavillon de l'Arsenal, Paris, mai 2023.

Dans le cas des SPL, l'actionnariat est 100% public. L'ouverture des Spl régionales et départementales à la participation des communes permet de créer des outils mutualisés, disposant de moyens conséquents. Une dynamique inverse, **associant des collectivités** d'échelon supérieur aux Spl locales, représenterait une opportunité d'apport en capitaux, tout en conservant une dominante locale de gouvernance. Les SPL peuvent également avoir recours aux **quasi-fonds propres** en émettant des émissions obligataires, souvent prises par la Banque des Territoires. Ces émissions permettent de renforcer le bilan et autorisent des capacités d'emprunt plus élevées. La Banque des Territoires apparaît de fait comme un acteur majeur de la recapitalisation des EPL.

- **Un recours accru à l'emprunt**

Dans une perspective de dissociation positionnant les EPL en portage foncier, les recettes attendues des cessions de charges foncières s'étalent dans la durée, et impliquent des durées d'emprunt plus importantes. Les possibilités d'emprunt des structures sont liées à une évaluation

de la santé financière de la structure (fonds propres, recettes régulières et pérennes), à ses garanties (les collectivités constituent des garants fiables), et à la fiabilité d'une opération à générer des recettes. Les banques proposent des prêts en cohérence avec la durée des contrats (concessions) engageant l'EPL, sur des durées allant de 20 à 25 ans, majoritairement à taux fixes.

La Banque des Territoires propose des outils de financement complémentaires de l'offre des banques classiques. Elle s'adresse prioritairement aux collectivités et établissements publics pour financer le déploiement de politiques publiques sur la base d'enjeux stratégiques nationaux. **Au-delà de son rôle d'investisseur permettant la recapitalisation des EPL, la Banque des Territoires propose des prêts bancaires de court et moyen terme (max 15 ans) sur fonds propres de la CDC et des prêts longue durée (60-80 ans) garantis sur fonds d'épargne (livret A).** L'investissement actionnarial finance les opérateurs, tandis que les prêts sont dévolus à des projets spécifiques, et conditionnés à des objectifs stratégiques de politique publique pré-identifiés pour les prêts longue durée.

Les critères d'allocation des prêts longue durée sont en cours d'évolution pour s'adapter aux enjeux de l'aménagement. Ainsi, les taux d'emprunt pourraient être revus à la baisse pour les projets à vocation écologique et les destinataires des prêts harmonisés et élargis. Les EPL sont déjà intégrées au Gaïa depuis décembre 2022. De même, l'éligibilité des projets pourrait s'élargir : initialement centré sur le logement social et la réindustrialisation, le prêt Gaïa Territorial pourrait s'ouvrir aux opérations visant la sobriété foncière (recyclage de friches) ou la transformation écologique des territoires (comme la renaturation). Ces prêts longue durée permettraient des emprunts jusqu'à 60 ans pour le portage foncier et de 15 à 25 ans pour la partie aménagement de ces mêmes fonciers.¹⁷ Ces évolutions dans la destination, l'éligibilité et les durées des prêts de la Banque des Territoires font l'objet de négociations avec Bercy. L'extension des durées des prêts à destination des EPL d'aménagement, sur le modèle du prêt "Octofoncier" (80ans) destiné aux OFS, et pour une typologie élargie d'opérations d'aménagement, permettrait aux Epl d'investir plus massivement les montages en dissociation.

De même que les besoins de financement diffèrent en fonction de l'activité des EPL, leur statut suppose des leviers spécifiques en fonction de leur composition actionnariale. Les SPL, dont l'actionnariat est porté à 100% par le public, bénéficient de la garantie d'emprunt par la ou les collectivités actionnaires, jusqu'à 80% pour les concessions d'aménagement publiques, en respect des ratios Galland. Pour les SEM, la part garantie d'emprunt par les collectivités varie selon le type d'opération : 80% pour les concessions d'aménagement, et 50% pour les opérations en propre. La part restante nécessite une sécurisation par les fonds propres,

17. «Prêt Gaïa Territorial pour soutenir le renouveau industriel local». Banque des Territoires, [consulté le 23 mai 2023]. En ligne : <https://www.banque-desterritoires.fr/pret-gaia-territorial>

avec des volumes globaux importants dans une perspective dissociante, qui implique une forte capitalisation des Epl.

• **Des participations et subventions publiques envisagées dans une logique d'investissement**

18. Boucher, Thierry.
Comment accompagner les Epl, actrices de la sobriété foncière des territoires ? SCET, Fédération des élus des EPL. 2023.

Les EPL, comme tout aménageur, bénéficient de ressources publiques qui concourent au financement des opérations d'aménagement, via notamment la participation d'équilibre (mais aussi les participations au financement des équipements publics). Ces participations peuvent être limitées en fonction des collectivités, mais elles peuvent être aidées par des dispositifs d'Etat (Fonds vert...), notamment pour la mise en œuvre de politiques de sobriété foncière. Ces subventions et participations des collectivités sont indispensables pour continuer à financer l'aménagement dans un cadre de plus en plus complexe et exigeant avec la mise en œuvre de la ZAN. Elles sont pertinentes pour financer les travaux de proto-aménagement (15-30% des coûts d'opération)¹⁸, et ainsi retrouver une logique de compte à rebours opérante. **La dissociation foncier-bâti permet d'envisager certaines subventions davantage sous la forme d'investissements.** Il apparaît toutefois évident que les subventions et participations d'équilibre ne pourront combler les volumes d'investissement nécessaires à la mise en œuvre des montages dissociants.

• **Une diversification des activités pour trouver de nouvelles recettes**

Dans le contexte d'une hausse des dépenses, et d'une perception de recettes différées par la dissociation foncier-bâti, les aménageurs requièrent un renouvellement de leur modèle économique, avec de nouvelles recettes pour être en capacité de financer les actions de proto-aménagement, de payer les annuités d'emprunt liées au portage foncier et la rémunération de leurs actionnaires. **La gestion patrimoniale possible par le portage aval présente de nouvelles opportunités de recettes, tandis que la péréquation entre les activités permet à l'EPL de rester à l'équilibre.**

Les Sem immobilières ou Sem patrimoniales se positionnent d'ores et déjà sur plusieurs activités immobilières complémentaires, permettant de réaliser des péréquations. Ainsi, pour Cristal Habitat par exemple, le développement stratégique repose sur deux grandes typologies: des locaux commerciaux, Action Coeur

19. *Les sociétés patrimoniales, actrices de la relance. L'économie mixte au service du développement territorial.* Banque des territoires. 2021.

de Ville, avec des rendements faibles, et des interventions en immobilier d'entreprise plus classiques, qui s'intègrent dans les conditions de marché au niveau des loyers, avec des taux de rendement plus élevés¹⁹. Le positionnement en gestion patrimoniale permet également de percevoir des recettes et de limiter les coûts d'aménagement, à l'exemple de la Foncière Commune ou de la Foncière publique d'Ile-de-France, qui tirent des recettes de locaux d'activités occupés pendant le portage amont précédant les opérations d'aménagement.

Les EPL sont des outils mobilisables par les collectivités à différents niveaux sur les questions foncières dont le portage. Cela implique des besoins de capitalisation renforcés et une approche partenariale de l'investissement, ainsi que des capacités d'emprunt sur le long terme. La diversification des activités des Epl représente une opportunité de forger de nouveaux partenariats tout en renouvelant le modèle économique des EPL d'aménagement en leur apportant de nouvelles ressources.

Les ressources fiscales restent un angle non traité dans cette étude, puisqu'elles n'entrent pas dans le financement actuel des Epl. S'il n'apparaît pas envisageable que les Epl lèvent de l'impôt, la question de la capacité de la sphère publique à capter une partie de la valeur créée à son initiative (aménagement, évolution des règles d'urbanisme) reste centrale. Les outils de dissociation apportent une première réponse en assurant la pérennité de l'investissement public dans la maîtrise foncière sur le long terme. Leur mise en place reste étroitement liée à une volonté politique forte.

Le positionnement des Epl sur le portage foncier est de fait à moduler en fonction des territoires, des ressources financières des collectivités, du niveau d'implication qu'elles souhaitent et de la présence d'autres acteurs de l'aménagement. Leur utilisation relève donc d'un véritable choix politique, la cohérence de l'action publique nécessitant alors une bonne intégration avec les acteurs du territoire (EPF, OFS, ...). La définition des périmètres d'intervention des Epl et des structures de portage reste fondamentale pour leur garantir un volume d'activité, tout en évitant les concurrences entre acteurs, au service de la cohérence de l'action publique.

B. Les EPL dans la dissociation: un partage des compétences avec les autres acteurs du territoire

Positionnées au cœur de la chaîne d'aménagement, les EPL ont un rôle d'ensamblage comme tout aménageur, entre les collectivités et leur politique d'urbanisme, la maîtrise foncière par les EPF et les opérateurs immobiliers. Leur proximité avec les collectivités en fait des acteurs particulièrement pertinents au service des politiques publiques locales. Par la pluralité d'acteurs qu'elles sont capables de rassembler dans leur actionnariat, elles peuvent être mises au service d'une vision d'ensemble planifiée qui répond à la mise en œuvre du ZAN et l'articule avec les autres enjeux de politique publique (politiques de l'habitat, relocalisation des activités productives, réhabilitation, ...). La structuration des Epl et la stratégie de gamme apportent des solutions pour partager une ingénierie à des échelles cohérentes sans trop alourdir les frais de fonctionnement des structures.

1. Une coopération avec les EPF à renforcer

Comme nous l'avons détaillé dans la partie précédente sur les combinaisons d'acteurs de l'aménagement, sur le volet stratégique et maîtrise foncière, **les Epl ont intérêt à s'appuyer sur l'expertise des EPF pour développer des stratégies foncières conjointes.** Aujourd'hui, les EPF se positionnent sur la dissociation en tant qu'OFS, mais aussi foncières par des filiales ou structures ad hoc, voire pour certains en direct comme l'OFS de l'Oise. Ils répondent, comme les EPL à des ambitions de politiques publiques portées par les élus, et ont souvent recours à la dissociation pour encourager l'accessibilité financière des programmes, ou la réhabilitation de certains tissus dégradés. L'action des EPF et des EPL peut ainsi apparaître comme complémentaire, en réponse aux politiques publiques locales.

Cette coopération est déjà formalisée dans de nombreux territoires. Elle peut entre autres prendre la forme de structures ad hoc partagées, et peut également apparaître à l'occasion d'opérations précises sous la forme de conventions de partenariat, qui formalisent des actions complémentaires. Par exemple, en 2019, l'EPFL de l'Ain, la SPL Pays de Gex et la collectivité signent une convention tripartite pour formaliser le portage du foncier par l'EPFL pour le compte de la SPL. La SPL se voit, elle, accorder une mission d'AMO auprès de l'EPF sur le sujet du proto-aménagement. On a aussi pu observer de nombreuses foncières de redynamisation sous forme de filiales de SEM, alliant SEM et EPF (BreizhCité, Métropolys...) au sein de la gouvernance. Les SEM peuvent également être incluses au sein des filiales d'EPF, comme

pour la Foncière Commune. Cette possibilité de créer des filiales n'est ouverte aux EPFL que depuis la loi Elan, et nécessite encore une appropriation par les acteurs. Le fait est que l'EPFL du Pays-Basque envisage la création d'une véritable foncière partagée avec la SEM locale.

La dureté foncière, le niveau des indemnités d'éviction, la durée des procédures, ... sont autant de paramètres à maîtriser pour projeter un plan de financement de l'aménagement sur des sites à la complexité accrue, compétences des EPF. De même, les opérations reposent sur une capacité d'analyse architecturale pour fiabiliser les capacités de réhabilitation, transformation, densification sur les fonciers appréhendés et estimer financièrement l'opération, les études nécessaires et sa temporalité, des métiers dont se saisissent les Epl.

Une coopération appuyée entre EPL et EPF, dans le but de répondre à une stratégie foncière de territoire commune, apparaît nécessaire. Elle semble d'autant plus facilitée par le fait que les EPF sont des outils à la main des élus locaux, de par leur gouvernance, a fortiori pour les EPF locaux. Les échelles de collectivités impliquées peuvent toutefois être différentes entre les EPL et les EPF, dans la mesure où seuls les EPCI peuvent adhérer aux EPFL. Une bonne interconnaissance et coordination entre l'EPF et les EPL sur un même territoire nous semble dans tous les cas indispensable, afin d'éviter des concurrences tant en termes de périmètres que de phases d'intervention.

2. Des compétences mutualisées grâce à la stratégie de gamme

Les montages dissociants relèvent d'une certaine complexité juridique et financière, qui appelle des compétences spécifiques, dont ne disposent peut-être pas les plus petites EPL. Au niveau des logiques financières, il apparaît essentiel de bien intégrer les logiques des preneurs à bail, au risque de leur proposer des offres de baux ne correspondant pas aux attentes des acteurs du territoire, économiques notamment.

La dissociation foncier-bâti appelle également une gestion long terme, qui demande des moyens variables selon le positionnement envisagé par l'Epl. Dans la mesure où les montages dissociants opèrent une cession de droits réels, les preneurs sont propriétaires à part entière et ne nécessitent pas forcément d'accompagnement renforcé. Par exemple, au niveau des OFS, si la vocation sociale et la culture des bailleurs sociaux est souvent mise en avant pour

encourager un suivi régulier, la gestion peut s'avérer plus légère en considérant que les ménages sont de quasi-proprétaires, en témoignant l'OFS des Yvelines ou la Foncière 74 aux structures plutôt légères et mutualisées.

Afin de limiter les frais de structure tout en disposant des compétences adéquates aux activités, divers outils de mutualisation peuvent être mis en place entre Epl. Ainsi la SAS Metropolys (foncière de redynamisation) n'a pas de personnel à proprement parler mais dispose des compétences internes de la Sem Oryon, à l'initiative de sa création et son actionnaire majoritaire. Autre exemple, **les Groupements d'Intérêt Public (GIP) permettent de mutualiser des personnels.** Ainsi l'OFS des Yvelines est le fruit de l'association, sous la forme d'un GIP du département des Yvelines, d'une Entreprise Sociale pour l'Habitat (ESH) et de la Sem Citallios. Cet assemblage lui offre une structure très légère, 2 salariés, et la mobilisation d'acteurs pertinents pour son activité. A Nanterre, la SEM et la SPL sont, elles, réunies au sein d'un groupement d'employeurs.

Les **Groupements d'Intérêt Économique (GIE)** constituent enfin des associations de professionnels permettant de mutualiser des moyens d'ingénierie, qui n'ont pas vocation à porter des actions opérationnelles mais plutôt à **partager de la connaissance au sein d'un réseau.** Ce type de structures, partagées entre Epl opérant sur un territoire large, offre l'opportunité d'un appui technique et de formation à destination des professionnels des Epl.

Enjeu du partage des connaissances et de la diversification des activités des Epl réside dans une approche intégrée de l'aménagement, de la planification urbanistique à la gestion, à même de répondre aux exigences de la dissociation en termes de compétences.

3. L'enjeu d'intégrer les usagers / preneurs, vers une maîtrise d'usage ?

Face aux forts enjeux d'acceptabilité du démembrement des droits réels de propriété, en particulier pour les preneurs, se pose la question de l'intégration des utilisateurs dans la gouvernance. Les foncières issues de la société civile, comme Base Commune ou Microville 112, prennent la forme juridique de SCIC, qui nous semble assez intéressante, dans la mesure où elle comporte l'obligation de la présence d'un collège d'usagers dans la gouvernance. Les SCIC sont une des seules formes juridiques de sociétés permettant aux collectivités locales d'intégrer leur capital.

Les SCIC, comme les EPL, ont pour ambition de répondre aux besoins des territoires dans une logique partenariale. Si Microville 112 intègre la chambre de commerce et d'industrie locale, c'est pour répondre aux besoins des entreprises locales. Dans le même esprit, quelques SEM peuvent intégrer à leur actionnariat des entreprises locales. Ainsi, le rapport de 2018 de la mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes, dont le rapporteur était M. André Marcon, proposait pour redynamiser les centres-villes d'inciter à l'investissement public-privé dans le cadre des SCIC, entre autres pour gérer l'achat, la reprise et le développement à moyen et long terme des locaux commerciaux. Les SCIC sont également en mesure de répondre à des missions de service public, comme le traitement des déchets ou la production et distribution d'énergie.

Les élus locaux connaissent toutefois encore mal la forme de la SCIC, qui présente par ailleurs une certaine complexité juridique. Le principe de gouvernance horizontale de la SCIC diffère également fortement du modèle vertical des EPL, plaçant les collectivités dans une posture de décideurs parmi d'autres. **La SCIC et la SEM apparaissent en réalité complémentaires, la SCIC s'inscrivant clairement dans une dynamique de co-construction plus absente des EPL.**

Cette forme de la SCIC nous semble relativement intéressante pour les foncières, afin de rassembler les acteurs d'un territoire autour d'une stratégie partagée, et particulièrement pertinente afin de faciliter l'acceptabilité de la dissociation foncier-bâti et une meilleure prise en compte des besoins et contraintes des usagers.

Conclusion

La dissociation foncier bâti représente un outil de maîtrise du foncier à long terme intéressant pour la puissance publique dans une perspective de sobriété foncière. Elle pérennise les investissements liés à l'aménagement dans le temps long. Le concours des Epl à cette démarche apparaît pertinent, en tant qu'outil à gouvernance publique, doté d'une ingénierie et capable de mobiliser des capitaux mixtes, comme de créer de nouvelles coopérations entre acteurs.

Toutefois, il nécessite des investissements massifs à court / moyen terme, qui impliquent de recapitaliser largement les Epl, dont le modèle économique se trouve fragilisé par la complexité accrue des opérations de recyclage foncier. La facilité de diversification de l'activité des Sem, sur des positionnements aujourd'hui principalement en aval (gestion long terme), présente une opportunité pour dégager des recettes, tout en proposant une

approche intégrée de l'aménagement aux collectivités. Toutefois, la nécessité d'investissements massifs pour financer la transition écologique et les critères de rentabilité présidant à l'attribution des prêts ou à l'investissement d'acteurs privés portent le risque de voir les Epl se positionner uniquement sur des fonciers "rentables", excluant certains enjeux ou territoires.

La dissociation foncier bâti représente l'intérêt d'un investissement public pérenne sur le temps long. De la même façon que le patrimoine des grands ensembles, dont le financement est désormais amorti, représente une manne financière rentable pour les bailleurs sociaux, les montages en dissociation sont à envisager dans une perspective de long terme comme un investissement. Cela suppose donc un certain endettement des collectivités, pouvant être soutenu par les prêts de la CDC. La dissociation foncier-bâti ne saurait se passer d'un changement de culture quant aux durées d'amortissement de l'aménagement.

Les montages dissociants mobilisent des compétences métiers variées, traditionnellement portées par des acteurs séparés, qu'il advient de mieux coordonner dans une approche systémique de l'action foncière et de l'aménagement. L'agilité des Epl, avec des structures à géométrie variable, permet de réunir les acteurs pertinents, tant en termes de compétences que de financements. Différents niveaux d'intégration entre acteurs sont envisageables et dépendent d'une volonté politique au niveau des collectivités locales. La définition des périmètres nécessite une attention particulière pour garantir des volumes d'activité suffisants aux Epl, tout en évitant des concurrences entre acteurs, préjudiciables à la cohérence de l'action publique. A ce titre, la coopération avec les EPF, qui disposent avant tout autre acteur d'une importante expertise foncière, nous semble indispensable. **La volonté politique et la pertinence perçue des Epl comme outil à mobiliser sur la dissociation, au côté d'autres acteurs, reste donc une donnée fondamentale et multi-factorielle, à apprécier selon les territoires. ●**

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION NATIONALE DES EPFL. « Cartographie des Établissements Publics Fonciers Locaux », 2020.

BARAUD-SERFATY, Isabelle. « La Foncière Commune, Une nouvelle organisation de l'action foncière publique », *La revue foncière*. février 2015 n° 3.

BAUGÉ, Sébastien. « BreizhCité - Renforcer les centralités bretonnes », présentation du 30 mars 2023.

BAUGÉ, Sébastien. « SemBreizh, activateur des territoires de Bretagne », 30 mars 2023.

BAUGÉ, Sébastien. « BreizhCité, renforcer les centralités bretonnes, une filiale de SemBreizh », mars 2022.

BOUCHER, Thierry. *Comment accompagner les Epl, actrices de la sobriété foncière dans les territoires ?* SCET, Fédération des élus des EPL. 2023.

DENÈS, Laurence. *Semaville, le commerce belfortain entre de bonnes mains*. 2020. En ligne : <https://www.lesepl.fr/epl-en-action/semaville-le-commerce-belfortain-entre-de-bonnes-mains/> [consulté le 31 mai 2023].

DGALN et DHUP. *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire. Bilan de l'année 2021*. Ministère chargé de la Ville et du Logement. 2023.

JOUBERT, Aurélien. « Présentation de l'ARAC Occitanie ».

LÉPINE, Xavier. « La troisième voie résidentielle, Fleximmo ».

LLORENTE, Marie, SOUAMI, Taoufik, et PLANTUREUX, Clément. « Le financement de l'aménagement en débat ». Conférence-débat, Pavillon de l'Arsenal. mai 2023.

MOURAREAU, Florence. *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*. La Documentation Française. 2007.

PELOSSE, Hélène, Louis De CREVOISIER, Christine BRANCHU, et al. *Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) et les coopératives d'activité et d'emploi (CAE)*. Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales. 2021.

SOUAMI, Taoufik, Marie LLORENTE, et Martine DROZDZ. *Financement de l'aménagement urbain*. Editions du Moniteur. 2022.

Rapport d'activités 2022 - EPFL Oise. EPFL des Territoires Oise & Aisne. 2023.

Accompagner les entreprises publiques locales. Banque des Territoires. 2022.

Les sociétés patrimoniales, actrices de la relance. L'économie mixte au service du développement territorial. Banque des Territoires. 2021.

Structuration des foncières de redynamisation. Banque des Territoires. 2021.

Prêt Gaïa Territorial pour soutenir le renouveau industriel local. 2020. Banque des Territoires. En ligne : <https://www.banquedesterritoires.fr/pret-gaia-territorial> [consulté le 31 mai 2023].

Foncière de redynamisation SAS Metropolys. Le retour d'expérience d'une foncière Action Cœur de Ville pionnière en France. Banque des Territoires. 2020.

Livre blanc sur l'économie mixte locale. Fédération des élus des Entreprises Publiques Locales. 2019. (Etudes et perspectives). En ligne : https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/livre-blanc-economie-mixte-locale-agilite-transparence-optimiser-action.pdf [consulté le].

Passeport SNCF Immobilier. SNCF Immobilier. 2019. En ligne : https://download.presse-sncf-immobilier.fr/2019-03-20-PASSEPORT_SNCF_Immobilier--5e38605125e147ed91bb865c12f5f3e1/2019-03-20-PASSEPORT_SNCF_Immobilier-.pdf [consulté le 31 mai 2023].

Réduire les coûts fonciers : quels leviers ? Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. 2016.

Le guide des sociétés d'économie mixte locales. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. 2007. (La Documentation Française).

Les chiffres clés - L'ampleur du mouvement des EPL en France. En ligne : <https://www.lesepl.fr/le-mouvement/chiffres-cles/> [consulté le 31 mai 2023].

ENTRETIENS MOBILISÉS

Loïc ALCARAS, EPF 74 et Foncière 74, 27 janvier et 17 mai 2023

Franck BALTZER, Union Sociale pour l'Habitat, 17 février 2023

Sébastien BAUGÉ, Sem Breizh, 30 mars 2023

Jean-Baptiste BEOUTIS, Banque des Territoires, 23 mai 2023

Isabelle BONNAUD-JOUIN, Banque des Territoires, 23 mai 2023

Maël BERIL, Foncière Antidote, 14 avril 2023

Brigitte BERTRAND, SEMNA, 20 avril 2023

Christophe BESSON-LÉAUD, Alliance Sens & Economie, 21 avril et 5 mai 2023

Charlotte BOEX, Association Nationale des EPFL, 25 mai 2023

Sébastien BONNET, Sem Oryon, 20 avril 2023

Thierry BOUCHER, SCET, 12 mai 2023

Bastien CHAMPION, Caisse des Dépôts et Consignations, 23 mai 2023

Hélène CLEDAT-VIGNE, SEMNA, 20 avril 2023

Régis DORMOY, Chambéry Grand Lac Economie, 27 janvier 2023

Bertrand DOUCET, Base Commune, *10 mars 2023*
Nicolas GILLIO, Cerema, *23 février 2023*
Laurent GIROMETTI, EPA Marne - EPA France, *24 mars 2023*
Simon GOUDIARD, OFS des Yvelines, *6 avril 2023*
Fabien GUISSÉAU, Grand Paris Aménagement, *4 mai 2023*
Martine JOLLY, Mairie de Courcy, *21 avril 2023*
Aurélien JOUBERT, ARAC, *6 janvier 2023*
Marc KASZYNSKI, LIFTI, *23 mars 2023*
Benoît KHELIFI, Orfeo, *28 avril 2023*
Benoît LEBEAU, EPA Paris-Saclay, *31 mars 2023*
Marc LECOQ, Frey, *31 mars 2023*
Xavier LEPINE, IEIF, *9 mars 2023*
Edouard LETAILLEUR, Nexity, *23 mars 2023*
Arnaud LUNEL, APHP, *30 mars 2023*
Alexandre MURER, consulté au titre de sa recherche sur les EPL nord-américaines, *17 mars 2023*
Eric NOWAK, Microville 112, *21 avril 2023*
Jean-Marie PARIS, CQFD, *22 février 2023*
Arnaud PORTIER, EPFL Pays-Basque, *10 mars 2023*
Honoré PUIL, Rennes Métropole, *6 avril 2023*
Jean-Marie QUÉMÉNER, DHUP, *6 avril 2023*
Michèle RAUNET, Cabinet Chevreaux, *10 mars et 9 juin 2023*
Tewfik TABOUCHE, Nexity, *13 avril 2023*
Cécile TERRIÉ, SEMAEST, *6 janvier 2023*
Teddy VEZIN, SEM Oryon, *5 juin 2023*

CONCLUSION

1. SIMMONET, Véronique et LIQUET, Valérie. "OFS / BRS l'accèsion par la solidarité", *Actualités Habitat* 1139, 01. mars 2021. En ligne: <https://www.union-habitat.org/actualites/ofsb/brs-l-accession-par-la-solidarite>
2. «Mission interministérielle sur la mobilisation du foncier industriel». Association des EPFL. mars 2023. En ligne : <https://asso-epfl.fr/2023/03/09/mission-interministerielle-sur-la-mobilisation-du-foncier-industriel/>
3. «ZAN : quels outils de maîtrise du foncier économique ?». Intercommunalités de France. mars 2023. En ligne : <https://www.intercommunalites.fr/actualite/zan-quels-outils-de-maitrise-du-foncier-economique/>

Lancé en 2016 par la loi Alur, le dispositif du Bail Réel Solidaire a remis la dissociation à l'ordre du jour. Avec 110 OFS agréés en 2022, bien que le nombre de logements répondant à cette forme de dissociation reste pour l'heure marginal, le BRS devrait connaître une vraie prise de vitesse au cours des prochaines années (9 200 logements en BRS prévus à horizon 2024¹). 2023 a également vu l'extension du principe du BRS à l'activité, avec la création du bail réel solidaire d'activité (BRSA).

La mise à l'agenda de la dissociation foncier bâti s'élargit de fait à d'autres programmations, avec les enjeux de relocalisation de l'industrie notamment. Ainsi, en préparation de la loi Industrie verte², la mission nationale pour la mobilisation du foncier industriel envisage la création d'Offices Fonciers Industriels et recommande l'utilisation des outils de dissociation pour gérer ces terrains industriels, de même qu'Intercommunalités de France les inclut dans son panel d'outils pour conserver la maîtrise foncière des zones d'activité économique³.

Cette résurgence d'outils anciens, comme le bail à construction et le bail emphytéotique, s'accompagne enfin de la création de nombreuses foncières et autres structures de portage ad hoc, en particulier dans le cadre du plan de relance avec l'annonce du déploiement de 100 foncières de redynamisation.

La mise en œuvre de la dissociation et sa montée en puissance, bien qu'encore relatives, invitent à réfléchir aux reconfigurations qu'elle entraîne, en termes de coordination d'acteurs et de cohérence de l'action publique, d'enjeux de financements et d'inventivité juridique.

La mise en œuvre de la dissociation engendre d'importantes reconfigurations d'acteurs, financières et juridiques

Une nécessaire coordination des acteurs, au service de la cohérence de l'action publique

La mise en œuvre des montages dissociants appelle à une reconfiguration de la chaîne d'acteurs et des compétences associées. Ces montages nécessitent en effet des interventions plus imbriquées et pérennes dans le temps, pour répondre aux différentes compétences associées à l'usage de la dissociation. De manière plus générale, la dissociation demande une acculturation des acteurs publics à ces montages, et à des approches partenariales de coopération dans la chaîne de l'aménagement.

En effet, le positionnement de plus en plus d'acteurs sur des stratégies d'acquisition du foncier peut, en l'absence de coopération, intensifier les effets de concurrence sur l'accès au foncier, contribuant à la flambée des prix. Cette coopération entre acteurs nous semble d'autant plus intéressante qu'elle peut autoriser des péréquations entre les périmètres d'intervention d'acteurs intervenant à différentes échelles (EPF, SEM régionales, EPL/aménageurs locaux...). Elle peut s'incarner, entre autres, à travers la création de structures de portage ad hoc, intégrant différents acteurs du territoire. La coordination entre acteurs apparaît également nécessaire pour établir des politiques foncières cohérentes, et éviter l'écueil du zoning, que nous avons notamment pu observer en Suisse, avec la fragmentation des structures de portage par programmation.

Les politiques publiques foncières consistant en la constitution de réserves en amont, ou de portage en aval, nous semblent avant tout devoir être portées par les collectivités territoriales à l'aide de leurs outils. Elles s'inscrivent dans une cohérence de l'action publique sur un territoire donné, qui relève davantage des échelles de planification (SCOT, SRADDET...). Le fait est que les opérations de dissociation de grande ampleur sont souvent portées par des collectivités qui inscrivent leur action dans des politiques sociales ou économiques volontaristes: le portage politique de cette stratégie de démembrement nous semble indispensable, pour garantir sa légitimité au vu des atteintes importantes au droit de propriété dans sa conception absolue. Ainsi, au sujet de ses offices fonciers, Pisani évoque la capacité de la "*Nation seule à fonder une politique [foncière ambitieuse]*", pour garantir des ambitions stratégiques communes, mais la nécessité qu'elle soit portée, au niveau local, par les collectivités, le justifiant par une vision politique de la décentralisation et le fait que "*le sol est support de communauté*"⁴. Cette logique de proximité dans la gestion foncière - entendue différemment selon les territoires et leurs enjeux, ici

4. PISANI, Edgard. *Utopie Foncière*. Gallimard. 1977. p.165

peut-être celle d'une grande métropole intégrant sa périphérie, là celle d'un EPF local à échelle plus large - nous paraît indispensable pour répondre aux besoins des territoires, dans la perspective de leur aménagement résilient.

Si nous sommes bien incapables de promouvoir telle ou telle combinaison d'acteurs sur un territoire donné, le rôle indispensable des EPF dans ces structures d'acteurs nous semble devoir être souligné. Experts du foncier, les EPF, bien qu'encore peu présents dans les montages en dissociation mais très impliqués dans de nombreuses foncières, sont de fait des outils à la main des politiques publiques des collectivités, de par leur gouvernance fortement ou intégralement composée d'élus locaux. Une bonne interconnaissance et coordination entre l'EPF et les aménageurs sur un même territoire nous semble dans tous les cas indispensable, afin d'éviter des concurrences et chevauchements tant en termes de périmètres que de phases d'intervention. Cette coordination apparaît d'autant plus facilitée avec les EPL qu'elles sont à la main des élus. Ainsi, la vocation et capacité de ces outils, EPL et EPF locaux, de servir les orientations des politiques publiques locales, nous paraît être une piste intéressante à suivre dans la mise en œuvre de politiques foncières ambitieuses. Concernant plus spécifiquement les EPL, cette vocation ne devrait pas être oubliée dans le cadre d'une éventuelle spécialisation en portage foncier, pouvant les conduire à devenir de simples gestionnaires de patrimoine à but de rentabilité, à l'exemple de leurs homologues nord-américaines.

Des besoins de financements importants

Un recours accru à la dissociation interroge également les possibilités de financements de long terme pour le porteur, du fait de l'étalement dans le temps de la redevance et de la non perception des charges foncières. Les prêts accordés aujourd'hui par la Banque des Territoires ne répondent pas à l'ensemble des acteurs qui se positionnent sur ces montages, ni à toutes les programmations, même si des évolutions sont envisagées dans ce sens. Cet endettement des collectivités sur le temps long contribue à inscrire davantage les subventions publiques aux projets dans des logiques d'investissement. Inscrire les finances publiques dans un tel horizon pose aujourd'hui la problématique de la limite de l'endettement des communes, intégré dans la dette publique.

Ces enjeux de financement, pour les porteurs, militent pour des alliances entre acteurs publics et privés, éventuellement dans la création de structures ad hoc de portage, afin de mobiliser un capital déterminant en tant que levier d'emprunt. Dans cette perspective de création de structure ad hoc, les approches partenariales public-privé interrogent sur la garantie apportée à l'intérêt général, qui passe par la gouvernance de ces structures. Les Epl, en tant qu'outils de l'économie mixte, à gouvernance

publique, apparaissent intéressantes à mobiliser pour réfléchir à la structuration de ces collaborations et fédérer les acteurs publics et privés dans ces nouveaux montages nécessitant des capitaux potentiellement importants.

Une grande inventivité juridique

Enfin, une évolution des modalités juridiques autour des baux dissociants paraît nécessaire pour faciliter le développement de ces montages. On assiste aujourd'hui à une grande inventivité juridique dans la rédaction des montages, afin de contraindre les usages et la revente notamment. Cette inventivité juridique pourrait s'apparenter à une forme de bricolage (conjonction d'un bail emphytéotique et d'un usufruit, d'un bail emphytéotique et d'une promesse de vente, clauses liant les preneurs dans une gouvernance empêchant la revente...), permettant aux acteurs les plus ambitieux de porter leurs politiques foncières au travers des outils existants. L'émergence des droits réels de jouissance spéciale (jurisprudence Maison de la Poésie) offre une opportunité de flexibilité des montages, en autorisant la création de nouveaux droits réels définis contractuellement. Néanmoins, les droits réels de jouissance spéciale ne font l'objet d'aucune jurisprudence stabilisée, tout comme les montages juridiques inventifs susmentionnés, soulevant de fait la question de la sécurisation de ces modèles et les possibles recours dont ils pourraient être l'objet. Le recours à la libre contractualisation dans ces montages est un point que nous souhaitons d'ailleurs souligner. Cette plus libre contractualisation apparaît dans les montages de plusieurs pays étrangers, comme la Suisse où les modalités d'un droit de superficie générique sont liées à chaque contrat. En France, l'ouverture à une plus libre contractualisation autoriserait certes plus de flexibilité à l'écriture des baux, mais interroge sur les garanties pour les preneurs des baux.

Si la dissociation semble connaître un regain d'intérêt auprès de certains acteurs, tous sont encore loin de s'y intéresser et même d'y adhérer. Avant de promouvoir une massification de la dissociation au nom d'un foncier trop cher, il paraît important de s'interroger sur la pertinence et les objectifs pouvant être poursuivis ou non par ces outils.

La dissociation, quelle pertinence ?

Il nous semble important de rappeler que les outils de démembrements peuvent être utilisés pour différents objectifs, et ne constituent que des instruments au service d'une stratégie.

Dans le cadre du BRS, l'usage de la dissociation a pour objectif de garantir un accès facilité des ménages à la propriété en "sortant" le coût du foncier. Le démembrement des droits réels de propriété permet aussi un contrôle de la programmation, et en l'imaginant de manière plus générale, de l'aménagement du territoire. Elle constitue également un montage financier intéressant pour permettre la réhabilitation du bâti.

Aujourd'hui, l'accessibilité financière, pour les ménages comme les entreprises, est souvent l'objectif majoritaire poursuivi par le recours à ces baux. Toutefois, la dissociation ne doit pas apparaître comme l'unique solution aux enjeux soulevés par la cherté du foncier, dont elle ne fait d'ailleurs que traiter les conséquences. La dissociation foncier-bâti est moins envisagée en France dans sa capacité à capter la rente et à générer des revenus pour l'Etat et les collectivités. Pourtant, la maîtrise publique du foncier et le recours à la dissociation peuvent s'intégrer au sein de théories économiques plus générales de captation de la rente foncière, de "l'enrichissement sans cause" des propriétaires fonciers. La dissociation n'est dans tous les cas pas en mesure de réguler le prix du foncier, l'achat du foncier s'effectuant principalement à prix de marché en l'absence de réserves foncières. La question de la fiscalité liée à la propriété foncière, comme la taxe sur les plus-values foncières, apparaît comme une possibilité de capter efficacement la rente pour la puissance publique, l'ambition de réguler le prix foncier nécessiterait sinon des dispositifs d'encadrement des prix du foncier. Des dispositifs de plafonnement du prix du foncier sont envisagés, dans la même lignée que les plafonnements des loyers déjà mis en œuvre dans les grandes villes aux marchés très attractifs. Le Conseil National de la Refondation Logement, qui rend ses conclusions le 6 juin 2023, a d'ailleurs inscrit à son agenda l'hypothèse d'un plafonnement du foncier⁵, celui-ci occupant une part grandissante, et amenée à augmenter dans une perspective de sobriété foncière, dans les prix du logement. La régulation du foncier et de ses prix ne pourra se faire sans une vision forte de la part de l'Etat.

5. «Crise du logement : "Le gouvernement n'a pas de vision"». *A l'air libre*. Mediapart. mai 2023. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/300523/crise-du-logement-le-gouvernement-n-pas-de-vision>

La dissociation recèle des opportunités non négligeables de créer des montages juridico-financiers intéressants, permettant de répondre à des objectifs tels que l'accessibilité financière du logement ou les besoins importants à venir de réhabilitation et rénovation thermique. Le démembrement des droits réels de propriété nous apparaît être un montage pertinent pour financer la réhabilitation du bâti, ramenant les baux emphytéotiques, à

construction et à réhabilitation à leur usage premier. De plus, les modalités contractuelles permises par ces baux, notamment le bail à construction, autorisent des exigences programmatiques et environnementales plus ambitieuses sur les constructions. Enfin, les acteurs français ne semblent pas encore trop s'être saisis des possibilités de ces montages en termes d'adaptation aux risques et au changement climatique, bien que ce soit déjà le cas dans les pays asiatiques par exemple. Les acteurs de l'Outre-mer commencent toutefois à porter des réflexions sur ce sujet. Ainsi, le recours à ces outils semble plutôt intéressant face aux enjeux climatiques et écologiques.

6. BASTIN, Agnès, Magali CASTEX, et Daniel FLORENTIN. *Nouveaux Modèles de l'Aménagement*. PUCA, Banque des Territoires et Fédération des EPL. *Projet de recherche en cours (2023) sur de nouvelles appréhensions de la valeur dans l'aménagement*.

Par ailleurs, la dissociation s'inscrit dans le cadre d'un aménagement appelé à être plus circulaire, dans le contexte des objectifs ZAN et d'opérations plus nombreuses en renouvellement urbain. Dans ce nouveau modèle, le foncier aménagé aujourd'hui est aussi celui de demain, ce qui invite à réfléchir aux moyens de garder des leviers d'action sur ce foncier, en en cédant uniquement l'usage. Cette opportunité de contribuer à redéfinir le modèle de l'aménagement nous semble être un aspect essentiel des montages dissociants. A ce titre, inscrivant l'aménagement dans des durées beaucoup plus longues, la dissociation autorise à réfléchir à une évaluation socio-économique et une appréciation de la valeur⁶ de l'aménagement sur la durée, afin de permettre l'émergence de projets utiles socialement et écologiquement, bien que financièrement moins rentables.

La dissociation peut représenter un moyen de pérennisation de l'investissement public, et parfois de captation de la valeur créée en maîtrisant une part importante de la chaîne, de l'achat du foncier à la gestion locative.

La dissociation autorise à conserver le foncier, tout en percevant des revenus par le biais de la redevance. La collectivité ou l'aménageur pourraient certes se contenter de louer leurs biens à travers des baux classiques, également sources de revenus. Mais les baux dissociants présentent l'avantage de laisser une autonomie complète, de quasi-propriétaire, au preneur du bail, et donc limitent grandement les frais de gestion locative pour le porteur du foncier. Ainsi, les OFS ne sont théoriquement pas du tout comparables à des bailleurs classiques. Ensuite, pour les acteurs publics, la détention d'un important patrimoine et sa mise à bail par l'intermédiaire de droits réels permet une maîtrise publique de façon plus acceptable que par l'intermédiaire de baux classiques, en octroyant des droits plus importants au preneur, limitant l'impression d'une "collectivisation" des sols.

De plus, la dissociation pérennise l'investissement public, en évitant la cession du foncier par l'aménageur ou par la collectivité, en compensant l'équivalent de la cession de charges foncières par la redevance, qui peut être modique mais ne l'est souvent pas,

malgré une potentielle décote. Qui plus est, une fois le premier bail échu, le porteur du foncier continue à percevoir une redevance, malgré le remboursement déjà quasi intégral du coût d'achat du foncier.

Enfin, nombreux sont les citoyens voire les élus à rejeter encore le recours à ces outils de démembrement des droits de la propriété. Pour certains, il s'agit véritablement d'une remise en cause du droit de propriété.

Face à l'enjeu de l'acceptabilité, la participation de la société civile et la redéfinition d'un commun ?

Si les montages dissociants s'inscrivent dans le cadre juridique français, ils interrogent toutefois notre rapport à la propriété. En France, la doctrine juridique enseigne toujours une notion absolutiste de la propriété, construite au milieu du XIXe siècle et s'inscrivant formellement dans le Code Civil à l'article 544: "La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue [...]." Cette conception se rattache fortement à une philosophie individualiste et libérale, la propriété étant conçue comme l'extension de la personnalité et l'incarnation de la liberté des êtres humains. La remettre en cause par le biais de démembrements de droits de propriété peut donc sembler problématique, et peu acceptable pour nombre de nos concitoyens. L'acceptabilité de ces montages par les preneurs de baux revient régulièrement comme une question centrale, bien que dans des contextes particuliers de tension foncière élevée, elle puisse être éludée, les preneurs n'ayant pas d'autre choix.

Ces pratiques, comme le recours au BRS, peuvent également interroger sur la création d'une classe de « sous-propriétaires », qui ne détiendraient que des usages et des "droits démembrés", et de propriétaires fonciers de long terme, qui auraient alors une maîtrise forte du foncier, comme en l'Angleterre. Ces montages interrogent nécessairement sur la répartition des richesses. On constate d'ailleurs en Angleterre une volonté politique de disparition progressive de ces formes de propriété, au bénéfice des preneurs à bail qui deviennent plein-propriétaires de fait.

La participation de la société civile et des usagers dans les systèmes de gouvernance des structures de portage, que nous avons pu observer en Suisse, mais également dans les Community Land Trust ou dans certaines foncières françaises sous la forme de SCIC, nous semble être une opportunité de faciliter l'acceptabilité du démembrement. Ces considérations appellent notamment

à faire référence au mouvement des communs, qui conçoit une gouvernance de la ressource à travers la communauté des usagers, chargée d'élaborer des normes sociales et règles de gestion de la ressource. Considérer le foncier comme une ressource finie invite ainsi à réarticuler l'intérêt individuel à un intérêt plus collectif, ce que permet la gestion par des faisceaux de droits, grâce à la conciliation des usages. Il apparaît que ces structures de gouvernance partagée, en France, ne peuvent être perçues comme une forme de propriété collective, qui n'existe plus dans notre droit, si elle subsiste dans des pays voisins.

Se pose à nos yeux la question de la conciliation de ces acteurs de forme plus collective avec les acteurs publics, au service de l'intérêt général. La forme de la SCIC nous paraît intéressante en ce qu'elle permet aux collectivités d'être actionnaires, et d'intégrer en même temps les autres acteurs d'un territoire au sein de ses collègues. Est-elle pour autant en mesure, avec sa gouvernance plurielle, et est-ce son rôle, de répondre aux objectifs de politique publique d'une collectivité ? L'articulation avec les autres acteurs publics présents sur le territoire, comme les EPL, nous semble indispensable et complexe à la fois. Qu'il s'agisse de SCIC ou d'autres formes collectives, la question de la gouvernance de la ressource foncière, déjà soulevée par Pisani à travers la création de ses offices fonciers à gouvernance plurielle incluant la société civile, nous semble être un point à creuser dans la perspective d'un usage plus généralisé des démembrements de droit de propriété et de structures de portage dédiées.

Ces montages interrogent ainsi sur la répartition des richesses induite par une dissociation des droits associés à la terre, et la capacité à garantir une forme d'intérêt général dans le portage foncier, dont la maîtrise reste nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de production de logements abordables, de relocalisation de la production, et de renaturation des sols notamment.

Dans cette étude, nous nous sommes beaucoup attardées sur les questions foncières, fondatrices pour l'aménagement. Nous voudrions également insister sur la finalité de l'acte d'aménager face la pluralité des enjeux contemporains. Les outils de dissociation en tant que montages juridico-financiers donnent des capacités renouvelées à faire émerger des projets, mais ne doivent pas faire oublier la nécessité, renforcée par la ZAN, d'articuler les fonctions et de partager le sol au service d'une amélioration du cadre de vie. L'abondance des réflexions, des uns sur la relocalisation de l'industrie, des autres sur le logement, a vocation à trouver des synergies communes autour du foncier pour améliorer la résilience des territoires. La sobriété foncière nous rappelle collectivement la valeur du sol comme un bien commun, articulant enjeux sociaux et écologiques.

Face aux enjeux de transition écologique et de sobriété foncière se pose ainsi plus largement la question de la redéfinition de notre rapport au sol, dans la valeur que nous souhaitons lui donner, la gouvernance que nous pourrions souhaiter adopter pour le gérer, voire dans la redéfinition même de l'idée d'une nature soumise à l'être humain, et à l'exercice de ses droits sur elle. Pour reprendre Edgard Pisani, ancien ministre et spécialiste des enjeux fonciers qui exprimait déjà en 1977 le besoin d'une réforme de la propriété: *«L'heure a sonné de mettre en cause, fondamentalement, la propriété foncière. Non parce qu'elle est odieuse en son principe, mais parce qu'elle ne répond plus aux besoins des hommes.»* C'est l'opportunité d'interroger notre rapport à la propriété qu'offre l'outil du démembrement, pour mieux le redéfinir peut-être. ●

LEXIQUE

Parce que l'aménagement regorge d'acronymes et autres appellations sympathiques, ce petit lexique a vocation à aider le lecteur qui se trouverait un peu désemparé face à ce vocabulaire quelque peu technique..

A	ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
	AP-HP	Assistance Publique - Hôpitaux de Paris
B	BEA	Bail Emphytéotique Administratif
	BRAEC	Bail Réel d'Adaptation à l'Erosion Cotiere
	BRI	Bail Réel Immobilier
	BRS	Bail Réel Solidaire
	BRSA	Bail Réel Solidaire d'activité
C	CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
	CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
	CLT	Community Land Trust
	CGLE	Chambéry - Grand Lac Economie
	CRAC	Compte-Rendu Annuel à la Collectivité
D	DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
	DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
E	EPA	Établissement public d'aménagement
	EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
	EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
	EPL	Entreprises Publiques Locales
	EPF	Etablissement Public Foncier
	EPFIF	Etablissement Public Foncier d'Ile de France
	EPFL	Établissement Public Foncier Local
	EPT	Etablissement Public Territorial
	ESS	Economie Sociale et Solidaire
F	FPI	Fédération des Promoteurs Immobiliers
	FPLC	La Fondation pour la Promotion du Logement abordable et le logement Coopératif
	FTI	Fondation pour les Terrains Industriels

G	GE	Groupement d'employeurs
	GIE	Groupement d'intérêt économique
	GIP	Groupement d'intérêt public
	GME	Groupement momentané d'entreprises
	GPA	Grand Paris Aménagement
H	HDB	Housing and Development Board
	IRL	Indice de Révision des Loyers
L	LAA	Land Acquisition Act
	LUP	Logements d'utilité publique
O	OFS	Organisme de Foncier Solidaire
	OPH	Office Public de l'Habitat
P	PLH	Programme Local de l'Habitat
	PLU	Plan Local d'Urbanisme
	PPE	Propriété par étage
	PSLA	Prêt Social Location Accession
R	RIVP	Régie Immobilière de la Ville de Paris
S	SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
	SAS	Société par Actions Simplifiées
	SCET	Services Conseil Expertise et Territoires
	SCI	Société Civile Immobilière
	SCIC	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
	SCOT	Schéma de Cohérence et d'Orientation Territoriale
	SEM	Société d'Economie Mixte
	SEMOP	Société d'Economie Mixte à Opération unique
	SPL	Société Publique Locale

	SPLA	Société Publique Locale d'Aménagement
T	TSE	Taxe Spéciale d'Équipement
	ULS	Usufruit Locatif Social
Z	ZAC	Zone d'Aménagement Concertée
	ZAD	Zone d'Aménagement Différé
	ZAE	Zone d'Activité Économique
	ZAN	Zéro Artificialisation Nette
	ZD	Zones de Développement

PROJET COLLECTIF
Cycle d'urbanisme
2022-2023

Alice Bondaty
Romane Dauquier
Louise Franzi
Clémentine Genet

sous la direction de Marie Llorente

pour la Fédération des élus des Epl



Dissociation foncier-bâti,

**Quelles opportunités pour
l'aménagement ?**

Le métier d'aménageur se voit aujourd'hui profondément remis en question. Divers facteurs bouleversent son modèle économique traditionnel, parmi lesquels une complexification croissante de son activité qui se déploie majoritairement en renouvellement urbain, là où les prix sont les plus élevés et le foncier plus rare. Si la sobriété foncière apparaît indispensable pour répondre à la crise écologique, elle appelle les aménageurs à revoir leur modèle. C'est dans ce cadre, que cette étude interroge les opportunités de la dissociation foncier-bâti pour renouveler les capacités d'aménagement du territoire et répondre aux enjeux contemporains.

Projet Collectif
CYCLE D'URBANISME
2022-2023



DISSOCIATION FONCIER-BÂTI, Quelles opportunités pour l'aménagement ?

/ ANNEXES BENCHMARK

Alice Bondaty
Romane Dauquier
Louise Franzi
Clémentine Genet

PROJET COLLECTIF
Cycle d'urbanisme
2022-2023

Alice Bondaty
Romane Dauquier
Louise Franzl
Clémentine Genet

sous la direction de Marie Llorente

pour la Fédération des élus des Epl

AVANT-PROPOS

La rédaction de cette étude s'inscrit dans le cadre de l'exercice du projet collectif, module obligatoire des formations de l'Ecole Urbaine de Sciences Po. À raison de deux jours par semaine depuis le mois d'octobre, les étudiants travaillent sur une problématique réelle posée par une organisation.

Ce groupe de projet collectif, constitué de quatre étudiantes du Cycle d'urbanisme, Alice Bondaty, architecte, Romane Dauquier, juriste, Louise Franzi, politiste, et Clémentine Genet, architecte, a été accompagné par Marie Llorente, économiste de l'aménagement, et par Bertrand Vallet, responsable pédagogique du Cycle d'urbanisme au sein de l'Ecole Urbaine.

Le pôle inter-métiers de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FédéEPL), représenté par Olivier Toubiana, responsable du département aménagement, et Fabien Guégan, responsable adjoint du département immobilier et développement économique, est à l'initiative de cette commande. Elle a pour objet d'évaluer la capacité de la dissociation foncier-bâti, au-delà du montage le plus médiatique OFS/BRS, à répondre aux enjeux actuels de l'aménagement dans un contexte foncier contraint, et à interroger les possibilités et limites de ces montages pour les Epl.

La FédéEPL est une association, dont les adhérents sont les entreprises publiques locales (SEM, SPL, SEMOP), représentées par leurs élus administrateurs. Si l'aménagement et le logement social sont les secteurs historiques du développement de l'économie mixte, les EPL exercent leur activité dans plus d'une quarantaine de métiers liés aux services publics locaux.

La gouvernance de la FedEPL est paritaire d'un point de vue politique, des territoires, des types de structure et des activités représentées, ce qui renforce son rôle de représentante des EPL. Son rôle se décline autour de l'action politique auprès des pouvoirs publics au service du développement de l'activité des EPL, de l'animation d'une communauté d'adhérents et de l'accompagnement des adhérents dans leurs projets, y compris la formation des élus administrateurs.

Environ 500 EPL sont investies dans les secteurs d'activité habitat, aménagement et immobilier d'entreprise, dont les métiers sont l'acquisition/vente, la gestion et la transformation

: viabilisation, construction, rénovation et arbitrages d'actifs fonciers et immobiliers, en lien direct avec les collectivités dont elles dépendent. Elles sont confrontées à des enjeux communs liés à l'augmentation des valeurs foncières et à la transition écologique, à travers notamment les exigences de sobriété foncière.

La FédéPL s'est ainsi posé la question d'une transformation du modèle de l'aménagement, consistant à ne plus céder les terrains aménagés, et à les conserver en pleine propriété ou à en céder l'usage par des montages de dissociation du foncier et du bâti. L'intérêt de ces montages intégrant une dimension de gestion patrimoniale ou dissociant la propriété du sol de son usage serait de ne plus avoir à acquérir les terrains pour les faire évoluer et d'anticiper au mieux leurs mutations. Les cas des EPL gestionnaires de pépinières d'entreprises et des SEM de logement social constituent pour certains produits immobiliers, des exemples de portage long terme.

C'est à ces questions que nous nous sommes attelées à répondre d'octobre 2022 à juin 2023, à travers des recherches bibliographiques, des campagnes d'entretien et des terrains.

Nous tenions particulièrement à remercier Marie Llorente pour ses conseils avisés, son accompagnement et sa confiance dans ce projet. Nos remerciements vont également à Bertrand Vallet pour l'organisation de ces projets collectifs et leur valorisation, notamment lors de la journée du Lab de l'Ecole Urbaine, et à l'ensemble de nos interlocuteurs au sein de la Fédération des EPL, qui ont pris le temps d'échanger fréquemment avec nous, Olivier Toubiana, Fabien Guégan, Luisa De Quattro, Philippe Clémendot. De même, nous voulions remercier le groupe de recherche sur les nouveaux modèles de l'aménagement, constitué d'Agnès Bastin, Magali Castex et Daniel Florentin, pour le partage de connaissances dans le cadre de nos projets parallèles.

Nous exprimons également notre gratitude à Eric Nowak, qui a organisé l'intégralité de notre terrain à Reims sur le sujet de la Microville 112, et s'est montré un guide passionné, et à Raphaël Conti, David Matthey-Dorret, Jean-Manuel Mourelle et Edmée Pasche qui nous ont fait découvrir les spécificités foncières de Genève. Nous remercions de même l'intégralité de nos interlocuteurs pour leur disponibilité, et les riches échanges que nous avons pu avoir lors de nos entretiens, parfois multiples, à savoir Loïc Alcaras, Franck Baltzer, Sébastien Baugé, Jean-Baptiste Beoutis, Maël Beril, Brigitte Bertrand, Christophe Besson-Léaud, Charlotte Boex, Isabelle Bonnaud-Jouin, Sébastien Bonnet, Michel Boucher, Thierry Boucher, Laura Breuilly, Marie-Emilie Capillon, Bastien Champion, Hélène Cledat-Vigne, Régis Dormoy, Bertrand Doucet, Nicolas Gillio, Laurent Girometti, Marie Gontowicz-Py, Simon Goudiard, Sonia Guelton, Fabien Guisseau, William Han, Nicolas Hue, Franck Jaquet, Martine Jolly, Aurélien Joubert, Marc

Kaszynski, Leila Kebir, Benoît Khelifi, Alexis Kuttene, Vincent Le Rouzic, Benoît Lebeau, Marc Lecoq, Xavier Lepine, Edouard Letailleur, Arnaud Lunel, Alexandre Murer, Jean-Marie Paris, Arnaud Portier, Honoré Puil, Jean-Marie Quémener, Michèle Raunet, Agnès Roux, Tewfik Tabouche, Cécile Terrié, Nathalie Tessier, Ariane Widmer.

Pour finir, nous souhaitons remercier l'Ecole Urbaine de Sciences Po, en particulier Sandrine Boisard pour son engagement sans faille auprès des trésoriers des projets collectifs, et Jérôme Michel, source toujours précieuse de contacts.

Nous espérons que ce travail permettra d'alimenter utilement les réflexions aujourd'hui foisonnantes sur l'usage des outils de démembrement des droits réels de propriété.

	Avant-propos	3
	Sommaire	6
	Livrables	8
	Méthodologie	9
01	Benchmark international	10
	Introduction	11
	Matrice synthétique	12
	Fiches benchmark	14
	Les Etats	14
	La République populaire de Chine	16
	Singapour	18
	Les Communes	22
	Les Communes aux Pays-Bas	24
	Les Communes en Allemagne	26
	Les Communes en Suède	30
	Les Organismes à but non lucratif	32
	La Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif en Suisse	34
	La Fondation pour les Terrains Industriels en Suisse	40
	Les Fondations Trias & Edith Maryon en Allemagne et Suisse	46
	Les Woningcorporaties aux Pays-Bas	50
	Les Community Land Trust	52
	Le Champlain Housing Trust aux Etats-Unis	58
	Le Community Land Trust Bruxelles en Belgique	62
	La Letchworth Garden City Heritage Foundation en Angleterre	68
	Les Établissements universitaires	70
	L'Université Catholique de Louvain-la-Neuve en Belgique	74
	L'Université de Calgary au Canada	78
	Les propriétaires privés	80
	L'Organisme mixte pour le Land Pooling au Japon	82
	La Coordination tripartite pour le Land Sharing en Thaïlande	88
	Les Trusts immobiliers en Angleterre	92
	Les Propriétaires privés et les Transfer of Development Rights aux Etats- Unis	96
	Conclusion	100

02

Benchmark français

106

Introduction

107

Matrice synthétique

108

Fiches benchmark

110

Projet urbain

110

Microville 112

110

Déplacement du village de Miquelon

114

Activités

118

Savoie Technolac

118

Cour de l'industrie

122

EPF 74

126

Economie sociale et solidaire

130

Halle Papin

130

Château de Nanterre

134

Habitat

136

Cosmopole

136

Parc Méderic

138

Hameaux légers

140

Château de Daguerre

144

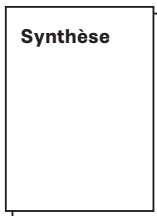
Conclusion

151

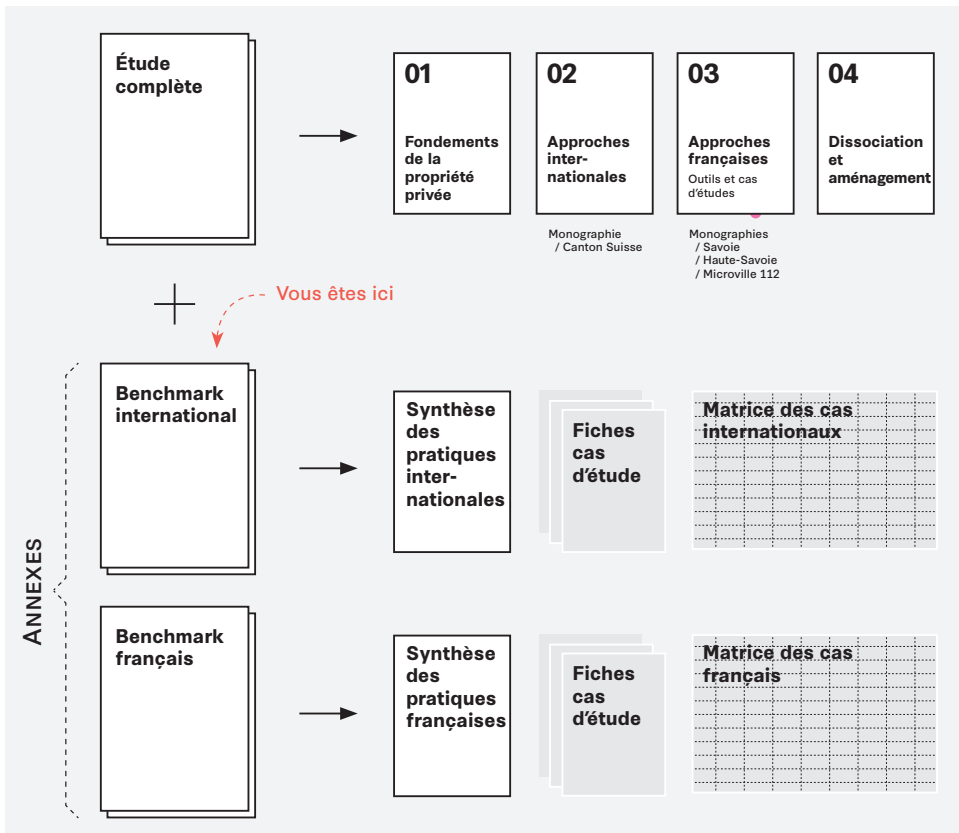
Lexique

152

LIVRABLES



Notre étude se compose du présent livre annexe dans lequel vous retrouverez le détail de nos benchmarks international et français. Il accompagne le livre de nos recherches, organisé en quatre chapitres. Un livret synthétique permet d'appréhender plus généralement les grands enjeux et conclusions de notre travail.



METHODOLOGIE

Notre recherche a été nourrie par un travail de revue de littérature, de benchmark, d'entretiens, ainsi que par la réalisation de terrains en Savoie, Haute-Savoie, à Genève et à Reims. Concernant le travail bibliographique, nous nous sommes principalement appuyés sur des publications institutionnelles (Banque des Territoires, France Stratégie, Ministère de la Ville et du Logement...) et des ressources en ligne pour réaliser le benchmark et notre étude des constellations d'acteurs de l'aménagement autour des questions de dissociation. Notre partie sur la théorie du droit de propriété a été l'occasion d'intégrer une revue de littérature plus académique (juridique, historique, économique).

Les entretiens ont quant à eux principalement été dirigés vers des professionnels de l'aménagement (EPA, EPF, EPL, aménageurs privés, bailleurs...) et des professions qui y sont liées (notaires), ainsi que des élus. Nous avons également pu rencontrer des chercheurs portant des réflexions sur la redéfinition du modèle de l'aménageur, ou les OFS. Les informations issues de ces entretiens ont uniquement été traitées de manière qualitative.

Les éléments présentés dans notre étude sont le résultat de l'analyse croisée de ces différentes sources. Celles-ci présentent certains biais, notamment une surreprésentation, dans nos benchmarks français et internationaux, des acteurs publics, du fait peut-être d'une communication plus poussée de leur part. Le fait est que, si nous avons cherché à considérer la problématique des montages dissociants dans une vision étendue à l'ensemble des acteurs de l'aménagement, notre problématique et la qualité de notre partenaire nous ont naturellement conduites à concentrer nos recherches vers des acteurs relevant des sphères publiques et para-publiques, davantage que vers des acteurs privés.

01

Benchmark international

Introduction

Matrice synthétique

Les Etats

La République populaire de Chine

Singapour

Les Communes

Les Communes aux Pays-Bas

Les Communes en Allemagne

Les Communes en Suède

Les Organismes à but non lucratif

La Fondation pour la Promotion du Logement bon marché
et l'habitat Coopératif en Suisse

La Fondation pour les Terrains Industriels en Suisse

Les Fondations Trias & Edith Maryon en Allemagne et Suisse

Les Woningcorporaties aux Pays-Bas

Les Community Land Trust

Le Champlain Housing Trust aux Etats-Unis

Le Community Land Trust Bruxelles en Belgique

Calico (Forest)

La Letchworth Garden City Heritage Foundation en

Angleterre

Les Établissements universitaires

L'Université Catholique de Louvain-la-Neuve en
Belgique

L'Université de Calgary au Canada

Les propriétaires privés

L'Organisme mixte pour le Land Pooling au Japon

La Coordination tripartite pour le Land Sharing en
Thaïlande

Les Trusts immobiliers en Angleterre

Les Propriétaires privés et les Transfer of Development
Rights aux Etats-Unis

Conclusion

INTRODUCTION

Cette revue, nécessairement partielle, d'opérations de démembrement de la propriété et donc de dissociation foncier-bâti à travers le monde a révélé une multitude de situations de démembrement, d'initiative publique (très souvent) ou privée, répondant pour la majorité d'entre elles à des enjeux d'accès au logement. Si des tendances communes parmi les acteurs impliqués dans ces modèles ont pu être relevées - bien que leur statut diffère naturellement selon les pays -, les conceptions de la propriété privée, les structures foncières héritées et les instruments juridiques peuvent varier dans les exemples relevés. Les exemples sélectionnés ont pu être trouvés dans différentes publications institutionnelles et académiques, mais également pour certains approfondis lors de notre terrain du 26 au 28 janvier 2023 en Suisse.

Méthodologie

Nous avons décidé d'approcher ce benchmark international par une classification par porteur du foncier, qui permet d'aborder la dissociation par le prisme de la gouvernance et de la stratégie d'acteur.

Ainsi, le benchmark commencera avec l'exemple singulier de la République populaire de Chine, où l'ensemble du territoire appartient à l'Etat. Nous aborderons ensuite les communes comme grands détenteurs fonciers opérant en démembrement, principalement pour des enjeux de maîtrise des prix du logement. Une troisième partie considérera les organismes à but non lucratifs qui opèrent la dissociation, pour le compte de collectivités territoriales, ou à l'initiative de la société civile. Nous aborderons ensuite les Community Land Trust, forme de propriété collective à gouvernance mixte entre habitants, société civile et acteurs publics. Une cinquième partie sera dédiée aux universités, grands porteurs fonciers (privés dans nos exemples) qui tendent à généraliser le démembrement pour pérenniser l'investissement public dans leurs opérations de développement. Ce benchmark se terminera par les opérations de démembrement portant sur les fonciers détenus par de multiples propriétaires à dominante privée, où la stratégie d'acteurs mêle médiation publique et intérêts privés, mais également sur le "leasehold" anglais, héritage de structures foncières féodales conduisant une part importante du foncier anglais à être détenu par des grands propriétaires privés.

MATRICE SYNTHÉTIQUE

CAS D'ÉTUDE	PORTEUR FONCIER	OUTIL FONCIER	ENJEUX
République populaire de Chine	Etat	Allocated land use right / granted land use right	<ul style="list-style-type: none"> permettre la captation de la plus-value liée au développement urbain en créant une possibilité de commercialiser le sol, création d'un marché foncier
Singapour	cité-Etat	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> permettre à l'Etat un contrôle fort sur le développement du territoire, crucial au regard de la rareté foncière de l'île
Suède	Commune	Tomträtt (droit de superficie)	<ul style="list-style-type: none"> augmenter les logements abordables capter la plus-value foncière au profit des municipalités contrôler le développement urbain
Pays-Bas / Amsterdam	Commune	Bail emphytéotique à temps indéfini, ou perpétuel	<ul style="list-style-type: none"> garantir le logement abordable contrôler le développement urbain lutter contre la spéculation foncière
Allemagne / Berlin, Francfort, Hambourg	Communes, régies ou sociétés municipales	Erbbaurecht (droit de superficie)	<ul style="list-style-type: none"> garantir le logement abordable aider les coopératives habitantes lutter contre la spéculation immobilière contrôler le développement de la ville
Suisse / Canton de Genève	Fondation pour les terrains industriels	Droit de superficie	<ul style="list-style-type: none"> rendre accessible le foncier pour les activités industrielles conserver une maîtrise publique du foncier comme levier pour l'aménagement
Suisse / Canton de Genève	Fondation pour la promotion du logement bon marché	Droit de superficie	<ul style="list-style-type: none"> maîtriser des terrains pour du logement abordable soutenir les coopératives habitants conserver la maîtrise publique du foncier
Allemagne et Suisse	Stiftung Edith Maryon	Erbbaurecht, Baurecht, usufruit, bail à ferme et bail classique	<ul style="list-style-type: none"> créer des logements abordables soutenir les coopératives habitantes <ul style="list-style-type: none"> concilier logement et activités encourager les projets socio-culturels
Allemagne	Stiftung Trias	Erbbaurecht (droit de superficie)	<ul style="list-style-type: none"> création de logements abordables soutien aux coopératives habitantes lutte contre la spéculation foncière implication en faveur de la renaturation
Pays-Bas	Woningcorporaties	Koophuur (dissociation gros-oeuvre/intérieur des logements)	<ul style="list-style-type: none"> création de logements abordables baisse des coûts de gestions des immeubles pour les organismes porteurs de logements sociaux

CAS D'ÉTUDE	PORTEUR FONCIER	OUTIL FONCIER	ENJEUX
Burlington, Vermont, USA	Champlain Housing Trust (CLT)	Ground lease	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité du logement
Forest, Belgique	Community Land Trust Bruxelles	Bail emphytéotique / Droit de superficie	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité du logement • inclusivité et mixité intergénérationnelle
Letchworth, Angleterre	Letchworth City Garden	Baux longue durée	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité du logement
Louvain la Neuve, Belgique	Université Catholique de Louvain	Bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • cohérence du développement urbain en lien avec l'université • échec de l'ambition de maîtrise des prix et des mesures anti-spéculatives
Calgary, Alberta, Canada	Université de Calgary	Leasehold	<ul style="list-style-type: none"> • ouverture sociale et fonctionnelle de l'université sur la ville • attractivité du cadre de vie universitaire
Thaïlande	Etat / Propriétaires privés informels	Land Sharing via le système de fiducie	<ul style="list-style-type: none"> • aménager des terrains occupés par de l'habitat informel • proposer des solutions de relogement à bas coût
Japon	Propriétaires privés	Droit d'étage via le système de fiducie	<ul style="list-style-type: none"> • restructurer le foncier pour la viabilisation • dégager du foncier public pour la création d'équipements
Angleterre	Grands propriétaires privés	Leasehold	<ul style="list-style-type: none"> • accès au logement pour autant pas nécessairement abordable (rente élevée)
Etats-Unis	Divers propriétaires privés	Droit de développement	<ul style="list-style-type: none"> • trouver des péréquations financières entre zones à densifier et zones à sanctuariser

LES ETATS

Certains États, au foncier particulièrement contraint, ou reposant sur des modèles de société particuliers, s'appliquent à conserver la propriété de leur foncier. C'est notamment le cas de Singapour, qui doit composer avec un territoire très restreint, et présente un fonctionnement hautement centralisé. Trois agences étatiques mènent ainsi des opérations de démembrements, par baux emphytéotiques, pour le logement comme pour l'industrie. D'autres États ont également mené des opérations actives de nationalisation des terres pour répondre à des politiques de contrôle de la population et du développement du territoire, comme la République populaire de Chine, qui depuis Mao Zedong, possède l'intégralité de son foncier, aujourd'hui opéré en démembrement.

LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

Etat

ECHELLE

En Chine, les terres urbaines sont la propriété de l'État, à la suite des opérations de nationalisation opérées dans les années 1950, alors que les terres rurales relèvent d'un régime de propriété collective, sous la régie de la collectivité rurale.

Si le sol urbain a été progressivement libéré, avec depuis 1987 l'autorisation de la mise à disposition des particuliers du sol appartenant à l'Etat, par des **droits d'utilisation du sol**, la propriété du sol rural est longtemps demeurée très contrainte. Cette dernière s'est récemment assouplie, avec des réformes au cours des années 2010, portant notamment sur les terres rurales constructibles. La capacité d'expropriation de l'Etat et des collectivités locales sur le sol rural demeure toutefois, et se voit fortement contestée.

ENJEUX

L'octroi de droits d'utilisation du sol urbain a d'abord répondu à des **enjeux de développement**. Le fait est que la transition urbaine chinoise a généré un formidable gisement de valeur, dont l'Etat a organisé ou facilité l'extraction par le biais des droits d'usage du sol, principalement par les ménages, les entreprises d'Etat et les gouvernements locaux.

GOVERNANCE

La gestion des terrains possédés par l'Etat est décentralisée au niveau des municipalités et districts, lesquels exercent leurs pouvoirs à travers les bureaux locaux du Ministry of Land and Resources (communément appelés « Land Bureau »). A défaut de pouvoir aliéner la propriété des terrains, les Collectivités Locales peuvent en transférer l'usage à des tiers selon l'un des deux régimes suivants :

L'allocation des droit d'usage du terrain (ou « Allocated Land Use Right ») ; et

La concession des droits d'usage du terrain (ou « Granted Land Use Right »).

La collectivité territoriale est en mesure de négocier ces contrats de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique, et peut accorder des baux de construction, à des promoteurs publics ou privés. Dans 95% des cas, la collectivité locale cède un droit d'utilisation du sol, par accord, pour les 5% restants cela s'effectue sous forme de cession publique : appel d'offres, ventes aux enchères...

MONTAGE

L'Allocated Land Use Right est le droit alloué par une collectivité locale à un tiers de faire usage d'un terrain à des fins d'utilité publique (hôpital, école, gare, etc.). En raison de leur nature, ces droits sont donc principalement détenus par des sociétés ou entités publiques. Le plus souvent, ces droits sont consentis en l'absence de contrepartie financière. Toutefois, les usages du preneur sont restreints, dans la mesure où la collectivité locale conserve le droit, à tout moment et sans compensation, de reprendre l'usage du terrain. Par ailleurs, l'utilisateur du terrain ne peut transférer, louer ou hypothéquer l'Allocated Land Use Right.

Le Granted Land Use Right est le droit concédé par une collectivité locale à un tiers de faire usage d'un terrain à des fins privées. La durée de la concession dépend de l'usage pour lequel le terrain est concédé :

- Commercial : 40 ans ;
- Industriel, bureau ou mixte : 50 ans ;
- Résidentiel : 70 ans.

En échange du paiement d'un "land grant fee", payé en une fois, le titulaire du Granted Land Use Right possède l'usage exclusif du terrain pendant toute la durée de la concession. Sous certaines conditions, il lui est possible de **transférer, louer ou hypothéquer ce droit**. La loi sur les droits réels de 2007, si elle reconnaît explicitement la nature réelle du droit d'usage du terrain, interdit néanmoins l'établissement d'un droit de superficie sur le droit d'usage du terrain.

SOURCES

- "Achat d'un terrain", Droitchinois.fr (consulté le 7 février 2023) <https://www.droit-chinois.fr/implantation-chine/immobilier/achat-terrain/>
- Bénazeraf David, Henriot Carine. "La nouvelle réforme foncière chinoise : rationaliser l'urbanisation en libéralisant le foncier rural." *China Analysis, Les nouvelles de Chine*, n.48, avril 2014, pp.46-54. <https://hal.science/hal-01066436/document>
- Han, Jingjing. "L'écart entre le droit d'usage du terrain et la propriété en droit chinois." *Revue internationale de droit comparé*, 68-4, 2016, pp. 1029-1039. https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2016_num_68_4_20745
- Yuen, Samson. "Une nouvelle réforme foncière chinoise ? Evaluations et perspectives." *Perspectives chinoises*, n. 1, 2014, pp.65-70. <https://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6786?file=1>
- LiU, Kun. *Procédures et acteurs de l'utilisation du foncier chinois dans un contexte de mutations socio-économiques. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2008.*

SINGAPOUR

Etat

ECHELLE

Singapour est un territoire limité en termes de terres et de ressources naturelles. Dans ce contexte, l'action étatique a adopté dès les années 60 une politique interventionniste très marquée, et un important pouvoir discrétionnaire via l'application du Land Acquisition Act de 1966, qui permet à l'État singapourien d'intervenir à grande échelle sur le marché foncier. L'espace, renvoyé à un outil de compétitivité, est ainsi constamment réaménagé et adapté de façon à répondre aux différents besoins (logement, développement économique, infrastructures publiques, espaces naturels).

L'État est propriétaire d'une très grande partie du territoire, la plupart des logements et immeubles étant construits sur des terrains mis à disposition dans le cadre de baux emphytéotiques pour 99 ans, voire 30 ans pour les équipements industriels. Aujourd'hui, **le foncier d'État représente près de 90 % de la surface du pays**, contre 31 % en 1949. On distingue le marché résidentiel public, où résident 80 % des Singapouriens, et le marché résidentiel privé, dans lequel investissent Singapouriens et étrangers, et qui accueille les plus aisés. 90 % de Singapouriens sont ainsi propriétaires de leur logement.

Trente années de développement volontariste ont ainsi permis à la ville de Singapour d'accéder au statut de pays industrialisé, offrant à sa population des standards de vie comparables à ceux des pays occidentaux.

ENJEUX

Le développement urbain constitue un enjeu crucial pour Singapour compte tenu de la très faible taille de son territoire et de sa population croissante. L'État conserve une maîtrise forte du foncier pour utiliser l'espace le plus efficacement possible.

Au niveau national, un concept plan à très long terme (40-50 ans) est décliné dans le cadre d'un master plan (10-15 ans) qui est le résultat d'une approche de long terme intégrée, anticipant l'ensemble des besoins.

Pour mettre au point et réviser le master plan, l'agence URA recueille les analyses et projets à long terme de l'ensemble des ministères et agences publiques (transports terrestres, infrastructures d'eau, logement public, développement économique, équipements de santé, etc.) pour déterminer le meilleur usage des sols et anticiper l'ensemble des besoins.

Le master plan identifie, parcelle par parcelle, la destination finale de chaque terrain (résidentiel, commercial, hôtel, mixte résidentiel et commercial, entreprise, institution, équipement de santé, établissement d'enseignement, équipement sportif, lieu de culte, parc, agriculture, port, aéroport route, voie ferrée, etc. mais aussi « blanc » pour ceux dont la destination n'est pas encore définie, « en réserve », ou pour « usage

spécial », c'est-à-dire avant tout militaire).

Il précise également, le cas échéant, le coefficient d'occupation des sols maximal ou de base et est révisé tous les 5 à 7 ans. Les terrains ouverts à l'urbanisation (pour le résidentiel privé, les industries, les commerces, l'agriculture) sont attribués après appel d'offres pour chaque parcelle, à l'exception des terrains destinés aux équipements publics et aux logements publics.

GOVERNANCE

Sur l'île, grande de 720 km² et où logent environ 5,6 millions d'habitants, c'est le ministère du développement national (MND) qui pilote étroitement et fermement les politiques d'urbanisme, de construction et du logement. L'administration possède un pouvoir discrétionnaire très élevé.

En vertu du Land Acquisition Act de 1966, l'État singapourien a la possibilité d'intervenir à grande échelle sur le marché foncier. Il peut très facilement contraindre un propriétaire privé à vendre pour réassembler des parcelles avant de les rétrocéder en vue de nouveaux usages. C'est également l'administration qui fixe la valeur du bien.

Pour l'éclairer dans ses choix et mettre en œuvre concrètement les politiques publiques, le MND s'appuie sur trois agences publiques, chacune cantonnée à une spécialité et dotée de puissants outils de maîtrise foncière.

- **Housing and Development Board (HDB)** pour le logement public.
- **Urban Redevelopment Authority (URA)** pour l'urbanisme.
- **Building and Construction Authority (BCA)** pour la qualité de la construction.

Plus précisément, le Housing Development Board, agence gouvernementale fondée en 1960, est compétente en matière de propositions de projets de construction et leur exécution, de gestion de ses propriétés (foncier et bâtiments) et de la mise à disposition de prêts pour l'achat de logements publics

MONTAGE

L'action conjointe de l'URA et de l'HDB a permis de réassigner les différents espaces. Celle-ci consistait à assembler les divers terrains en parcelles homogènes destinées à des entrepreneurs, voire au secteur public et de céder ceux-ci moyennant des baux emphytéotiques pour un usage commercial, résidentiel ou industriel.

Si les ménages devaient revendre leur logement à l'agence gouvernementale avant de s'adonner à un nouvel achat, ils peuvent désormais, après une période d'occupation minimale de cinq ans, revendre leur appartement sur le marché libre.

SINGAPOUR

Etat

A noter que l'État se réserve en outre la possibilité de « redévelopper » certaines parcelles avant la fin du bail emphytéotique, en détruisant et reconstruisant un nouvel immeuble après indemnisation des occupants au prix du marché, notamment pour faciliter la réalisation de nouveaux équipements ou accroître l'attractivité d'un quartier.

L'indemnisation doit permettre dans tous les cas à l'occupant concerné de retrouver un logement au moins équivalent avec les mêmes conditions de propriété ou de location. L'État, par l'intermédiaire de l'agence SLA, est lui-même gestionnaire des réserves foncières du pays. Le Land Acquisition Act prévoit un système de compensation, fondé non pas sur la valeur potentielle du terrain mais sur le zonage de novembre 1973, afin d'éviter les fluctuations du marché et d'assurer des logements bon marché

Depuis 1989, les étrangers ayant le statut de résidents permanents et les propriétaires de logements privés peuvent également acheter un appartement sur ce marché de la revente. S'agissant des développeurs immobiliers privés ayant acquis une parcelle (soit après appel d'offres, soit dans le cadre d'une vente « en bloc »), ils aménagent les terrains qu'ils ont acquis suivant les prescriptions fixées par l'agence URA.

SOURCES

- Alice Dalaut, *PORTRAIT DE VILLE, Singapour, A la conquête d'un territoire contraint*, Décembre 2019 : https://www.lafabriquedelacite.com/wp-content/uploads/2020/01/20200106_singapour_VF-lite-1.pdf
- Rodolphe De Koninck, *Singapore: The Territorial Enigma*, 2019 : <https://journals.openedition.org/archipel/1078#authors>
- Jean-luc Lagleize, *La maîtrise des coûts du fonciers dans les opérations de construction*, Rapport au Premier Ministre, Novembre 2019 : <https://www.jeanlucagleize.fr/wp-content/uploads/2019/11/Rapport-de-Jean-Luc-Lagleize-sur-la-ma%C3%A9trise-des-co%C3%BBts-du-foncier-dans-les-op%C3%A9rations-de-construction.pdf>
- Olivier Sevin, *Existe-t-il un modèle singapourien de développement urbain ?* 2012 : <https://journals.openedition.org/belgeo/8613#authors>

LES COMMUNES

Dans de nombreux pays, les communes mènent une politique foncière active, et détiennent d'importantes ressources foncières, qu'elles peuvent décider de céder par l'intermédiaire de montages de démembrement de la propriété. En Allemagne et aux Pays-Bas, un peu moins en Suède, ces montages sont relativement répandus, en particulier dans les grandes villes qui cherchent à contrôler leur développement et qui font face à un marché immobilier et foncier tendu. Ces montages sont de fait utilisés pour garantir l'accessibilité du logement.

Lerfpacht néerlandais, l'Erbbaurecht allemand ou le tomträtt suédois sont des formes de droits de superficie ou de baux emphytéotiques. Les modalités de paiement et de révision de la rente varient, ce qui facilite ou non leur acceptabilité. Plus la durée du bail est longue, moins les révisions sont nombreuses et plus les potentielles hausses du prix de la rente sont plafonnées, plus le bail est attractif. En Allemagne, ces baux sont de plus relativement attractifs, dans la mesure où le preneur est dédommagé à la fin du bail, lors de la perte de la construction : de fait, ce type de baux se rapproche, d'un point de vue financier tout du moins, de la pleine propriété.

Des entreprises locales, intégralement publiques ou en régie, agences foncières ou bailleurs municipaux, sont largement associées à la politique foncière active de la ville. Pour autant, du fait des politiques de libéralisation ayant conduit à la vente de nombreux terrains municipaux au cours des dernières décennies, celles-ci ne paraissent pas toujours crédibles dans les fonctions qui leur sont désormais affectées de reconstitution de réserves foncières.

De manière générale, le recours à ces baux semble être financièrement et stratégiquement attractif pour les villes sur le long terme si pas nécessairement à court terme, du fait de coûts de gestion très importants.

LES COMMUNES AUX PAYS-BAS

Communes

ECHELLE

Aux Pays-Bas, le recours au bail emphytéotique est généralisé dans de nombreuses villes, comme La Haye, Amsterdam ou Utrecht. Introduit à la fin du XIXe siècle aux Pays-Bas, au moment de la révolution industrielle, le bail emphytéotique visait à éviter la spéculation immobilière lors de l'extension des villes. Les communes sont toujours des acteurs fonciers majeurs, et possèdent environ **75 % de tous les terrains disponibles** pour de nouveaux logements, bureaux et locaux commerciaux.

ENJEUX

Jusqu'à récemment, la maîtrise foncière par les municipalités, qui jouaient également le rôle d'aménageur, leur a permis de maîtriser le développement urbain et les prix du foncier, tout en finançant l'aménagement par la revente des terrains. Ce modèle a également permis aux Pays-Bas de produire en nombre et à prix modéré des logements sociaux, qui accueillent encore aujourd'hui près du tiers des ménages.

Au cours des dernières années, une vingtaine de municipalités ont toutefois décidé d'éliminer progressivement leur système d'emphytéose en proposant leurs terrains à la vente. Le droit des preneurs d'acheter le terrain ne s'est toutefois pas appliqué dans certaines situations spécifiques, comme les zones de développement à long terme ou de renouvellement urbain, les locaux d'organisations à but non lucratif... Entre 2002 et 2011, environ un quart des néerlandais ont choisi de transformer leur bail emphytéotique en pleine propriété.

A Amsterdam, la mairie a ainsi acquis la plupart des terrains en bordure de la ville au cours du XIXe siècle afin de lutter contre la spéculation foncière et la vente à prix d'or des terrains agricoles. Depuis, la ville est restée le bailleur dans le cadre de quelque 280.000 baux à long terme (50 ans, voire 75 ans) renouvelables à loisir, et possède encore aujourd'hui environ 80% de la surface foncière de la commune.

FINANCEMENT

La municipalité d'Amsterdam investit chaque année environ 350 millions d'euros pour l'acquisition et l'aménagement des terrains, pour 250 opérations d'aménagement actuellement en cours. Le financement s'effectue par la vente des droits à construire (300 millions d'euros), tandis que le reste est financé par un **fonds d'équilibre, alimenté par les bénéfices d'aménagements antérieurs ainsi que par le produit des baux emphytéotiques**. Le produit des baux emphytéotiques alimente le fonds d'équilibre pendant le premier bail de 50 ans, et alimente ensuite le budget municipal,

en particulier pour le renouvellement du parc de logements sociaux.

Le principe de ces baux emphytéotiques a néanmoins été fortement critiqué au cours des dernières années, dans la mesure où précédemment, la rente était revue à la hausse au terme du bail, et cela en fonction des prix actualisés. De fait, ce système encourageait la hausse des prix immobiliers. Une réforme a ainsi été mise en place en 2019, afin de créer un bail emphytéotique perpétuel.

MONTAGE

Il existe différentes sortes de baux emphytéotiques aux Pays-Bas, parmi lesquels :

Le bail emphytéotique à durée limitée (usuellement 30-75 ans) (erfpacht voor bepaalde tijd). Ce type de baux est principalement utilisé pour les activités, par exemple à Rotterdam.

- **Le bail emphytéotique à temps indéfini**, ou perpétuel (erfpacht voor onbepaalde tijd or eeuwigdurende erfpacht). Le bail est éternel, sauf dans le cas du non-paiement de la rente et peut être rompu pour raison d'intérêt général. Ce système est aujourd'hui utilisé par les municipalités de Utrecht et de la Haye, et a été introduit à Amsterdam en 2016. Le montant de la rente est fixe, hors ajustements annuels liés à l'inflation.

- **Le bail emphytéotique continu** (voortdurende erfpacht), qui se distingue du bail emphytéotique à temps indéfini par le fait que le bail est divisé en périodes administratives. A chaque renouvellement, le bailleur se réserve le droit de changer unilatéralement les conditions du bail, tandis que le preneur accepte ces nouvelles conditions ou résilie le bail. Ce type de bail était encore utilisé à Amsterdam jusqu'à la réforme de 2016.

Le paiement de la rente peut s'effectuer soit annuellement, soit en une seule fois. **Dans le cadre d'un bail emphytéotique à temps indéfini, le bail peut de fait s'apparenter à une pleine propriété**, dans la mesure où le preneur n'a plus aucune obligation financière lors d'un paiement en une seule fois (somme forfaitaire). Toutefois, les restrictions et conditions imposées dans le cadre du bail demeurent intactes, comme des contraintes d'usage/de programmation, de transfert, de construction...

SOURCES

- Rapport de Jean-Luc Lagleize. *La maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction*, novembre 2019.
- Hafida Bounjough et Hendrik Ploeger. « The Dutch urban ground lease: A valuable tool for land policy? » *Land Use Policy*, vol.63, avril 2017, pp.78-85. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.01.005>
- Didier Burg. « Logement : à Amsterdam, les dérives d'un système intermédiaire entre propriété et location. » *Les Echos*, 28 novembre 2019. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/immobilier-btp/logement-...rives-dun-systeme-intermediaire-entre-propriete-et-location-1152133>

LES COMMUNES EN ALLEMAGNE

Communes

ECHELLE

En Allemagne, de nombreuses villes comme Francfort, Munich, Berlin, Leipzig... mènent une politique foncière active, en acquérant de manière importante du foncier et le mettant à disposition par l'intermédiaire de baux emphytéotiques (Erbbaurecht). A Berlin, ce sont ainsi 4100 Erbbaurechte qui sont concédés par la ville, 4400 à Hambourg, plus de 5500 à Leipzig et près de 6000 à Francfort.

ENJEUX

Cette politique foncière active se manifeste notamment dans des marchés immobiliers particulièrement tendus et attractifs, comme à Berlin, Francfort Hambourg ou Munich, mais également dans le cas de Leipzig comme une réaction face à la gentrification. Le recours à ces baux est vu comme un moyen de garantir l'accessibilité du logement, de freiner la spéculation immobilière et foncière et de conserver un contrôle du développement de la ville.

GOVERNANCE

L'acquisition foncière peut se faire dans le cadre des services municipaux de la ville, comme à Munich ou Ulm, mais aussi à travers le recours à des régies (Eigenbetriebe) comme à Hambourg, ou à des sociétés municipales (Berlin, Braunschweig ou Offenburg). Le foncier et les immeubles détenus par la ville sont souvent cédés en Erbbaurecht par l'intermédiaire d'appels à projet (Konzeptvergabe). Dans de nombreuses villes, l'origine de l'utilisation des Konzeptvergabe est intimement liée aux Baugemeinschaft, des sociétés réunissant des habitants souhaitant construire ensemble un immeuble, et aux formes d'habitat coopératif. Les Erbbaurechte sont souvent accordés aujourd'hui à des coopératives.

MONTAGES

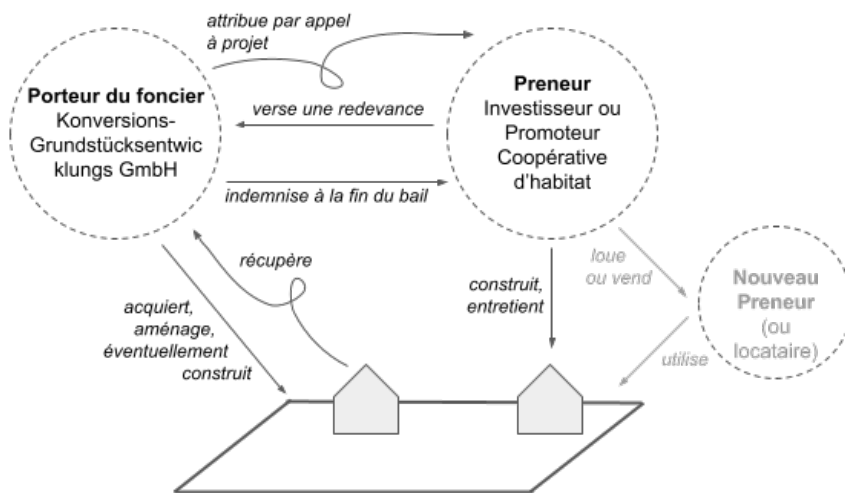
Berlin

A Berlin, l'agence foncière et immobilière de la ville, le Liegenschaftsfond, devenu en 2015 le Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM), a vendu jusqu'à récemment une grande partie du patrimoine municipal. Le BIM est une société immobilière municipale (100% publique), qui gère 2% du foncier de la ville, dont une part importante est

utilisé par les administrations. En 2020 est créé le Bodenfonds GmbH, filiale du BIM, chargé de l'acquisition stratégique du foncier et de sa cession par l'intermédiaire de Erbbaurechte à des tiers, notamment privés, ainsi que de la constitution de réserves foncières. Le Bodenfonds renforce la capacité d'action de la BIM, qui était jusqu'à présent limitée à la vente de terrains appartenant au Land. Par ailleurs, depuis 2022, la ville de Berlin a décidé de ne plus vendre aucun terrain public, mais uniquement de les commercialiser en Erbbaurechte.

Les terrains acquis sont dans les faits dans leur majorité transférés au Land de Berlin par le biais d'Erbbaurechte ou de baux locatifs classiques. La rente permet au Bodenfonds de payer les frais bancaires de l'emprunt, ainsi que les coûts opérationnels pour l'exécution et la gestion des contrats liés aux terrains. Cette politique foncière volontariste est critiquée par de nombreux acteurs associatifs et de la société civile, qui considèrent en effet que le Bodenfonds est dénué de crédibilité, dans la mesure où il est l'héritier du Liegenschaftsfond ayant contribué à la privatisation de la majorité du foncier public, et qu'il ne remplit pas son office d'offrir du foncier accessible aux tiers privés. Par ailleurs, le Bodenfonds n'inclut absolument pas la société civile dans sa gouvernance, d'où la création parallèle de la Stadtbodenstiftung à Berlin, premier CLT allemand.

Francfort sur le Main



Depuis 2004, la cession de terrains municipaux n'est plus possible qu'en Erbbaurechte à Francfort, où le prix du foncier est en hausse constante et le marché immobilier très tendu. Le Liegenschaftsfond municipal, la Konversions-Grundstücksentwicklungs

LES COMMUNES EN ALLEMAGNE

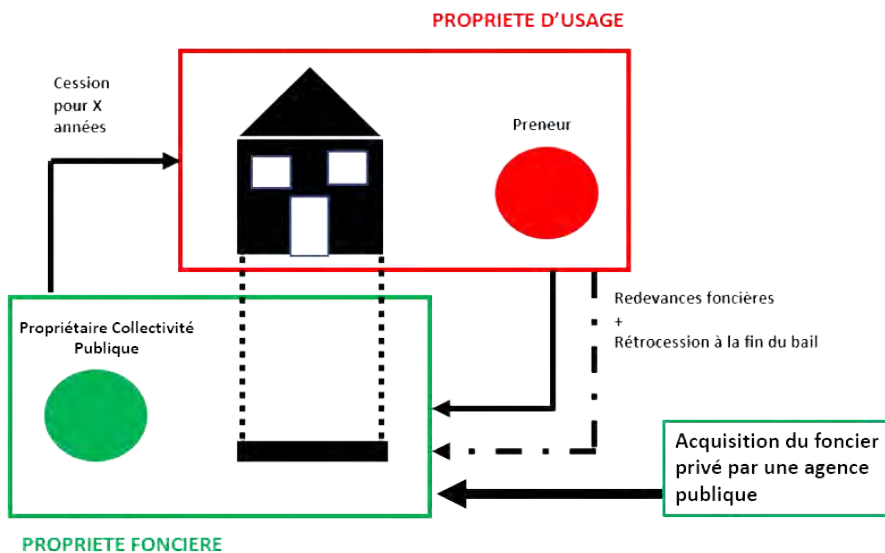
Communes

GmbH (KEG), a pour objet de gérer et d'acquérir du foncier pour le compte de la ville. La KEG est chargée par la municipalité, jusqu'en 2030, de l'obligation de service public «de résoudre les déficits urbanistiques et de réaliser des projets de logements communautaires». Dans le cadre de cette obligation de service public, la KEG s'occupe de l'acquisition, du développement et de la vente de biens immobiliers, ainsi que de la réalisation et de la promotion de projets immobiliers sur lesquels sont réalisées des formes d'habitat communautaire et coopératif. La durée des baux s'étend en règle générale sur 99 ans. La ville fixe également comme conditions pour les investisseurs que les logements soient commercialisés en location, avec certains plafonds. La KEG exige une rente relativement faible, comprise entre 2 et 2,5% pour les logements, afin de garantir l'accessibilité des logements face à un coût du foncier élevé. Des réductions de la rente à verser également prévues pour les familles nombreuses.

Hambourg

Hambourg est l'une des villes les plus attractives d'Allemagne : d'ici 2035, sa population pourrait avoir augmenté de 2 millions d'habitants. Le marché immobilier y est dynamique, et les prix en forte augmentation. Dès 2011, la ville a lancé une « Coalition pour le logement », afin de réagir à la potentielle pénurie de logements et de promouvoir une politique foncière sociale. Pour ce faire, la ville travaille en étroite coopération avec sa société municipale de logement, la SAGA, qui possède environ 134 000 logements à Hambourg, et est de fait le plus gros bailleur de la ville (20% du parc locatif). La SAGA est entièrement détenue par la ville de Hambourg, en partie directement et en partie indirectement par le biais de sociétés holding. A la SAGA s'ajoute le Landesbetrieb Immobilien und Grundvermögen, entreprise publique gestionnaire du parc immobilier de la ville et responsable de l'acquisition de réserves foncières. En 2019, la ville a décidé de recourir plus largement aux Erbbaurechte pour céder ses terrains, en particulier en logement conventionné : à ce jour, la majorité des baux de longue durée existants sont des anciens baux, qui concernent des immeubles collectifs mais aussi des maisons individuelles. Dans la vente des terrains, un modèle mixte est toutefois adopté : les terrains d'une importance stratégique pour le développement de la ville ne seront cédés qu'en Erbbaurechte, tandis que les terrains situés plus en périphérie pourront toujours être vendus.

A Hambourg, le montant du loyer foncier est relativement faible, de 1,5 à 1,8% de la valeur du foncier, sur une durée de 75 ans. Une indexation régulière sur les prix à la consommation est toutefois mise en œuvre, ainsi qu'une adaptation aux taux d'intérêt du marché. Pour le logement social, un plafond de 600€/m² est fixé. En règle générale, on peut estimer que l'Erbbaurecht coûte 25% de moins que la pleine propriété. Concernant les indemnités, **il a été récemment décidé d'indemniser les preneurs à hauteur de 100% à la fin du bail**, afin de rendre l'Erbbaurecht plus attractif et comparable à la pleine propriété.



SOURCES

- Clemens Weise. *Gaining Ground? Berlin's Housing and Land Decommodification Initiatives and Their Efforts to Common-ize Urban Land. Master Thesis, Université Libre de Bruxelles, juin 2022.*
- Sophia Dubbert. *Das Erbbaurecht : Welchen Beitrag leistet das Instrument zur Wohnraumversorgung ? Masterarbeit, Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, 2020.*
- Erbbaurechte im Wohnungsmarkt. *Die Perspektive der Erbbaurechtsgeber und die der Investoren. Deutscher Erbbaurechtsverband, mars 2020.*
- Erbbaurechte in deutschen Metropolen. *Analyse ihrer Werttreiber und Bedeutung am Investmentmarkt. Jones Lang Lasalle, mars 2019.*
- Daniela Brahm. „Ein Bodenfonds muss mehr sein als eine Ankaufsgesellschaft.“ *Magazin StadtNeuDenken, 6 novembre 2020. <https://magazin.stadtneudenken.net/magazin/ein-bodenfonds-muss-mehr-sein-als-eine-ankaufsgesellschaft/>*
- „Berliner Bodenfonds wird gestärkt.“ *Berlin-Mitte Zeitung, 25 octobre 2022. <https://www.berlin-mitte-zeitung.de/berliner-bodenfonds-wird-gestaerkt/>*

LES COMMUNES EN SUÈDE

Communes

ECHELLE

Le tomträtt n'est plus couramment utilisé en Suède. Seules 7% des communes pratiquent régulièrement ce type de portage, mais parmi elles se trouvent les plus grandes villes de Suède : Stockholm, Göteborg, Malmö...

ENJEUX

Le tomträtt est l'équivalent d'une sorte de bail emphytéotique. Introduit en 1907 pour réduire la part du foncier dans le coût du logement, et donc augmenter la part de logements abordables, mais aussi dans le but de capter la plus-value foncière au profit des municipalités et de contrôler le développement de la ville à travers la propriété foncière publique.

GOVERNANCE

La loi de 1907 stipule que seuls les organismes publics (État et municipalités) sont habilités à démembrer les droits afférents à un terrain par le biais d'un bail à superficie.

MONTAGE

La durée du bail va de 26 à 100 ans. A la fin de la période, le bailleur récupère le terrain et le bâti, sans obligation de dédommagement du preneur pour la valeur du bâti. La loi sur les régimes fonciers est modifiée en 1953 et 1967, en agissant sur les périodes de révision des baux. Aujourd'hui, le loyer foncier est versé annuellement et reste constant sur une période de 10 ans ou 20 ans, avant d'être révisé. La redevance est calculée sur la base de la valeur imposable du terrain : par exemple, à Stockholm, elle est de 3,25% de 40% de la valeur imposable du terrain pour les maisons individuelles. L'augmentation après révision est plafonnée. Un bail foncier ne peut être résilié que par la puissance publique, comme dans le cas d'une expropriation. Le preneur, lui, ne peut pas résilier le bail. Toutefois, il peut le vendre et peut hypothéquer son bien. De nombreuses villes proposent également au preneur du bail de le racheter.

SOURCES

- *Ville de Stockholm* : <https://boende.stockholm/regler-tillstand/tomtratt-och-arrende/>
- *Eric Clark, Lennart Runesson. "Municipal site leasehold in Sweden : a land policy instrument in decay." European Planning Studies, 4:2, 1996, pp.203-2016. <http://dx.doi.org/10.1080/09654319608720340>*
- *Rapport de Jean-Luc Lagleize. La maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, novembre 2019.*

LES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF

Dans cette section, nous avons rassemblé les organismes à but non lucratif qui pratiquent couramment la dissociation foncier-bâti. Ils peuvent prendre différentes formes juridiques suivant les pays, et sont pour certains fortement rattachés aux pouvoirs publics locaux, pour d'autres issus de la société civile. Ces pratiques de démembrement sont de fait le reflet de volontés politiques fortes du pays ou de la région où elles prennent place, comme de réactions de la société civile à des conditions de marché. Elles répondent à des enjeux multiples et enchâssés: maîtrise foncière publique, portage d'une programmation stratégique ou alternative, production de logements abordables ou coopératifs.

LA FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHÉ ET L'HABITAT COOPÉRATIF EN SUISSE

Organismes à but non lucratif

ECHELLE

La Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif (FPLC) est une fondation relativement nouvelle créée en 2001 à l'initiative du canton de Genève, qui opère sur l'ensemble de son territoire. Elle a à ce jour réalisé 1155 logements et possède plus de 130 000 m² de terrains en développement, pour un potentiel de 1800 logements (soit 0,8% du parc de logements total du canton, ou un peu moins que les 2100 logements moyens construits annuellement). Elle a dans le même temps participé à l'acquisition de 1128 logements privés pour en faire du Logement d'Utilité Publique. Sur les derniers rapports d'activité disponibles, la FPLC fait état d'un **équilibre 50/50 entre les terrains cédés en pleine propriété à des Fondations immobilières de droit public, et des terrains mis en droit de superficie pour les coopératives ou la création de logements libres.**

ENJEUX

Le Canton de Genève est caractérisé par sa superficie réduite, et son relatif enclavement entre fleuve, lac et zones de montagnes. Avec la nouvelle loi fédérale sur les surfaces d'assolement, qui prescrit la préservation d'un certain quota de sols agricoles fertiles par canton, ses possibilités de développement se voient d'autant réduites. Cette réduction des zones à bâtir prend place dans une région métropolitaine en forte croissance économique et démographique, le tout venant porter les prix du foncier à des montants très élevés, éloignant les déciles les plus défavorisés de la population de l'accès à un logement.

La Fondation a été créée pour répondre aux enjeux de production de Logements d'Utilité Publique, dont la part objectif est fixée par la loi LUP (2007) à 20% du parc cantonal.

Pour cela, la FPLC met en place une triple stratégie : la maîtrise foncière pour cession aux Fondations Immobilières d'utilité publique, en charge de la réalisation de LUP, le **portage foncier en droit de superficie pour l'implantation de coopératives habitantes**, et la **conservation de la maîtrise foncière des terrains utilisés pour réaliser du logement libre**, ici encore en par le biais de droits de superficie.

La stratégie d'acquisition foncière de la FPLC est concentrée dans trois secteurs : dans les Zones de Développement (ZD) disposant d'un plan de quartier, dans les Zones de Développement ne disposant pas encore d'un plan de quartier, dans les secteurs qui sont amenés à muter en Zones de Développement. La caractéristique de ces ZD réside dans un certain nombre de règles qui accompagnent la capacité à construire, un plafonnement des prix de sortie des logements, mais aussi des outils d'acquisition mis en place sur ces secteurs, comme le droit de préemption ou d'expropriation.

Le droit de superficie en Suisse

Inscrit dans le code civil suisse, le droit de superficie est une servitude accordant à une personne, physique ou morale, le droit d'avoir ou d'ériger des constructions, soit sur la parcelle d'autrui, soit en-dessous. C'est un principe de dissociation entre la propriété du sol et celle de la construction. Le droit de superficie permet de déroger au principe de propriété foncière, corrélée à celle du sol, qui "emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice".

La servitude consacrant le droit de superficie peut être enregistrée au registre foncier comme un immeuble ou une parcelle distincts, à condition de répondre aux deux critères suivants : être "**distincte**", **soit cessible et transmissible, et "permanente", d'une durée de 30 ans minimum à 100 ans maximum**. Le droit de superficie s'intitule alors "droit distinct et permanent de superficie" abrégé "DDP". Le propriétaire foncier peut ainsi conserver des bâtiments sur sa parcelle ; dans ce cas les bâtiments du superficiaire ne devront pas être constructivement liés à ces dits bâtiments, c'est pourquoi il porte le terme "distinct".

Le droit de superficie peut être prolongé à son arrivée à terme par un nouveau droit de superficie répondant aux mêmes contraintes de durées (maximum 100 ans), mais il n'est pas possible de prévoir de clause prévoyant le renouvellement automatique de celui-ci.

Le droit de superficie fonctionne sur un principe de rente, en principe annuelle. Si le droit de superficie porte sur un bâtiment existant, s'ajoute à la rente le prix d'achat de la construction, payable dès l'activation du droit de superficie. A la fin du droit de superficie si celui-ci n'est pas renouvelé, **les constructions reviennent au propriétaire foncier, moyennant indemnisation**. Les montants des rentes et indemnisations sont indiquées au contrat.

S'il est impossible de limiter le droit de superficie à une personne unique, des conditions de cessions peuvent être inscrites dans le contrat. Les obligations du superficiaire, notamment en termes de gestion, sont elles aussi à inscrire dans le contrat. En cas de violation grave des conditions, le droit de superficie peut être rompu, et la construction revenir au propriétaire foncier, moyennant indemnisation.

La loi prévoit un droit réciproque de préemption du superficiaire sur le foncier et du propriétaire du foncier sur la vente du droit de superficie. Ces droits peuvent néanmoins être modifiés ou supprimés sous contrat. Dans le cas où le propriétaire foncier est une collectivité publique, le droit de préemption du superficiaire est très majoritairement supprimé.

LA FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHÉ ET L'HABITAT COOPÉRATIF EN SUISSE

Organismes à but non lucratif

GOVERNANCE

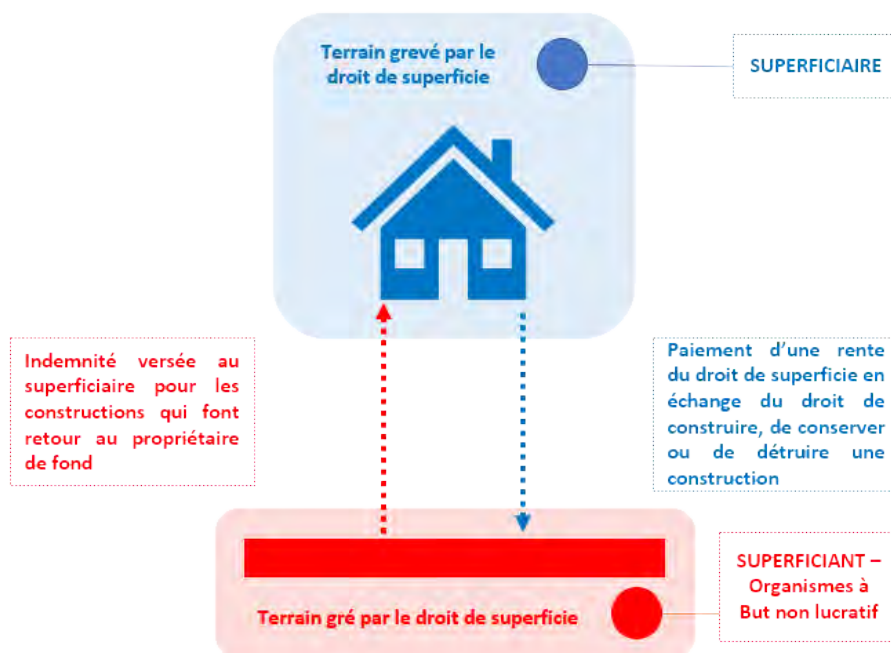
La FPLC travaille en coopération avec le service d'urbanisme du canton et le service du foncier pour l'habitat, faisant office de bras droit dans les stratégies d'acquisition du foncier. La fondation est d'utilité publique et à but non lucratif. Son action est néanmoins relativement autonome, et des manquements à la coordination peuvent d'ailleurs être notés entre les acquisitions foncières de la Fondation, et les zones véritablement reclassées en Zones de Développement par le service d'urbanisme.

La FPLC travaille également en étroite collaboration avec les **Fondations Immobilières de droit public, responsable de la création et gestion des LUP**, à qui elle cède les terrains gratuitement. Elle travaille également avec le **Groupement des Coopératives d'Habitation Genevoises**, à qui elle fait appel lorsqu'elle lance des appels à projets pour ses terrains en droit de superficie.

MONTAGE

L'outil principal de dissociation utilisé par la FPLC est le droit de superficie, une forme de bail créé en Suisse dans les années 60, permettant la construction et l'usage sur un terrain, sans portage du prix du foncier, qui reste public.

La FPLC fonctionne à travers de fonds cantonaux dédiés à la création de Logements d'Utilité Publique (LUP), pouvant monter jusqu'à 35 millions de francs annuellement dotés par le canton. Ces fonds servent à la Fondation pour l'acquisition de foncier dans des zones désignées comme des Zones de Développement, déjà en place ou à venir. Le canton délègue pour cela son droit de préemption sur ces zones. Le foncier ainsi acquis est ensuite cédé gratuitement aux fondations d'utilité publique qui portent le logement social, ou porté par la fondation dans le cas de logements destinés à des coopératives, ou de logements libres d'initiative privée. Dans ces deux cas, la Fondation met en place un droit de superficie avec la coopérative ou le promoteur, en charge de construire le bâtiment, sur une durée de 30 à 99 ans. Ces derniers reversent en contrepartie une rente indexée sur l'inflation qui correspond à 3,5% du foncier, et disposent d'un prix d'achat d'environ 50% des prix pratiqués sur le marché libre.



SOURCES

- OCSTAT - Statistique du parc immobilier : https://statistique.ge.ch/tel/publications/2021/informations_statistiques/construction_etat_mouvement/is_construmouv_05_2021.pdf
- FPLC - Rapport d'activité 2020 : https://fplc.ch/docview/810/210603_FPLC_RA20.pdf
- GAUSSEN RAPIT Anne, Le droit de superficie en quelques recommandations
- Entretien FPLC - 26/01/2023

LA FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHÉ ET L'HABITAT COOPÉRATIF EN SUISSE

Fiche projet

ADRET-PONT-ROUGE (LANCY)

Localisation : Lancy (SUISSE)
Contexte foncier : tendu, friche ferroviaire
Temporalité du projet : 2014 acquisition des terrains par la FPLC, 2017 début des travaux, 2020 livraison des appartements
Acteurs : Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif Fondation communale de la commune de Lancy pour le logement de personnes âgées, la Fondation communale immobilière de Lancy, la Fondation Nicolas Bogueret, Société coopérative Cooplog Pont-Rouge
Superficie : 15 bâtiments / 640 logements / 80% de logement d'utilité publique
Outil foncier : droit de superficie



CONTEXTE DU PROJET

Adret-Pont-Rouge est un nouveau quartier voulu par le canton de Genève en reconquête d'une ancienne friche ferroviaire. La Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif est aux commandes du projet afin d'acquérir et porter les terrains dans un but de construction massif de Logements d'Utilité Publique (80%). Des coopératives d'habitants et du logement libre y sont également implantés, en droit de superficie.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

La Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et l'habitat Coopératif est en charge du développement du projet, du remembrement parcellaire, et du choix des Coopératives implantées. Elle rétrocède les espaces destinés à l'espace public à la commune de Lancy, cède les terrains aux fondations immobilières de droit public avec lesquelles elle travaille, et reste propriétaire du reste du foncier qu'elle porte sur le long terme. Elle est également maître d'ouvrage de 2 bâtiments dont elle cèdera les logements en droit de propriété par étage (PPE).

OUTILS & MONTAGE

Sur les 15 bâtiments à construire, quatre sont gérés en droit de superficie, avec la FPLC en maître d'ouvrage pour faire du logement en acquisition par étage (PPE), ou pour accueillir la coopérative CoopLog Pont-Rouge. Les terrains restants sont cédés aux fondations en charge de réaliser les bâtiments accueillant les logements d'utilité publique : la Fondation communale de la commune de Lancy pour le logement de personnes âgées, la Fondation communale immobilière de Lancy, et la Fondation Nicolas Bogueret.

Les logements en droit de superficie et propriété par étage, sont cédés à un prix de 5500 francs/m², contre 7000 francs/m² dans les Zones de développement aux prix de sortie plafonnés, et 10000 francs/m² en acquisition libre dans Genève. Les habitants versent ensuite une rente annuelle qui varie entre 15,6 francs/m² et 20,5 francs/m² en fonction de l'étage de l'appartement. Cette rente correspond à 3,5% du prix du foncier et indexée sur l'inflation.

Des péréquations ont pu être trouvées entre les phases 1 et 2 de l'opération, permettant de financer la viabilisation plus lourde des terrains de la phase 2, avec les logements vendus en droit de superficie et PPE de la phase 1.

Avec l'apport du fond de dotation cantonal pour l'acquisition à hauteur de 25 millions, et un prix total d'achat des terrains à 36 millions, l'opération parvient in fine à être bénéficiaire à hauteur de 8/9 millions de francs.

GÉNÉRALISATION

Les montages qui sous-tendent cette opération sont relativement classiques dans la pratique de la fondation. Néanmoins, cette opération est la plus grande d'un seul tenant réalisée par la FPLC. Les péréquations qui se font entre les terrains de l'opération permettent à la fondation un peu plus de flexibilité dans la maîtrise de leur budget d'opération. Le droit de superficie conclu pour porter les logements en PPE pourrait être envisagé différemment dans les opérations à venir, en intégrant un plafonnement des prix de revente, aujourd'hui inexistant.

SOURCES

- *Entretien FPLC, 26/01/2023*
- *OCSTAT - Statistique du parc immobilier*
- https://statistique.ge.ch/tel/publications/2021/informations_statistiques/construction_etat_mouvement/is_constru-mouv_05_2021.pdf
- *FPLC - Rapport d'activité 2020*
- https://fplc.ch/docview/810/210603_FPLC_RA20.pdf

LA FONDATION POUR LES TERRAINS INDUSTRIELS EN SUISSE

Organismes à but non lucratif

ECHELLE

La Fondation pour les Terrains Industriels (FTI) est une fondation relativement ancienne **puisque créée en 1960 à l'initiative du canton de Genève**, et possède à ce jour environ **20% du foncier des zones industrielles du canton**, tout en gérant l'intégralité des installations d'entreprises dans ces zones. Ces zones industrielles sont primordiales pour l'économie genevoise, puisque si elles représentent 3% du foncier cantonal, y est produit 15,5% du PIB. A ce jour la FTI compte 250 droits de superficie, mais porte également des bâtiments dont elle est maître d'ouvrage ou qu'elle récupère en Sale & Lease back. En sus du portage foncier et immobilier, la FTI gère l'implantation de l'ensemble des industries du canton, en faisant de la mise en relation, du remembrement foncier, de la densification de parcelle, ou de la mutualisation d'infrastructures.

ENJEUX

Le Canton de Genève est caractérisé par sa superficie réduite, et l'influence de son aire métropolitaine, qui s'étend tout en alimentant une pression foncière sur tout son territoire. En parallèle, la résilience économique du canton est une politique forte voulue par l'autorité en charge. C'est dans ce contexte que le canton décide en 1960 de créer la Fondation des terrains industriels Praille-Acacias (FIPA), et de la doter des terrains provenant des marais asséchés, qui doivent constituer le foncier de la nouvelle zone d'activité. Le droit de superficie est l'outil mis en place par la Fondation pour permettre aux entreprises de s'installer en construisant les installations nécessaires à leur production, tout en conservant un foncier public sur le long terme.

Par la suite, la Fondation étend ses prérogatives à l'ensemble du canton devenant la Fondation pour les Terrains Industriels, et met en œuvre une **politique d'acquisition foncière active, afin d'assurer le maintien d'un parc d'activité permettant de répondre aux besoins d'implantation des différentes industries, gourmandes en foncier**. Cette maîtrise foncière est un levier important de sécurisation des entreprises face à la montée des prix du foncier et l'éventuelle évolution de leur besoin, et un outil de bonne répartition des industries sur le territoire, en fonction des caractéristiques de production et besoins logistiques de chacune.

Aujourd'hui, la FTI doit répondre aux mutations de certaines zones d'activité vers plus de mixité avec le tertiaire, ou à une mutation simple de la programmation vers du logement. C'est notamment le cas de la zone Praille-Acacias-Vernets (PAV), dont le foncier est en cours de cession vers la fondation PAV, pour la réalisation de logement. La FTI a alors la charge de relocaliser les entreprises initialement présentes sur site, en trouvant des systèmes d'implantation plus denses et en organisant la mutualisation de certains équipements, pour permettre d'accueillir autant d'industrie, sur un foncier plus réduit. C'est dans ce cadre que la fondation tente de mettre en place des systèmes de synergies entre les entreprises installées, pour installer une économie basée sur la circularité, la construction de bâtiment à impact écologique plus vertueux, et une production d'énergie sur site.

La FTI a plus largement un rôle de gestion du parc industriel genevois, aussi dans son image renvoyée et d'acceptabilité auprès de la population. Ainsi, des politiques de nouvelles dénominations des zones d'activités depuis les acronymes vers des noms de quartiers plus classiques sont à l'étude, et une attention nouvelle est portée à la réalisation des espaces publiques de ses zones d'activités, et à leur impact sur les corridors écologiques.

GOVERNANCE

La FTI répond d'abord à une politique cantonale en termes d'implantation de ses industries. Elle travaille ainsi en étroite collaboration avec le canton de Genève, afin de déterminer les terrains à acquérir, les programmes à développer, les nouvelles implantations à proposer aux entreprises. La Fondation est un **organisme public à but non lucratif**, néanmoins son activité lui permet de dégager des marges importantes. Celles-ci, initialement reversées au canton, sont aujourd'hui conservées par la Fondation, mais servent à la construction d'équipements d'utilité publique voulus par le canton.

En parallèle, la FTI expérimente des **systèmes de gouvernance partagée à l'échelle de ses zones d'activités**. La démarche Ecoparc consiste notamment à mettre en place une commission qui réunit les entreprises, l'État, les communes, et la FTI. Ses membres sont nommés au Conseil d'Etat sur présentation, et permettent de faire entendre les différents intérêts des membres présents, ainsi que de permettre des interactions plus importantes entre les entreprises pour une gestion concertée des ressources et une optimisation des équipements. A ce jour, trois systèmes de gouvernance dits Ecoparcs ont été mis en place, à Plan-les-Quates, Bois-de-Bay, et Riantbosson.

LA FONDATION POUR LES TERRAINS INDUSTRIELS EN SUISSE

Organismes à but non lucratif

MONTAGE

L'acquisition du foncier se fait par négociation de gré à gré, mais aussi grâce à un système de droit de préemption, appliqué sur l'ensemble des zones désignées à vocation industrielle par le zonage cantonal. L'échelle d'intervention est celle décrite des "pièces urbaines", ou groupement de parcelles, dont certaines peuvent être à maîtrise foncière privée. Dans ce cas, les entreprises propriétaires sont présentes dans le processus de conception, pour imaginer des solutions plus denses et des équipements mutualisés, en échange de possibilités d'extensions pour les entreprises.

Ces terrains sont ensuite viabilisés par la FTI, qui rétrocède la voirie à la municipalité, et exploite les terrains en baux de superficie destinés aux entreprises. Les modalités du droit de superficie varient suivant les réglementations mises en place dans les différentes zones d'activité. Ainsi, les baux de superficie du PAV ne présentaient pas de clause de regard de la FTI pour la location d'une partie du bâti. La zone industrielle s'est vue grevée d'un nombre important de locaux, loué à des entreprises tertiaires par les industriels disposant du droit de superficie. Les nouvelles zones d'activité disposent d'une clause stipulant que tout bail locatif doit être visé en amont par la FTI.

Par ailleurs, face aux premiers constats de dégradation de l'entretien du bâti en fin de bail, la stratégie de la FTI consiste à proposer le rachat du droit de superficie en cours ou à son échéance, et de démolir les bâtiments industriels préexistants, souvent vétustes et plus adaptés à une production contemporaine, et de reconstruire plus dense et de meilleure qualité.

Enfin, le calcul de la rente a également évolué. Aujourd'hui, il correspond en moyenne à 6% du prix du foncier, indexée sur l'ISCP, mais varie en fonction de la marge de l'entreprise, et de la hauteur des constructions : le principe est d'encourager la densification des parcelles. Pour l'accès aux terrains, les entreprises doivent postuler auprès de la FTI.



© Clémentine Genet

SOURCES

- *La Fondation pour les Terrains Industriels, entretien avec Guillaume Massard, Dixinet, 10 janvier 2023*
- *Entretien FTI 27/01/2023*
- <https://www.ftige.ch/>

LA FONDATION POUR LES TERRAINS INDUSTRIELS EN SUISSE

Fiche projet

ECOPARC BOIS-DE-BAY (SATIGNY)

Localisation : Satigny (SUISSE)

Contexte foncier : tendu, rural

Temporalité du projet : mise en place de la dynamique écoparc en 2015, mise en oeuvre des actions entre 2019 et 2022

Acteurs : Fondation pour les Terrains Industriels

Superficie : 197 entreprises implantées sur la zone industrielle, dont 8 participant activement au projet d'Ecoparc

Outil foncier : droit de superficie



CONTEXTE DU PROJET

La ZIBAY est une zone industrielle basée dans la commune de Satigny dans le canton genevois, entourée de champs et en bordure du Rhône, qui accueille des entreprises présentant des nuisances incompatibles avec la proximité d'habitations. Celles-ci sont spécialisées dans le recyclage, et la valorisation des déchets des autres zones d'activités, avec une forte valeur ajoutée écologique, mais une rentabilité moindre. La préservation de ces entreprises à proximité des zones urbaines, où est produite la majorité des déchets valorisables par ces filières, est un enjeu pour la FTI. Leur intégration dans l'environnement naturel privilégié en est un autre.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

La ZIBAY aussi dénommée Ecoparc du Bois-de-Bay est un projet voulu par le canton de Genève, à portée expérimentale mais aussi pédagogique. C'est la première zone d'activité à mettre en œuvre le système de gouvernance multi-partite que la FTI expérimente sur ses territoires industriels. Des ateliers sont mis en place, intégrant la

commune de Satigny, le canton de Genève, la Fondation pour les Terrains Industriels, et les entreprises de la zones, qui ont permis de faire émerger un certain nombre de besoins, notamment au regard des transports pendulaires des travailleurs, aux horaires trop différenciés de ceux intégrés dans l'offre de transports publics.

OUTILS & MONTAGE

Le foncier de la FTI sur la zone Bois-de-Bay est géré en droit de superficie, permettant à la fondation d'inscrire au contrat des clauses adaptées à chaque entreprise superficière. Les rentes sont adaptées au niveau des bénéfices des entreprises implantées, permettant à des entreprises moins lucratives que sur d'autres secteurs d'industrie de luxe de s'installer. La gouvernance multi-partite proposée par la FTI aux entreprises de la zone à un triple enjeu : créer des synergies entre les entreprises implantées pour permettre la mutualisation des infrastructures, et donc une meilleure utilisation du foncier ; créer des péréquations entre les entreprises par le choix des implantations, pour mettre en place des circuits d'économie circulaire ; faire dialoguer l'ensemble des acteurs publics et privés pour faire émerger des projets d'amélioration du cadre de vie de la zone industrielle, qui puissent être portés par les pouvoirs publics, la FTI, ou les entreprises, sur ces emprises communément gérées.

Ainsi, un parking mutualisé a été porté par une entreprise et mis à disposition des entreprises de la zone industrielle, afin de libérer des emprises foncières occupées par la voiture. Un circuit court s'est installé entre trois entreprises, permettant le réemploi par l'une des déchets de l'autre. Un plan de mobilité a été co-développé par la commission écoparc, permettant d'optimiser la place de la voiture au profit des transports en commun, renforcés par la commune.

La FTI par ces expérimentations exploite les possibilités de maîtrise de programmation et de montage financier inscrites dans l'ADN du droit de superficie suisse, afin de permettre à la fois des améliorations substantielles dans l'aménagement des zones industrielles tout en s'inscrivant dans une démarche de sobriété foncière. Par cet accompagnement très en aval dans l'aménagement de ses territoires, elle prend un rôle proche du gestionnaire de biens, complémentaire de ses activités d'aménageur.

SOURCES

- *Entretien FTI - 27/01/2023*
- <http://zibayecoparc.ch/>

LES FONDATIONS TRIAS & EDITH MARYON EN ALLEMAGNE ET SUISSE

Organismes à but non lucratif

ECHELLE ET ENJEUX

En Allemagne et en Suisse, des **organisations à but non lucratif de type fondations** revendent un objectif de lutte contre la spéculation foncière. Elles portent du foncier sur le long terme en conservant éternellement la propriété des terrains, et soutiennent le développement de projets non lucratifs et à vocation sociale sur ces terrains. Les fondations Edith Maryon et Trias sont les principales fondations de droit privé actives dans ce domaine.

La Fondation Trias est une fondation allemande, créée en mars 2002 à l'initiative de la société civile (plus de 180 fondateurs) avec un capital d'environ 70 000€, qui disposait en 2020 de 43 terrains, dont de nombreux immeubles à Berlin. La Fondation Trias ne soutient pas uniquement des projets en zones urbaines, mais également en zones rurales. Elle se focalise sur les thèmes « sol, écologie et habiter », et considère le sol comme un bien commun, ne devant pas servir à l'enrichissement individuel et devant être sorti des mécanismes spéculatifs. En matière d'écologie, la fondation s'exprime contre l'artificialisation des espaces naturels. Son action en faveur du logement se concrétise à travers l'acquisition de terrains et immeubles en centre-ville, afin de les retirer de la spéculation et de les rendre accessibles à des locaux d'activités et des logements.

La Fondation d'utilité publique Edith Maryon a été fondée en 1990 par 3 particuliers et dotée d'un capital initial de 12 000 francs suisses en mémoire d'Edith Maryon et de son engagement en faveur du logement social, dans le contexte de la chute du communisme et de la recherche d'alternatives au capitalisme occidental. Elle a pour territoire d'action le Nord-Ouest de la Suisse, en particulier autour de Bâle, ainsi que Berlin et Leipzig. La Suisse est un territoire où le foncier est rare et cher, tandis que le marché immobilier s'est également tendu à Berlin au cours de la dernière décennie. La fondation porte environ 140 projets immobiliers en Suisse et à l'étranger. Si de nombreux projets portent sur le logement accessible, le logement coopératif ou la conciliation de l'habitat et de l'activité, la Fondation Edith Maryon a également pour objet d'encourager les projets sociaux et culturels sur les terrains qu'elle loue, ainsi que l'agriculture biologique par l'intermédiaire de baux à ferme.

GOVERNANCE

La Fondation Edith Maryon travaille en collaboration avec le Mietshäuser Syndikat GmbH sur de nombreux projets de logement. La Fondation Edith Maryon dispose de nombreuses filiales, parmi lesquelles une filiale allemande créée en 2015, Terra Libra Immobilien GmbH. La gouvernance de la Fondation Edith Maryon repose sur le Conseil de fondation, le comité du Conseil de fondation, le comité consultatif et l'organe de révision. La Fondation Trias est elle soutenue par plus de 200 membres et dirigée par un conseil d'administration bénévole.

MONTAGE

Si l'acquisition des terrains se fait uniquement par des achats pour Terra Libra, la Fondation Edith Maryon obtient souvent ses terrains par l'intermédiaire de dons. La Fondation Trias achète la plupart de ses terrains mais reçoit également des dons. **Les fondations concèdent en droits de superficie (Baurecht) en Suisse et en droits de superficie héréditaires (Erbbaurecht) en Allemagne les terrains et les immeubles.** Dans ces baux figurent des conditions précises sur l'utilisation du terrain et la programmation, tandis que des assurances et sanctions sur la non spéculation exercée par les preneurs du bail y sont inscrites. Le montant du loyer varie selon chaque projet, et dépend des moyens financiers de chaque preneur. Le loyer est en règle générale fixé entre 3,5 et 4% du prix du foncier (non pas à l'achat mais estimé au niveau de chaque Land) par la Fondation Edith Maryon, et autour de 3,5% par la Fondation Trias. Les contrats ont une durée de 30 à 99 ans.

L'Erbbaurecht

L'Erbbaurecht allemand, droit de superficie réglementé dans l'Erbbaurechtsgesetz, est le droit aliénable et transmissible par succession d'avoir une construction sur un terrain dont on ne détient pas la propriété, pour une durée définie (entre 30 et 99 ans). Le preneur devient propriétaire et possesseur de la construction couverte par le bail. En contrepartie des droits d'utilisation du terrain, le preneur verse une redevance. Le preneur peut utiliser non seulement les fruits de sa propre construction, mais aussi ceux du terrain. Le droit réel octroyé peut être grevé, vendu et transmis par héritage, au même titre que la propriété. En revanche, les droits de modification du terrain sont limités et l'aliénation de celui-ci est impossible.

Dans le contrat, des restrictions au droit de propriété sont généralement convenues (entretien, vente par l'emphytéote...). En outre, des droits de préemption réciproques sont souvent accordés. Enfin, il est possible de convenir d'une utilisation spécifique afin de garantir les objectifs du projet. Une réversion peut être déclarée par le propriétaire du terrain si le preneur ne respecte pas son contrat. Dans ce cas, le propriétaire du terrain peut demander le transfert du droit à son profit, mais il doit payer une indemnisation au preneur, pouvant aller de zéro à la totalité de la valeur vénale (en règle générale 2/3 de la valeur vénale). A l'expiration du bail, s'il n'est pas reconduit, une indemnisation du preneur est également fréquente.

SOURCES

- Jahresbericht 2021, Stiftung Edith Maryon https://maryon.ch/v2/wp-content/uploads/SEM_JB_2021_final.pdf
- Tätigkeitsbericht 2021, Stiftung Trias. https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/downloads/trias_Jub20_Ta_tigkeitsbericht_2021_KORR_NET.pdf
- Fondation Edith Maryon: <https://maryon.ch/fr/fondation/>
- Fondation Trias: <https://www.stiftung-trias.de/home/>
- Sophia Dubbert. Das Erbbaurecht : Welchen Beitrag leistet das Instrument zur Wohnraumversorgung ? Masterarbeit, Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, 2020.

LES FONDATIONS TRIAS & EDITH MARYON EN ALLEMAGNE ET SUISSE

Fiche projet

EX-ROTAPRINT (BERLIN)

Localisation : quartier de Wedding, Berlin

Contexte foncier : marché tendu aujourd'hui, mais détendu à l'époque de l'acquisition

Temporalité du projet :

2004 : le Liegenschaftsfond décide de vendre l'usine

2007 : acquisition du site par les fondations

2009 : rénovation du site

Acteurs : Liegenschaftsfond de la ville de Berlin, fondations Trias et Edith Maryon, collectif d'artistes

Superficie : 10 000m²

Outil foncier : Erbbaurecht (droit de superficie héréditaire)



CONTEXTE DU PROJET

Ex-Rotaprint est un projet emblématique porté par les fondations Edith Maryon et Trias. Sur le site d'une ancienne fabrique d'imprimantes du groupe Rotaprint, classée bâtiment patrimonial, sont implantés des locaux d'activités.

Après la faillite de l'usine en 1989, le lieu reste vacant plusieurs années avant d'être racheté par les pouvoirs publics. Elle est confiée au portefeuille d'actifs du Liegenschaftsfonds de Berlin, fonds des biens financiers et immobiliers de la ville, qui décide de la louer à un collectif d'artistes. L'usine est située dans le quartier de Wedding, un ancien quartier ouvrier et à l'époque un des derniers quartiers précaires de Berlin situé en plein centre de la ville. Quartier pauvre et à forte composition immigrée, il commence néanmoins progressivement à se gentrifier avec l'arrivée de « créatifs » et d'artistes.

Quand le Liegenschaftsfond décide de vendre les locaux, les artistes locataires de l'usine se constituent en association et expriment la volonté de racheter Ex-Rotaprint. Le choix du Liegenschaftsfond se porte toutefois sur un fonds d'investissement finlandais. Le collectif s'adresse alors aux fondations Trias et Edith Maryon, qui finissent par acquérir l'ancienne usine. La nouvelle programmation du bâtiment comporte

uniquement des locaux d'activités, composés à un tiers d'ateliers d'artistes, un tiers d'activités à vocation sociale et un tiers d'entreprises commerciales et artisanales. La mixité (travail, art, social) est un impératif du contrat d'emphytéose, afin d'inclure tous les groupes sociaux et de limiter la gentrification du quartier. La préservation du patrimoine bâti est le premier objectif de l'association Ex-Rotaprint.

GOVERNANCE

Les acteurs à l'initiative du projet sont le collectif d'artistes. Malgré une situation initiale conflictuelle, la force du réseau d'acteurs, et notamment la présence des deux fondations, a finalement convaincu les acteurs publics de céder le terrain. L'association ExRotaprint est devenue une GmbH (équivalent d'une SARL française) à but non lucratif, et a pour but d'offrir des locaux à prix abordables à différentes activités.

OUTILS/MONTAGE

Les fondations Trias et Edith Maryon, spécialisées dans la gestion immobilière et foncière, ont acheté ensemble le terrain et ont ensuite conclu avec ExRotaprint gGmbH un Erbbaurecht de 99 ans. ExRotaprint verse actuellement une rente de 5,5% du prix du foncier aux fondations, et à partir de 2032 une rente de 3%.

Pour financer la rénovation du bâtiment, ExRotaprint gGmbH a contracté un crédit de construction auprès du fonds de pension suisse CoOpera Sammelstiftung PUK, caisse de retrait coopérative qui assure l'ensemble des salariés de la fondation Edith Maryon. Afin de préserver le patrimoine remarquable de l'usine, l'excédent dans les loyers perçus par la gGmbH est utilisé pour la rénovation du bâtiment.

GÉNÉRALISATION

ExRotaprint est considéré comme un projet exemplaire à la fois par la ville de Berlin et par les fondations. Le fait est que les fondations Trias et Edith Maryon portent largement en Allemagne et en Suisse du foncier sur le long terme, afin de stopper la spéculation foncière et entre autres de répondre à des enjeux d'accessibilité. Par ailleurs, a émergé à Berlin en 2021 la Stadtbodenstiftung, premier CLT allemand, afin de mener une politique d'accès au foncier ambitieuse du côté de la société civile.

SOURCES

- *Thomas Dantas, Manon Le Bon-Vuytsteke, Arthur Le Moigne, Mario Mazetto, Lise-Adélaïde Thomas sous la direction de Juliette Maulat. Livrable 2, Analyse des études de cas. Atelier Professionnel du Master 2 Urbanisme et Aménagement de Paris 1 avec la coopérative Plateau Urbain, 2019.*
- *ExRotaprint : <https://www.exrotaprint.de>*
- *Fondation Trias, Projektblätter ExRotaprint. https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/publikationen/Projektblaetter_ExRotaprint_2014_NET.pdf*

LES WONINGCORPORATIES AUX PAYS-BAS

Organismes à but non lucratif

ECHELLE

Les woningcorporaties, ou corporations de logements, sont des organismes pouvant prendre la forme d'associations, de sociétés, ou de fondations, qui prennent en charge la construction, gestion, et location de logements abordables. Ces sociétés, inspirées du modèle britannique des Housing Associations, sont très répandues aux Pays-Bas, où les pouvoirs publics se sont totalement désengagés de la fabrication de logement. Elles gèrent aujourd'hui 83% de l'ensemble du parc locatif hollandais, et la quasi intégralité (96%) du parc de logements abordables. Celles-ci sont porteuses d'un type de **dissociation gros-oeuvre/ intérieur des logements, appelé "koopuur"**. En juillet 1998, 239 « Koopuur » avaient été réalisés avec pour objectifs 30 000 nouvelles réalisations en 5 ans, portés par 140 organismes (cf. rapport des Ponts et Chaussées). Nous ne sommes pas parvenus à obtenir de nouvelles données à ce stade.

ENJEUX

La création des *koopuur* résulte d'un double enjeu très spécifique aux Pays-Bas. D'abord, le secteur locatif social est très présent dans les villes hollandaises par une conception "universelle" de l'accès au logement social, portée nationalement. Les logements sociaux représentent ainsi 36% du parc de logements, et sont ouverts à une frange très large de la population, estimée en 2011 à 41%. Sa fabrication est également marquée par une exigence importante de qualité. Ensuite, la création des *koopuur* s'insère dans une volonté de désengagement partiel de l'Etat dans le financement du logement (réforme de Bruterling), qui s'opère par une responsabilisation de l'occupant locataire dans le financement et la gestion de son bien.

GOVERNANCE

L'intégralité du parc locatif hollandais est géré par des organismes privés : 17% est détenus par des propriétaires individuels ou des fonds de pensions et compagnies d'assurances à but lucratif, 83% est détenus par des **woningcorporaties, ou corporations de logements, qui ont un statut de droit privé, mais un but non lucratifs**. Elles peuvent ainsi développer des activités commerciales, mais les bénéfices perçus ne pourront servir qu'au développement ou à l'entretien de leur parc locatif. Ce sont ces woningcorporaties qui gèrent la grande majorité du parc de logement social, grâce à des financements importants de la part de l'Etat.

MONTAGE

Les *woningcorporaties* qui mettent en place le *koopwoning*, dissocient le gros œuvre de l'intérieur du logement. L'habitant acquéreur achète des droits d'usage sur son logement, qu'il paie 35% de la valeur du bien. **La corporation reste propriétaire des parties communes et du gros œuvre, qu'elle loue à l'acquéreur-habitant, pour 65% du montant de la valeur du bien.** L'acquéreur-habitant peut à tout moment demander le rachat de l'intérieur de son logement par la corporation.

La valeur du logement est estimée à partir d'un calcul comprenant la surface, le confort, et l'état du logement, le prix des logements sociaux, et la durée de vie estimée du bâtiment (on compte 80 ans pour un bâtiment neuf). L'acquéreur peut ainsi gérer l'intérieur de son logement comme il le souhaite, mais ne peut pas le mettre en location. L'entretien du gros œuvre est pris en charge par la corporation de logement, celui du logement par son acquéreur-habitant.

Il s'agit d'une manière pour les corporations de logements de percevoir l'équivalent d'une avance de loyer à l'entrée de l'acquéreur-habitant dans son logement, tout en se délestant d'un certain nombre de frais d'entretiens, et en maintenant son patrimoine.

SOURCES

- *Maîtrise l'impact économique du foncier*, Cerema, avril 2019
- *Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale*, rapport du Conseil général des ponts et chaussées, mai 2003
- *Le logement social aux Pays-Bas*, Noémie Houard, revue de l'OFCE, 2013

LES COMMUNITY LAND TRUST

Cette section s'intéresse aux Community Land Trusts, envisagés comme une catégorie d'acteurs à part entière parmi les différents porteurs de foncier, du fait de leur gouvernance hybride et qui fait modèle à l'international. Ici, la dissociation foncier bâti, et la possession en collectif des terres, est au cœur d'un modèle inclusif et anti-spéculatif, qui vise à permettre à chacun l'accès à un logement abordable. Ce modèle apparaît comme la concrétisation d'une utopie politique et sociale, en particulier si l'on pense à la Letchworth City Garden de Howard. Initié par des mouvements militants dans de nombreux pays, le Community Land Trust touche à la fois des notions de biens communs partagés par une communauté que des enjeux sociaux d'intérêt général. De ce fait, ces initiatives émanant de la société civile se développent désormais en lien étroit avec les collectivités locales, et bénéficient de fonds publics. La gouvernance mixte de ces acteurs réunit ainsi à la fois des propriétaires, des acteurs de la société civile et les collectivités locales.

Enjeux

Les Community Land Trust émanent d'**initiatives citoyennes locales** et répondent donc aux enjeux de la communauté qui participe à sa gouvernance coopérative. Si leur développement initial cherchait à lutter contre la ségrégation raciale pour l'accès aux terres agricoles, les objectifs se sont élargis pour répondre à l'accès au logement abordable, mais aussi la revitalisation de quartiers ou l'équipement communautaire. Les collectivités locales montrent leur intérêt pour cette organisation et participent désormais à la création de CLT.

Selon leur instigateur Robert Swann, «les CLT constituent un mécanisme social qui a pour objet la résolution des questions fondamentales d'allocation, de continuité et d'échange». Le modèle repose sur la dissociation entre propriété du terrain et propriété du bâti, afin d'assurer une gestion démocratique des terres, qui garantit son accès à tous et à long terme.

On distingue **sept grands principes communs** aux Community Land Trusts : 1. La distinction entre la propriété du sol

et la propriété des bâtiments situés sur ce sol ; 2. Le droit d'usage du sol ; 3. L'accessibilité du bâtiment à des personnes ayant des bas revenus ; 4. Le verrouillage perpétuel des subsides et la captation de la plus-value lors des reventes ; 5. La gestion tripartite du Trust ; 6. Le stewardship ou l'accompagnement des habitants ; 7. La mixité fonctionnelle et l'ouverture sur le quartier.

Naissance des Community Land trusts

Les Community Land Trusts sont nés aux Etats-Unis dans les années 1970 au cours du mouvement de lutte pour les droits civiques des afro-américains, avec l'objectif de lutter contre la ségrégation agricole, en garantissant l'accès aux exploitations pour les noirs américains des régions du Sud. Les fondateurs du mouvement CLT, Robert Swann (activiste pour la paix) et Slater King (activiste des droits civiques), mettent en place le CLT à partir des **expériences indiennes et israéliennes qu'ils adaptent au contexte américain.**

Ce nouveau modèle de collectivisation des terres s'inspire des expériences menées en Inde par le mouvement "Bhoodan" dans les années 1950 pour donner un droit d'usage d'une part des terres agricoles aux exploitants les plus démunis. L'attribution aux bénéficiaires des droits sur les terres mises en partage a ensuite été confiée au village, cette nouvelle forme de gestion prend le nom de "Gramdan".

Autre source d'inspiration, le Fonds national juif ou Keren Kayemeth Lelsrael ("fonds pour la création d'Israël"), fondé en 1901, qui collecte des fonds pour acheter des terres destinées à être "propriété perpétuelle du peuple juif". Cet instrument œuvre comme gestionnaire d'une propriété collective, garantissant des droits d'usage aux exploitants bénéficiaires.

Au départ, le Community Land Trust vise à donner accès aux terres agricoles pour les noirs américains, il s'assure dans un second temps de fournir un logement abordable aux ménages les plus démunis. Il développe un **modèle social, participatif et anti-spéculatif** en contournant la propriété privée pour garantir l'accès au logement en détachant la terre (soit le foncier) détenu collectivement, des constructions immobilières ouvertes aux droits individuels des habitants. Cette conception commune de la propriété du sol se rattache au courant des utopies foncières, telles que les Garden Cities d'Ebenzer Howard, les single tax communities d'Henry Georges ou la School of Living de Ralph Borsodi.

Gouvernance

Le Community Land Trust s'inscrit dans le droit américain, régi par la Common Law, et caractérisé par l'importance donnée aux accords contractuels. La gouvernance du CLT s'établit selon le principe des checks and balances soit un régime de pouvoirs et contre-pouvoirs à même de garantir la pérennité du modèle. Ainsi le conseil d'administration gouverne le CLT par une **représentation tripartite, réunissant un tiers de représentants des propriétaires des logements, un tiers issu de la société civile du quartier, et un tiers pour l'intérêt public**. Cet équilibre des forces en présence permet de défendre les intérêts particuliers (niveau de la redevance foncière, droits réels sur le foncier) du même temps que l'intérêt public (maintien des valeurs immobilières sans spéculation à long terme). La participation des habitants du quartier fait office de tampon entre les deux parties et permet de travailler sur la contribution du CLT à son voisinage, par l'ajout ou l'évolution d'activités en lien avec les besoins du quartier.

De par leur objet social, les CLT constituent des organismes à but non lucratif.

Montage et fonctionnement

Le modèle du Community Land Trust s'appuie sur le démembrement de la propriété en dissociant le foncier, possédé collectivement par la coopérative qui s'engage à le conserver, et le bâti qui peut, soit être cédé sous forme de bail longue durée conférant des droits réels aux preneurs, soit loué classiquement, le CLT conservant l'ensemble de propriété. De nombreux CLT utilisent ces deux modes, la cession par bail étant privilégiée pour le logement et la location pour les usages commerciaux et de bureaux.

L'accessibilité des biens repose sur un apport initial (subvention) du CLT associé à un emprunt hypothécaire de l'accédant. Celui-ci verse une redevance à la fiducie pour l'occupation du terrain. La fonction de stewardship des CLT accompagne les accédants dans leurs investissements pour garantir la viabilité économique des ménages.

A la revente, le CLT rachète les constructions, en utilisant une forme de droit de préemption. Les conditions de rachat sont fixées au bail, généralement au prix du marché, dégageant ainsi une plus-value. Une part de celle-ci revient au ménage vendeur, une autre finance le fonctionnement du CLT et le reste bénéficie au nouvel acquéreur comme apport initial. Le logement peut alors être revendu au prix du marché, avec une subvention initiale rehaussée par la plus-value, garantissant ainsi la

modération des prix d'achat à long terme. Les CLT constituant des organisations à but non lucratif, elles bénéficient d'exonération de taxes éventuelles, permettant de dédier les bénéfices à la mission d'atténuation des prix.

Si le montage économique des Community Land Trust est viable sur le long terme, la création d'un CLT nécessite des moyens financiers importants pour l'acquisition initial des terrains et la construction ou la réhabilitation du bâti. **Le financement provient généralement de fonds étatiques** (Community Development Block Grant Program ou programme HOME aux US) ou des collectivités locales, mais aussi d'institutions privées. Une fois le CLT institué, les revenus locatifs issus des baux génèrent des bénéfices qui financent le développement de la fiducie.

Échelle et généralisation

Né comme mouvement associatif en 1969, le Community Land Trust s'est largement diffusé dans les années 1980. Les Etats-Unis comptent aujourd'hui plus de 250 organisations de ce type. Si la forme contractuelle du droit américain a permis de développer ce modèle innovant de partage de la propriété, le CLT a été reconnu par la loi fédérale de 1992. Cette reconnaissance s'accompagne de financements fédéraux et locaux et facilite les emprunts bancaires pour les accédants à la propriété.

Les CLT sont régulièrement primés par le United Nations World Habitat Award, ce qui participe de la diffusion du modèle à l'international. Le modèle du Community Land Trust se diffuse en Europe, avec deux premières expériences menées à Bruxelles et à Londres en 2012 et une transposition du dispositif en France prévu par la législation depuis 2014.

En France, le principe du CLT a été transposé au travers du dispositif du bail réel solidaire (BRS) par la loi Alur en 2014, l'enjeu consistant en la mise en adéquation du modèle américain avec le droit civiliste français. Les premiers BRS ont vu le jour en 2017 à Lille et se diffusent sur tout le territoire français, avec une montée en puissance du dispositif incarnée par la création active d'OFS.

Le partage d'expérience, comme lors des rencontres européennes de 2013, diffuse le modèle et pourrait aboutir à la définition d'un cadre législatif commun au sein de l'Union Européenne, s'il venait à s'étendre dans plus de pays. L'Italie, l'Espagne et le Portugal se lancent dans l'aventure. Dans le reste du monde, le mouvement CLT se diffuse progressivement avec l'Australie, le Costa Rica et le Canada qui envisagent d'expérimenter le dispositif.

Sources

- Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation. *Les Community Land Trust, Un bon terrain d'entente ?* Collection "Au Quotidien", mai 2019. URL : <https://www.cpcp.be/wp-content/uploads/2019/05/community-land-trust.pdf>
- GOLLUCCIO, Audrey. *Community Land Trusts. Coopératives d'habitation à l'étranger.* Habicoop, février 2011. URL : https://base.socioeco.org/docs/_img_pdf_fiche_clt.pdf
- Association belgo-palestinienne, Wallonie-Bruxelles ASBL. *Le Fonds national juif : l'éco-blanchiment qui cache colonisation, dépossession et discriminations.* Analyses. 25 juin 2012 [consulté le 22 janvier 2023]. URL : <https://www.association-belgo-palestinienne.be/le-fonds-national-juif-leco-blanchiment-qui-cache-colonisation-depossession-et-discriminations/>
- CEREMA. *Un nouveau dispositif pour produire du logement abordable : les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire.* Collection *l'essentiel*, Fiche n°04, octobre 2019. URL : http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/f04_ofs_brs_web_cle258c7b.pdf
- Thomas Dawance, *Présentation CLT, Rencontre Politique de la Ville et ESS* https://www.rtes.fr/sites/default/files/IMG/pdf/CLTB_-_presentation.pdf

LE CHAMPLAIN HOUSING TRUST AUX ETATS-UNIS

Community land trust

ENJEUX

La ville de Burlington se situe dans le Vermont, proche de la frontière canadienne, au bord du Lac Champlain. Dans les années 1980, l'importante désindustrialisation qu'elle subit entraîne un déclin de ses terres et de l'habitat. Les difficultés des populations locales se confrontent à un marché immobilier tendu par l'attractivité touristique du secteur, riche en résidences secondaires. Ces deux paramètres rendent l'accès au logement particulièrement difficile pour les classes moyennes. Le phénomène persiste encore aujourd'hui avec en 2006, seule 33% de la population du Vermont pouvant accéder à la propriété et 41% à la location aux prix moyens du marché. Dans les communes à proximité du lac, la tension de marché est encore renforcée, excluant un peu plus les classes moyennes et populaires de l'accès au logement.

Plusieurs programmes de rénovation urbaine ont été menés dans les années 1980, peu plébiscités par les communautés locales, à cause des déplacements opérés. En 1984, la nouvelle municipalité se lance dans un nouveau programme, avec l'**objectif d'améliorer le parc résidentiel en maintenant la population**. Ce projet se veut ambitieux malgré un contexte fédéral d'austérité budgétaire, qui réduit le financement à destination du logement et de la lutte contre la pauvreté. Il se traduit par la **création de deux fiducies foncières communautaires** : le Burlington Community Land Trust et la Lake Champlain Housing Corporation. Établies selon le modèle du Community Land Trust, ces organisations à but non lucratif acquièrent des terrains et bâtiments, dont elles cèdent les droits réels d'usage sous la forme de baux emphytéotiques aux habitants. Elles garantissent l'accès à un logement abordable sur le long terme pour les ménages modestes, leur permettent de participer à la prise de décision du trust et les accompagnent en assurant un suivi financier des emprunts des accédants. Les deux organisations ont fusionné en 2006 pour devenir le Champlain Housing Trust.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

La gouvernance du CHT vise sa pérennité dans le temps en agrégeant les intérêts divers de la communauté. Le comité de gouvernance se compose de 15 administrateurs, répartis en trois groupes équitables : la société civile du quartier ou du comté, les acteurs publics des collectivités, les représentants élus par les propriétaires et locataires membres de coopératives qui habitent sur le territoire de la CHT.

OUTILS & MONTAGE

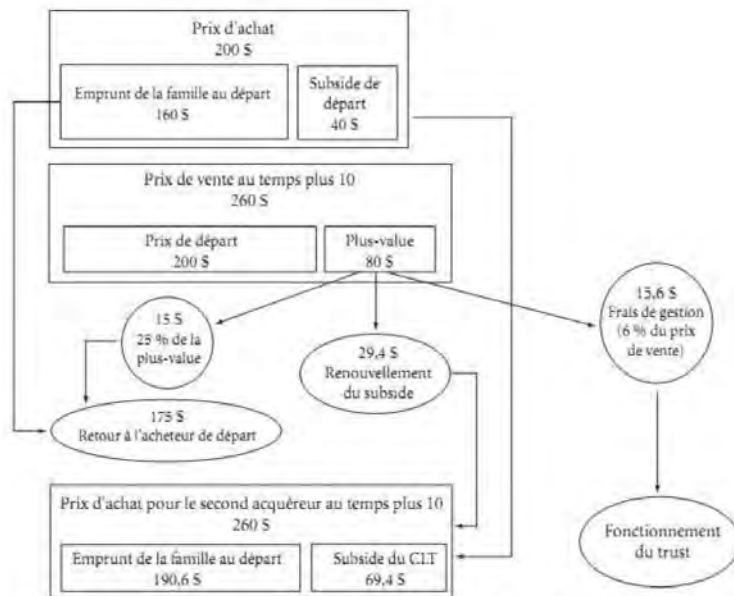


Illustration de la revente d'un bien

Source : Nicolas Bernard et al., 2010.

Le Champlain Housing Trust achète des terrains nus ou des propriétés bâties dont elle garde la propriété sur le long terme. Plusieurs outils sont utilisés pour céder les droits d'usage en fonction de la nature des occupants, dans une logique de service à la communauté. Ainsi, les terrains peuvent être cédés sous forme d'un bail emphytéotique ou loués, par exemple à des entreprises pour l'exploitation de commerces.

Dans le cas d'une cession sous bail emphytéotique, le modèle de financement s'appuie sur une dynamique circulaire dans la transmission des subventions à partir du bien initial. Le CHT subventionne l'achat des biens par les accédant pour garantir son accessibilité. A la revente, lorsque le bien prend de la valeur, l'emphytéote touche une part de la plus-value (25%) qui lui est versée par le trust du même temps que la part initialement investie par le ménage. Le reste de la plus-value enregistrée par le bien finance à hauteur de 6% de fonctionnement du trust, les montants restants alimentent la subvention à l'achat pour les futurs acquéreurs. La subvention initiale reste intacte et peut être reversée pour l'aide du nouveau preneur, elle est augmentée d'une part de la plus-value du bien. L'investissement public se trouve ainsi pérennisé au cours du temps en finançant l'accessibilité des logements.

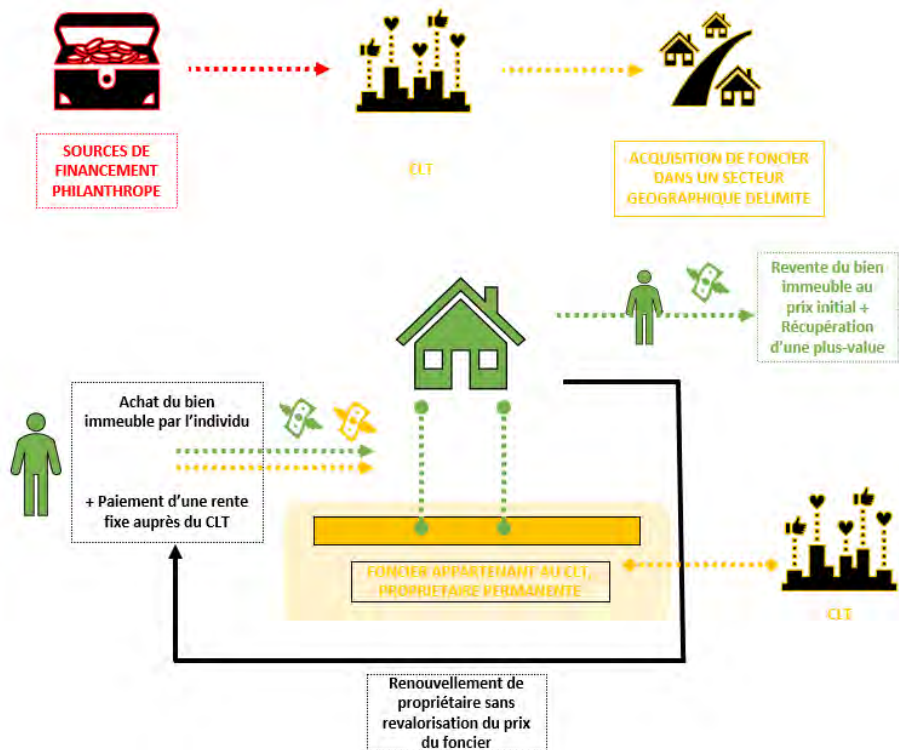
Le modèle économique du Champlain Housing Trust a bénéficié d'une subvention initiale de 200 000 \$ de la municipalité lors de son lancement en 1984. Son financement repose aujourd'hui avant tout sur les revenus tirés des loyers (24% pour l'habitat et 36% pour les commerces), les bénéfices tirés des reventes représentent 16% et sont complétés par des subventions fédérales ou régionales à hauteur de 23%. Il est à noter que le trust développe de nombreux services communautaires, ce qui peut représenter un coût supplémentaire, au-delà de la gestion foncière de long terme.

ECHELLE ET DIFFUSION

La Champlain Housing Trust fait modèle dans le Vermont en développant une offre importante de biens immobiliers. D'abord axée sur le logement, celle-ci dispose de 430 logements destinés à l'accession, 1 500 logements locatifs et 115 coopératives d'habitat. Elle développe également 64 000 m² d'espaces commerciaux et de bureaux, ainsi que des services communautaires (squares, réparation, aide alimentaire) qui participent à l'amélioration du cadre de vie et à l'animation des quartiers.

La Champlain Housing Trust constitue l'un des premiers CLT américains et œuvre pour la diffusion du modèle. Elle joue un rôle actif au sein du réseau des CLT américain formé en 2005 et partage son expérience par la formation au sein de la Community Land Trust Academy. Son rôle de lobbying a permis d'inscrire l'accessibilité financière résidentielle à la politique du logement du Vermont et la démonstration de son efficacité sociale a permis de reconnaître le dispositif dans la loi fédérale. Le Champlain Housing Trust a été primé en 2008 par le United Nations World Habitat Award, qui récompense les innovations sociales dans le logement, contribuant ainsi à la reconnaissance internationale du modèle.

Les Etats-Unis comptent désormais plus de 200 CLT développés à partir du modèle du Champlain Housing Trust. Des acteurs canadiens et britanniques, comme la Housing Corporation, prennent contact avec le CLT pour développer des modèles similaires à l'international.



SOURCES

- Champlain Housing Trust, Vainqueur 2008 United Nation Habitat World Awards. URL : <https://world-habitat.org/fr/les-prix-mondiaux-de-lhabitat/vainqueurs-et-finalistes/9289/#presentation>
- Site internet du Champlain Housing Trust, URL : <https://www.getahome.org>
- BERNARD Nicolas et al., Coopératives de logement et Community Land Trust, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2010/28 n°2073, p. 5-52.

LE COMMUNITY LAND TRUST BRUXELLES EN BELGIQUE

Community land trust

ECHELLE

Depuis sa création en 2012, le Community Land Trust Bruxelles produit des logements abordables dans une logique anti spéculative à destination des ménages modestes. En 2022, quelque 104 ménages ont été logés par le CLTB et 64 logements sont en cours de création. L'asbl se donne l'objectif de loger 1000 personnes pour 2030.

ENJEUX

Le développement des CLT à Bruxelles cherche à trouver des solutions au logement abordable dans un contexte de hausse drastique des prix de l'immobilier : entre 2008 et 2018, le marché locatif a connu une hausse des prix de 29%, dans un contexte où 50% des locataires vivent sous le seuil de pauvreté. La part des revenus consacrée au logement explose et met en péril le budget des ménages sur les autres postes de dépenses fondamentaux. L'enjeu de l'accessibilité financière des logements est renforcé par une proportion moindre des propriétaires, représentant 40% de la population bruxelloise. Le parc social, saturé, ne parvient pas à répondre à la forte demande : 43 000 foyers restent en attente d'un logement social.

L'importation du CLT à partir du modèle américain cherche à répondre à ces enjeux d'accessibilité au logement. Elle émane de la mobilisation de citoyens et d'organisations sociales bruxelloises. Les études de faisabilité et l'élaboration d'une charte pour la mise en place d'un CLT belge sont menées en collaboration par des associations locales et les collectivités locales, dont notamment la Région Bruxelles-Capitale.

GOVERNANCE

Pensée à partir du modèle des CLT américains, la gouvernance vise à donner une place importante aux habitants tout en accompagnant techniquement la gestion sur le long terme (stewardship). Les habitants sont associés à la conception des logements et à l'organisation collective des copropriétés. Automatiquement membres de l'association, les résidents siègent dans les instances de décisions du CLT, où ils représentent un tiers des voix. L'ingénierie du CLT accompagne les habitants par des formations sur l'épargne et l'aide à la gestion en copropriété.

Le volet communautaire repose sur l'élaboration de projets sociaux en lien avec des associations, qui participent de la cohésion des habitants et de l'ouverture sur le quartier. Il se traduit par des équipements répondant aux besoins du quartier (jardin, crèche, supermarché coopératif, ...) ou encore des services tels que l'aide aux devoirs, des cours de vélo ou de l'accompagnement professionnel.

Le CLT-B se compose de **deux organismes conjoints : la Fondation d'Utilité Publique CLT Bruxelles qui assure le portage foncier, et l'ABSL CLT Bruxelles en charge de la gestion auprès des habitants.**

MONTAGE

Le CLT-Bruxelles acquiert des terrains grâce à des **subventions publiques, qu'il confie à sa fondation**. Celle-ci a vocation à conserver la propriété des terrains sur le long terme pour les soustraire au marché. Les investissements initiaux restent donc attachés au foncier. Le CLT développe des immeubles de logement sur ces terrains, dont il cède la seule propriété bâtie à des ménages à faibles revenus. La vente des logements par leurs propriétaires fait l'objet d'un plafonnement pour garantir leur accessibilité financière dans le temps long.

Le montage parvient à atténuer grandement le coût du foncier et le CLT-B propose en moyenne des prix inférieurs de 40% au marché privé.

DIFFUSION

Le CLTB contribue au projet européen Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities (SHICC) qui vise à promouvoir le développement des community land trust dans l'Union Européenne pour répondre à la crise du logement de ses zones urbaines. Dans ce cadre, plusieurs acteurs européens des clt ont contribué au projet entre septembre 2017 et septembre 2021, entre autres : la Ville de Lille et son OFS, le National CLT Network anglais, le Fonds Mondial pour le Développement des Villes. L'objectif consiste à fournir des éléments de plaidoyer ainsi qu'à harmoniser et adapter les cadres législatifs et financiers en faveur des CLT.

En 2021, le CLT-B a reçu le prix UN Habitat, participant à la reconnaissance de son modèle. En Belgique, le mouvement se développe également en Wallonie, où la plateforme CLT-W a été initiée en 2013.

SOURCES

- CLTB. Dossier de presse. URL : https://usercontent.one/wp/www.cltb.be/wp-content/uploads/2021/06/Dossierde-presse_FR.pdf
- CLTB. Rapport annuel 2021. URL : https://usercontent.one/wp/www.cltb.be/wp-content/uploads/2022/06/jaaverslag_FR2021_ONLINE.pdf
- CLTB. Shicc. [consulté le 31 janvier 2023] URL : <https://www.cltb.be/shicc/>

LE COMMUNITY LAND TRUST BRUXELLES EN BELGIQUE

Fiche projet

CALICO (FOREST)

Localisation : Forest (BELGIQUE)

Contexte foncier : tendu, urbain dense

Temporalité du projet : lancement Calico 2018, livraison 2021

Acteurs : cltb, perspective brussels, angela.d, pass-ages, EVAbxl, VUB, Bruxelles logement, Commune de Forest, CPAS de Forest, Logement pour Tous

Superficie : 34 logements, dont 10 intergénérationnels (Pass-ages), 10 à destination de femmes (Angela D.) et 14 gérés par le cltb

Outil foncier : droit de superficie, bail emphytéotique



CONTEXTE DU PROJET

Initié en 2018, le projet Calico a ouvert ses portes dans la commune de Forest, limitrophe de Bruxelles. Le projet associe aux enjeux anti spéculatifs une programmation inclusive visant des publics en difficulté d'accès au logement, le CLTB s'associant pour l'occasion à l'Association Sans But Lucratif (ASBL) Pass-ages (habitat intergénérationnel), et à l'association Angela-D (promotion de l'égalité de genre dans l'accès au logement). Le projet est accompagné par l'asbl Eva bxl, spécialiste du care pour favoriser l'entraide et le bien-être au sein de l'habitat, ainsi que par une équipe de chercheurs de la Vrije Universiteit Brussels qui évalue l'impact social du projet et la reproductibilité du modèle, pour formuler des recommandations aux politiques publiques.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

L'organisation du Calico se structure autour du Comité de Pilotage, organe central de décision, autour duquel gravitent différentes instances : celles impliquant les habitants

et celles réunissant les partenaires du projet. L'évolution progressive d'une gestion par les partenaires à une gouvernance par les habitants se met en place sous l'impulsion du Comité de Gouvernance, du Comité du Care et des différents groupes de travail entre résidents.

Le Comité de Gouvernance réunit deux résidents des trois clusters et un coordinateur du CLTB. Il a la charge de définir les structures de gouvernance et les modalités de prise de décision au sein de la communauté habitante. Le Comité du Care, accompagné par l'asbl EVA et les chercheurs de la VUB, vise à organiser l'entraide et la cohésion entre les habitants.

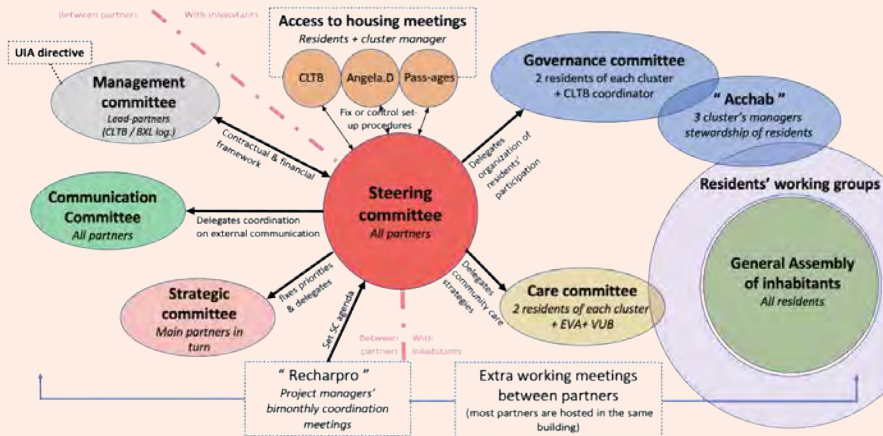


Figure 5. Overview of global governance arrangements to carry out the CALICO project
(Source: CALICO project Third Report)

OUTILS & MONTAGE

Le montage du projet Calico revêt une certaine complexité du fait de l'agrégation de multiples propriétaires du bâti organisés au sein des trois clusters Pass-ages / Angela.D. / CLTB, et proposant différents modes d'occupation, mais le foncier reste entièrement propriété de la Fondation d'utilité publique du CLTB. La fondation cède aux coopératives de Pass-ages (Vill'age Cooperative) et Angela.D (Fair Ground Cooperative) la propriété du bâti au travers de baux emphytéotiques. Sur l'ensemble de l'opération, 19 logements, détenus par une des trois organisations, sont loués aux conditions du logement social par le bailleur Logement Pour Tous. Les 15 logements

LE COMMUNITY LAND TRUST BRUXELLES EN BELGIQUE

Fiche projet

restants sont cédés par des baux emphytéotiques à des accédants sous condition de revenus. Les espaces communs restent la propriété de la Fondation CLTB, l'un étant réservé à l'usage des habitants, le second ouvert au public. Le montage combine du logement locatif social et de l'accession à la propriété maîtrisée, pour lesquels la dissociation foncier - bâti participe d'une logique anti spéculative à long terme.

1.3 The different tenure types of the residents

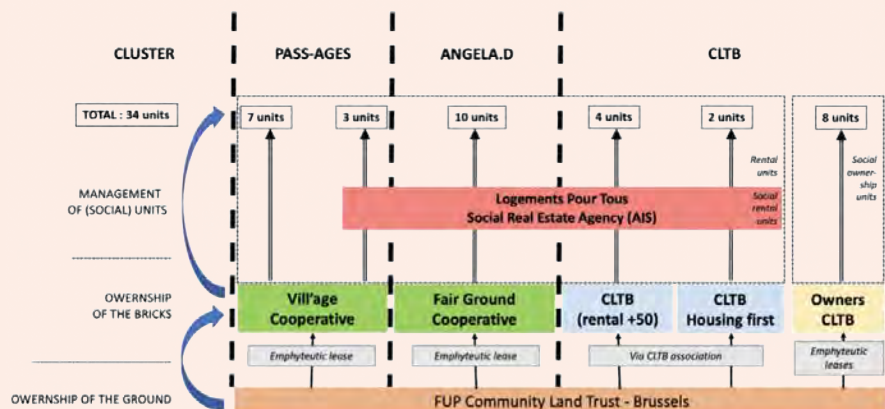


Figure 1. Different forms of tenure of the CALICO-units
(Source : CALICO project Third Report)

SOURCES

- CALICO, site internet, [consulté le 31 janvier 2023]. URL : <https://calico.brussels/fr/le-projet-calico/>
- CALICO. Care and Living in Community - Presentation File. URL : <https://calico.brussels/media-library/presentation-file-for-calico/>
- DAWANCE, Thomas, et al. "Care and Living in Community, CALICO. Recommendation report in replicability, scaling-up and dissemination", 2022. URL : <https://uia-initiative.eu/sites/default/files/2022-12/CALICO%20Recommandation%20Report.pdf>

LA LETCHWORTH GARDEN CITY HERITAGE FOUNDATION EN ANGLETERRE

Community land trust

ENJEUX ET CONTEXTE

Créée en 1903, la cité-jardin de Letchworth concrétise et poursuit les réflexions utopistes menées par Ebenezer Howard dans son ouvrage *To-morrow : A Peaceful Path to Real Reform*, de 1898. Dans le contexte de la Première Révolution Industrielle anglaise, qui bouleverse l'organisation spatiale et sociale, il propose un modèle de ville alternative, célébrant le lien au végétal. Son livre, réédité dans une version grand public en 1902 (*Garden-cities of To-morrow*) s'appuie sur les pensées de Kropotkine ou Henry Georges. La cité-jardin apparaît comme un idéal politique et social, fondé sur la volonté d'offrir un habitat de qualité aux classes populaires et de créer une nouvelle société où la propriété de la terre, commune, permettrait de financer le bien-être de tous.

Aménagée sur des terres agricoles, achetées à prix modiques, Howard développe son modèle de cité-jardin avec l'aide des architectes Barry Parker et Raymond Unwin. La création de la coopérative First Garden City Ltd accompagne le développement de la ville et possède la propriété collective des terrains afin d'empêcher toute spéculation foncière. La cité garantit ainsi l'accès de la population à des logements abordables, de préférence individuels et visant un cadre de vie confortable et qualitatif. Constituant une ville à part entière, Letchworth propose également de nombreux services communautaires à ses habitants.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

La propriété collective du foncier se matérialise par la coopérative First Garden City Ltd, dont tous les résidents sont actionnaires. La société assure la gestion et l'investissement pour le développement de la cité-jardin et l'amélioration des services communautaires. Elle fonctionne à la manière d'une commune, intégrant la planification urbaine, les services de gaz et d'électricité. En 1945, ces fonctions sont revenues aux collectivités, le gaz et l'électricité relevant de services nationaux et la planification est transférée au Letchworth Urban District Council.

Suite à une tentative de rachat par le groupe financier Hotel York Ltd en 1961, le gouvernement anglais vient en aide à Letchworth mais l'organisation communautaire est modifiée en société d'Etat par une loi parlementaire en 1962.

La structure de la coopérative est à nouveau modifiée en 1995 pour devenir une société mutuelle, bénéficiant d'une exonération d'impôts. La First Garden City Ltd devient la Letchworth Garden City Heritage Foundation, revêtant une forme d'organisation caritative auto-financée, proche de la coopérative mise en place par Ebenezer Howard à la création de la cité-jardin. Celle-ci gère les propriétés soumises à bail et assure le respect du patrimoine architectural en cas de modification de l'aspect extérieur des bâtiments.

OUTILS & MONTAGE

A Letchworth, la "société foncière coopérative" débute avec un capital de 20 000 £ qui lui permet d'acquérir à bas prix les terres agricoles nécessaires à l'établissement de la cité-jardin.

La coopérative perçoit les loyers des résidents ainsi que des commerces et entreprises installées sur ses propriétés. Ces revenus sont réinvestis dans le déploiement de services à destination de la communauté ou dans l'achat de foncier. La cité-jardin s'est développée accueillant une population grandissante, qui atteint les 33 000 résidents prévus par le plan directeur initial au bout des 50 premières années. Étendue sur 5 500 acres (environ 2 200 ha), la ville se veut auto-suffisante en détenant une part importante de terres cultivables. Ces parcelles agricoles, constituant la ceinture verte de la cité, étaient détenues collectivement et louées aux agriculteurs locaux. Le modèle économique fonctionne globalement en boucle fermée, les revenus locatifs finançant le remboursement des prêts de développement et l'investissement dans les services communautaires.

A la manière d'un Community Land Trust, les logements sont cédés aux habitants sous forme de baux longue durée de 99 ans.

GÉNÉRALISATION

La cité-jardin créée en 1903 a perduré malgré des évolutions dans les formes juridiques de sa gouvernance. Le Leasehold Reform Act de 1967 donne aux propriétaires occupants la possibilité de racheter leur bail ce qui a entraîné un certain nombre de ventes au prix du marché, générant des profits importants. Si la forme anti-spéculative n'est plus tout à fait garantie, les propriétés vendues restent dans le giron du plan de gestion de la Letchworth Garden City Heritage Foundation. Celui-ci soumet la densification des parcelles au paiement de droits à construire, ce qui limite les développements immobiliers et la spéculation foncière.

SOURCES

- *Commons Sense : Co-operative place making and the capturing of land value for 21st century Garden Cities. Edited by Pat Conaty, Co-operatives UK and Martin Large, Stroud Common Wealth (2013)*
- *DAVIS John Emmeus, The Community Land Trust Reader, Lincoln Institute of Land Policy, 2010. ProQuest Ebook Central, Institute of Land Policy, 2010. URL :*
- <http://ebookcentral.proquest.com/lib/sciences-po/detail.action?docID=3327988>

LES ETABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES

Un nombre important d'universités détient des fonciers étendus, fruits de donations historiques. Initialement prévues comme réserves foncières pour les développements universitaires futurs, les institutions réalisent que leurs terres ne seront pas utilisées entièrement pour agrandir leurs activités et décident de les utiliser pour aménager des quartiers. Cette démarche répond à une volonté d'ouvrir les campus sur la vie urbaine, afin d'améliorer leur attractivité et de construire des synergies avec une population et des activités plus variées. La motivation des institutions répond entre autres à des enjeux d'image, pour valoriser leur cadre et éviter la détérioration des quartiers environnants. Dans certains cas, les développements immobiliers peuvent générer des phénomènes d'éviction des populations et des conflits d'usage des sols, sources de tensions avec les habitants. En outre, ces développements immobiliers génèrent des revenus complémentaires aux universités, qu'elles peuvent investir dans la recherche dans un contexte de baisse des dotations publiques. Si certaines universités ont d'abord vendu des terrains au gré d'opportunités, une tendance de conservation et gestion des terrains se dessine désormais. Les universités aménagent leurs terrains pour les mettre en location ou en cession par bail, pratiquant ainsi la dissociation foncier - bâti.

Enjeux

Historiquement conçues indépendamment de la ville, les universités renouvellent leur approche de l'urbanisme à l'occasion de leurs projets de développement, favorisant la mixité des publics et l'intensification des usages en s'ouvrant sur la ville. Les universités disposent d'équipements associés à leur campus qui peuvent bénéficier aux habitants des nouveaux quartiers. Ainsi l'Université Simon Fraser (Burnaby) ouvre la bibliothèque ou le théâtre universitaires et propose la location des installations sportives aux habitants. Les commerces et services urbains développés profitent à la fois aux nouveaux arrivants qu'aux usagers de l'université.

Les universités, installées de longue date dans leur territoire, entretiennent des relations d'interdépendance avec leur environnement social et matériel, dont la qualité est gage d'attractivité. En tant qu'institution, elles sont soumises à des attentes élevées de la part de la société civile lorsqu'elles se lancent dans des développements immobiliers. Pour répondre à ces exigences, les programmes portent généralement des ambitions importantes en termes de qualité urbaine et environnementale, promouvant des innovations. Là où les promoteurs classiques bénéficient d'une forte mobilité dans leurs investissements, mais doivent présenter une rentabilité rapide, les universités restent attachées à leur territoire, et peuvent se permettre d'investir sur le temps long. Cet ancrage favorise l'adéquation avec les aspirations des populations, une nécessité pour garantir la réputation des institutions. L'adaptation du programme aux besoins locaux et aux marchés immobiliers, ainsi que le recours à des entreprises locales participent de la relation au contexte.

Gouvernance

Selon la législation en vigueur (variable selon les pays mais aussi entre provinces au Canada), la gestion des terrains relève d'une fiducie immobilière rattachée ou indépendante de l'université, bien que cette dernière soit à l'initiative de ses sociétés. Celle-ci à la charge de planifier l'aménagement du quartier et d'édicter les cahiers des charges des opérations immobilières. Généralement le trust doit démontrer qu'il ne constitue pas une entreprise à but lucratif, notamment pour des questions de fiscalité, ce qui peut poser problème dans le cas où il est rattaché à l'université, organisation lucrative soumise à l'impôt sur les bénéfices des sociétés (Canada). Les collectivités locales restent compétentes en matière d'urbanisme et de gestion des espaces publics, bien que ceux-ci fassent l'objet de contributions du trust dans certains cas. Quelques universités font le choix d'associer les habitants à la conception des nouveaux quartiers et à son animation, mais ces démarches restent ponctuelles.

Montage et fonctionnement

Les universités s'appuient sur un patrimoine foncier étendu, valorisé par l'aménagement et la construction de bâtiments dont elles sélectionnent les promoteurs. Les droits réels sur les constructions sont cédés par bail pour une longue durée fixée au contrat (leasehold). Les accédants bénéficient de l'ensemble des droits rattachés à la propriété, mais ne détiennent pas le foncier qui reste propriété de la fiducie immobilière de l'université. Les locaux commerciaux et bureaux font généralement l'objet de baux classiques. Les revenus générés sont fléchés selon l'université

vers l'investissement dans l'aménagement, l'amélioration des services urbains, la construction de logements étudiants ou dédiés exclusivement à l'enseignement et à la recherche (SFU Trust).

Échelle et généralisation

On observe ces développements notamment au Canada, où la University of British Columbia fait figure de précurseur avec la création du UBC Properties Trust en 1984. Au moins une dizaine d'universités canadiennes font du développement immobilier sur leurs terrains. Pour certaines, la stratégie est mise en œuvre depuis les années 1990 comme pour la University of Guelph (Ontario), la University of New Brunswick ou la Simon Fraser University. Le modèle se développe plus largement depuis les années 2010 avec un nombre croissant d'universités qui créent leur fiducie immobilière : University of Calgary (West Campus Development Trust, 2012), University of Manitoba (2016), University of Alberta (UAPT, 2015), Thompson Rivers University (TRU Community Trust, 2013).

Le modèle se retrouve aux Etats-Unis avec l'Ohio State University, et intéresse les institutions australiennes et israéliennes.

En Europe, la ville nouvelle de Louvain-la-Neuve a été créée par l'université et reste propriétaire des terrains sur lesquels se déploient ses activités et plusieurs quartiers. Des universités telles que celles d'Helsinki ou de Lüneburg, ayant hérité d'importantes ressources foncières présentent un potentiel de développement similaire.

En France, la loi 3DS (février 2022) ouvre des perspectives de transposition du modèle en donnant la possibilité pour les universités et collectivités de fonder ensemble des sociétés pour la gestion, la construction et la valorisation du patrimoine universitaire. Cette loi s'inscrit dans une logique d'ouverture des campus sur la ville et vise à favoriser les initiatives en lien avec la transition écologique et le développement territorial.

Sources

- BULA, Frances. "Universities as real-estate developers", University Affairs, publié le 28 novembre 2017 [consulté le 30 janvier 2023]. URL : <https://www.universityaffairs.ca/features/feature-article/universities-real-estate-developers/>

- CALDER, Allegra et GREENSTEIN, Rosalind. "Universities as Developers". Land Lines, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy, juillet 2001, [consulté le 31 janvier 2023] URL : <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/universities-developers>

- Fédération des Élus des EPL, Note "La société publique universitaire créée par la loi 3DS", mars 2022.

L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE EN BELGIQUE

Etablissements universitaires

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE

Localisation : Louvain-la-Neuve
(BELGIQUE)

Contexte foncier : agricole et marécageux

Temporalité du projet : inaugurée en 1972

Acteurs : Université Catholique de Louvain (UCL),

Superficie / Echelle : 900 ha

Outil foncier : droit d'emphytéose



CONTEXTE DU PROJET

Louvain-la-Neuve constitue la dernière ville nouvelle créée en Belgique dans les années 1970, suite à l'affaire de Louvain qui secoue l'Université Catholique de Louvain. Celle-ci, historiquement établie à Louvain (région flamande), voit sa communauté flamande s'opposer au maintien des étudiants francophones au sein de l'université. Ce conflit entraîne la scission de l'université, dont la partie francophone part s'installer en Wallonie dans la ville de Louvain-la-Neuve, construite à cette occasion.

L'Université Catholique de Louvain achète 900 ha de terrains agricoles et marécageux avec l'aide de fonds publics de l'Etat belge. **Cette dotation publique justifie le recours aux baux emphytéotiques**, afin d'éviter la dispersion du patrimoine et la spéculation qu'aurait occasionné la vente des terrains, et d'assurer un développement cohérent de la ville universitaire. Les travaux débutent en 1969 et la ville nouvelle est inaugurée en 1972.

La ville universitaire connaît une expansion rapide, en 1973 elle compte moins de 700 habitants et accueille quotidiennement 1500 étudiants et employés de l'UCL. Vingt ans plus tard, ce sont 10 000 personnes qui y habitent.

L'université conserve la propriété foncière d'une majorité du périmètre, et cède ses immeubles sous forme de baux emphytéotiques (99 ans renouvelables) pour pouvoir contrôler le développement du campus et limiter la spéculation foncière.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

L'UCL joue le rôle d'aménageur en définissant le plan directeur du développement de la ville universitaire. Elle viabilise les terrains à bâtir, et régule les autorisations d'urbanisme, puisqu'elle vise les permis avant de conclure les contrats de baux. Le développement urbain se fait quartier par quartier, avec un phasage destiné à limiter les nuisances des chantiers aux riverains.

La SA à finalité sociale UCL Patrimoine porte le foncier pour l'Université.

OUTILS & MONTAGE

Le bail emphytéotique s'assortit d'une obligation de construction dans les 18 mois suivant la signature du contrat, construction qui revient à l'UCL à l'issue du bail. Pour favoriser l'accessibilité financière et la mixité sociale, l'aménagement est financé par deux contributions : le paiement d'un canon annuel symbolique (0,6 €/m²) et une redevance d'infrastructure, permettant de financer les travaux de viabilisation. Cette redevance, bien plus élevée (~185 €/m²), se paie en une fois à la signature du bail et prend en compte la superficie et l'affectation des parcelles : elle est moindre pour le logement que pour les activités commerciales par exemple. Cette forme de péréquation entre activités garantit la mixité sociale et fonctionnelle de la ville universitaire.

Les droits d'emphytéose s'accompagnent de conditions particulières, telles que l'affectation du bien, la construction rapide des bâtiments, l'entretien du bâti. Une clause anti-spéculative a été introduite en 1998, interdisant la cession du bail de même que la location des biens pendant les cinq premières années du bail. Cependant l'université régule difficilement le marché immobilier, puisqu'elle ne peut intervenir dans la cession des baux d'un emphytéote à un autre, le vendeur n'ayant qu'une obligation d'information.

A l'issue du bail (99 ans), les propriétés reviennent de plein droit à l'université, le bail n'étant pas renouvelable. Toutefois, la longue durée des contrats suppose que les propriétaires décéderont avant le terme et une clause novatoire prévoit la possibilité d'établir une nouvelle convention avec les héritiers, faisant repartir à zéro la durée du bail. De même, en cas de vente des biens immobiliers, la clause s'applique pour établir un nouveau bail avec l'acheteur.

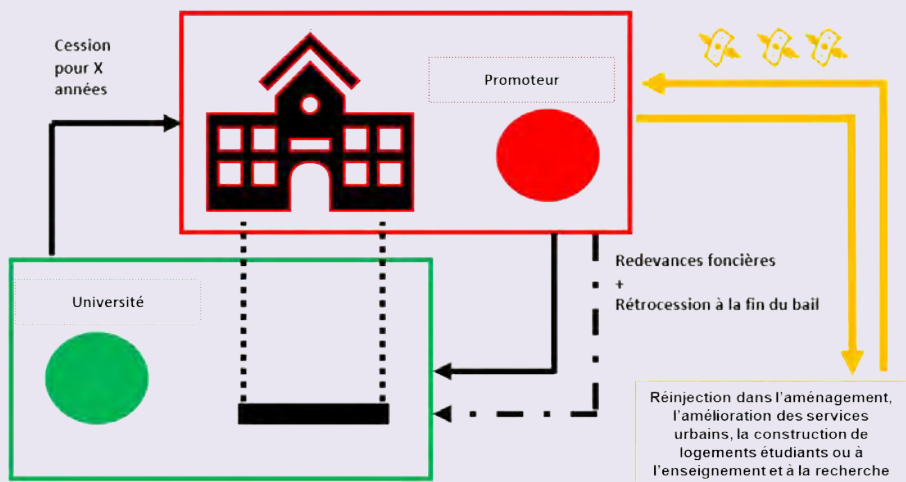
L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE EN BELGIQUE

Etablissements universitaires

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE

GÉNÉRALISATION

Si l'outil du bail emphytéotique a permis le développement harmonieux de Louvain-la-Neuve, l'objectif de régulation du marché immobilier n'est pas atteint. L'absence de réglementation sur les conditions financières de cession des biens par l'UCL a laissé libre cours à la spéculation immobilière, les prix du logements initialement inférieurs à ceux de la région les ayant désormais dépassés. Consciente de cette problématique, l'UCL tente d'apporter des solutions, en développant par exemple un community land trust pour le projet Athena sur le plateau de Lauzelle.



SOURCES

- BERNARD, Nicolas. «Vers une réorientation du développement immobilier de Louvain-la-Neuve, sous la double influence de la réforme du droit d'emphytéose et du community land trust ?», lieuxdits#19, novembre 2020, pp. 28-32.
- BERNARD, Nicolas. La superficie et l'emphytéose comme pistes de solution à la crise du logement ?. In: Les échos du logement, no.1, p. 1-11 (2010) <http://hdl.handle.net/2078.3/152915>

L'UNIVERSITÉ DE CALGARY AU CANADA

Etablissements universitaires

UNIVERSITÉ DE CALGARY

Localisation : Calgary (CANADA)

Contexte foncier : urbain, attractif

Temporalité du projet : trust créé en 2011

Acteurs : West Campus Development Trust, University District of Calgary

Superficie / Echelle : 200 acres (soit 81 ha), pour 15 000 habitants, 140 000 m² bureaux, 30 000 m² commerces et 16 ha d'espaces verts

Outil foncier : leasehold (~ bail emphytéotique)



CONTEXTE DU PROJET

L'université de Calgary devient officiellement autonome en 1966, après 60 ans d'existence comme l'Alberta Normal School, institution d'enseignement supérieur. Celle-ci a connu un développement important en parallèle de la ville de Calgary, avec les Jeux Olympiques d'hiver en 1988, occasion à laquelle elle a accueilli le Village Olympique désormais transformé en résidences étudiantes.

L'université s'inscrit dans la compétition internationale avec les autres institutions pour être attractive, qui nécessite de construire un cadre de vie attrayant avec une diversité de profils et une culture locale spécifique et mouvante à même de stimuler la vie du campus. La gestion du développement urbain du campus permet à l'université de travailler sur ces enjeux d'attractivité et de construction d'une communauté habitante dynamique. L'université aménage un quartier à l'ouest de son campus historique grâce à une donation de fonciers, soumise à la condition d'en garder la propriété. Ce type de restriction est courant concernant le domaine public, la loi interdisant à certaines entités publiques de vendre leurs terrains (sous le régime du freehold). Le développement du quartier se fait donc en leasehold, une forme de dissociation foncier / bâti proche du bail emphytéotique. L'extension du campus se conçoit comme un morceau de ville à part entière, développant une mixité sociale et fonctionnelle

avec une attention particulière à la qualité environnementale et à la durabilité de ces nouveaux espaces.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

En 2011, l'Université de Calgary fonde le West Campus Development Trust, filiale indépendante pour développer le nouveau quartier universitaire (University District). Celui-ci est chargé d'établir le plan directeur d'aménagement du secteur et de garantir la qualité environnementale et urbaine des constructions, mais aussi de gérer l'espace public et la cession par bail des logements et locaux commerciaux ou tertiaires.

La fiscalité reste identique à celle de la ville de Calgary avec une taxe foncière et une taxe d'habitation (condo fee), cependant l'entretien et la gestion du quartier ne relève pas uniquement de la municipalité mais aussi du trust.

OUTILS & MONTAGE

Les propriétés de l'université du nouveau quartier sont cédées selon le principe de leasehold (≠ freehold), qui donne les droits classiques de propriété (transmission, vente, achat, exploitation, ...), exception faite du foncier, soit l'équivalent d'un bail emphytéotique de 99 ans. Ce régime de propriété donne les mêmes devoirs aux contractants que la pleine propriété, dans la limite de la durée du bail.

À l'expiration du bail, le trust rachète aux propriétaires utilisateurs la propriété du bien immobilier ou peut négocier une prolongation de la durée du bail. Toutefois, les premiers baux ayant été signés récemment, leur expiration n'aura pas lieu avant la fin du siècle.

GÉNÉRALISATION

Le régime du leasehold est assez inhabituel dans l'Alberta (Canada), bien qu'utilisé dans d'autres villes canadiennes. Ce modèle de gestion du patrimoine des universités tend à se généraliser depuis les années 2010, à partir de l'exemple de la University of British Columbia (Canada), pionnière en 1984 dans le développement immobilier des terrains universitaires.

SOURCES

- Entretien "University District : Q & A on leasehold structure with James Tobertson", University of Calgary, publié le 16 Novembre 2016 [consulté le 30 janvier 2023], URL : <https://myuniversitydistrict.ca/uncategorized/leadhold-structure-with-james-robertson/>
- Brochure University District, [consulté le 30 janvier 2023], URL : <https://myuniversitydistrict.ca/wp-content/uploads/2018/01/UD-Community-Brochure-Jan2017.pdf>
- BULA, Frances. "Universities as real-estate developers", University Affairs, publié le 28 novembre 2017 [consulté le 30 janvier 2023]. URL : <https://www.universityaffairs.ca/features/feature-article/universities-real-estate-developers/>

LES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS

Les cas présentés ci-dessous ont en commun un portage du foncier quasi exclusivement détenu par le privé. Les stratégies d'acteurs sont ici un peu différentes des cas précédents, où soit les autorités publiques, soit la communauté, ou l'établissement portant le foncier en lien étroit avec les autorités publiques, développaient leur propre stratégie de maîtrise foncière. Ici, la puissance publique est souvent beaucoup plus indirectement liée aux opérations de démembrement, qui peuvent être de son initiative, ou d'une initiative privée. Sa présence relève davantage de la négociation ou de la médiation. Les deux premières stratégies d'acteurs présentées diffèrent des deux suivantes : la puissance publique y est plus présente et plus motrice, dans son investissement à porter des politiques publiques, pour la création d'infrastructures et d'équipements publics au Japon, ou la résorption de l'habitat informel en Thaïlande. Dans le cas américain, la présence de la collectivité se limite à la définition de plans de zonages entre territoires en capacité de céder des droits de développement, et territoires en capacité d'en recevoir. L'initiative du projet est elle, intégralement portée par les propriétaires privés, tout comme en Angleterre, où de grands propriétaires fonciers privés, issus pour un certain nombre d'entre eux de l'aristocratie, louent leur terre via des baux emphytéotiques.

Ces cas d'études ont en commun un rapport des pouvoirs publics à l'aménagement du territoire plus en retrait, que ce soit par la prédominance d'une culture libérale de l'aménagement, l'héritage d'une structure foncière aux racines féodales, ou la résultante d'un manque de moyens.

L'ORGANISME MIXTE POUR LE LAND POOLING AU JAPON

Propriétaires privés

ECHELLE ET ENJEUX

La technique du Land Pooling est pratique courante au Japon. La faiblesse des réglementations japonaises en matière de contrôle du développement urbain, les modèles de propriété foncière fragmentés et les quantités limitées de terres appartenant à l'État ont entraîné le développement de vastes zones à la périphérie urbaine du Japon avec des maisons dans des ruelles étroites et des services municipaux de faible qualité.

Ce phénomène, associé à la survenance régulière d'aléas climatiques importants tels les tremblements de terre ou inondations, amène à l'instauration d'une responsabilité institutionnelle de l'Etat prêt à mobiliser ses ressources. Aussi, le montage du remembrement foncier constitue un moyen abordable d'assurer à la fois la bonne continuité du service public à un coût raisonnable.

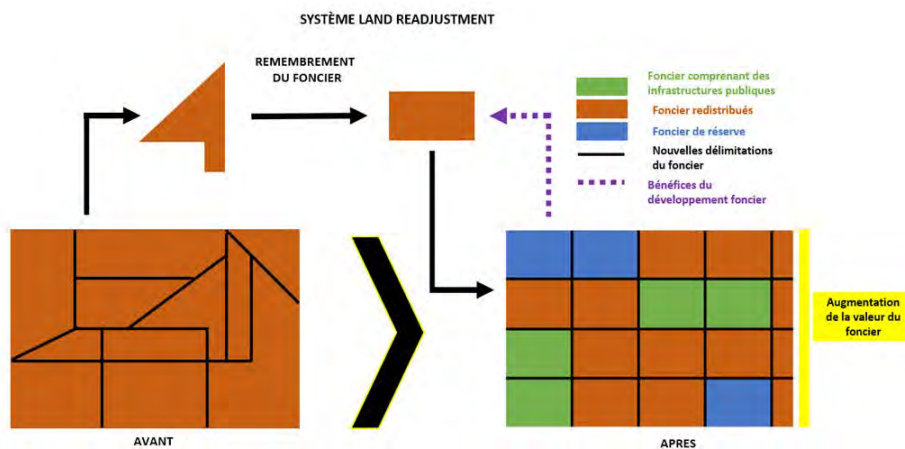
Land Pooling

Le Land Pooling, ou mise en commun des terres, consiste en une technique amenant les propriétaires fonciers ancrés au sein des zones urbaines à mettre en commun leurs terres et à céder celles-ci à une organisation gouvernementale aux fins d'y développer le potentiel de logements et y implanter des infrastructures publiques.

Pour ce faire, les titulaires du droit de propriété cèdent leurs droits à l'Etat, qui les détient dans un système de fiducie. Ceux-ci sont par la suite retransférés aux propriétaires une fois l'opération achevée.

Ces petits terrains sont ensuite fusionnés, réaménagés et redistribués afin d'obtenir une plus grande surface planifiée. Après rajustement, les propriétaires reçoivent une parcelle d'une valeur proportionnelle à la propriété d'origine, de préférence sur le même emplacement ou le plus près possible, et sont soumis à une faible redevance faisant office de contribution. Ce type de montage est notamment utilisé dans les zones urbaines éloignées et dépourvues de services publics mais suppose une prise de décision collaborative et consensuelle entre le gouvernement et la population.

Le concept du Land Pooling est inspiré du système Agricultural Land Consolidation, créé au XIX^{ème} siècle. Il s'agit d'un outil de développement spécifique aux terres agricoles qui consistait à réorganiser les terres agricoles et à développer des canaux de passage et d'irrigation pour améliorer la productivité agricole. Au début du XX^e siècle, l'ALC fut appliqué dans le cadre de développements urbains dans les quartiers de type résidentiel au sein des grandes villes confrontées à une croissance démographique rapide.



GOVERNANCE

La loi japonaise sur le Land Readjustment stipule que tant des exécutants publics, tel que les collectivités locales, que l'État et ses agences gouvernementales, que d'exécutants privés, peuvent être porteurs du projet d'un tel montage.

Parmi les exécutants privés, le recours aux promoteurs par l'État. Ceux-ci seront en charge du financement et de la construction, et obtiennent en contrepartie des terres de réserve dégagées à l'issue du remembrement foncier. Ces dernières sont sources de revenus, soit par le biais de la vente, soit par le biais de la location.

Dans le même sens, une place importante est occupée par les propriétaires fonciers. Ceux-ci peuvent agir de leur propre chef, de manière individuelle, ou via des entreprises spécialisées, sorte de société ad hoc organisée par des titulaires de droits fonciers.

Pour établir la société LR, les titulaires de droits fonciers doivent investir plus de 51 % dans le capital, garantissant la dominance de ces derniers dans le processus de prise de décisions. Autre acteur privé, les coopératives LR, constituées des titulaires de droits fonciers du site objet du projet LR. Pour ce faire, ceux-ci empruntent de l'argent pour le financement du projet auprès des banques sur la sécurité de leurs propres biens en garantie.

L'ORGANISME MIXTE POUR LE LAND POOLING AU JAPON

Propriétaires privés

MONTAGE

Un large éventail de procédures spécifiques existe, qu'elles soient initiées par des coopérations, des collectivités locales ou par l'Etat, cependant elles partagent toutes certaines caractéristiques de base.

En premier lieu, les limites précises de la zone cible du projet doivent être légalement définies. Parce que les droits fonciers sont affectés, il doit être clair quelle terre se trouve dans la zone du projet. Depuis 1968, cette exigence est de la responsabilité des gouvernements locaux.

Par la suite, **un organe juridique est créé pour mener à bien le projet**. Il comprend un conseil d'administration composé de propriétaires fonciers et de membres de l'organe initiateur du projet (Etat, association, collectivités locales). Dans les projets dirigés par des associations, tous les propriétaires fonciers sont membres, mais il est courant que les propriétaires fonciers des grands projets sélectionnent des délégués pour les représenter, afin que les réunions ne soient pas trop compliquées. Même dans les projets de gouvernement local, un conseil de représentants des propriétaires fonciers est établi.

Un projet de plan des routes, des parcs, etc. est élaboré, généralement par des consultants privés. Ce plan est utilisé pour calculer le budget estimé du projet et déterminer quelles subventions du gouvernement national seront disponibles, combien coûtera la construction et combien de terres seront nécessaires aux propriétaires fonciers pour les terres publiques et à vendre pour payer le solde des coûts du projet après les subventions. . Une enquête précise de toutes les propriétés foncières et autres actifs fixes, tels que les bâtiments et les installations d'irrigation, doit être faite.

Par la suite, le consentement des propriétaires fonciers est sollicité. La conception du remembrement, le plan financier, le plan de mise en œuvre du projet et la contribution foncière de chaque propriétaire foncier doivent être approuvés.

Pour les projets dirigés par des associations, l'exigence légale est que 66 % des propriétaires fonciers possédant 66 % des terres doivent signer un contrat consentant au projet avant qu'il ne puisse se poursuivre, tandis que pour les projets des collectivités locales, une telle exigence n'existe pas, mais dans la pratique, tous les projets nécessitent un degré élevé de consentement. Une fois approuvé, l'opération d'aménagement est mise en œuvre, et achevée par le remembrement du foncier.

Après réaménagement des terres, vient l'étape du réajustement des terres, et de leur

redistribution auprès des propriétaires, des tiers investisseurs et de l'Etat.

Après rajustement, les propriétaires reçoivent une parcelle d'une valeur proportionnelle à la propriété d'origine. Une exigence très importante dans la loi japonaise pour maintenir l'équité est que le plan de remembrement doit garantir le maintien des caractéristiques correspondant au terrain d'origine «en termes d'emplacement, de superficie, de sol, d'approvisionnement en eau, d'utilisation des terres, d'environnement et d'autres conditions». Un foncier plus petit leur est souvent remis après application du montage, l'implantation des équipements publics augmentant la valeur du foncier. Si les parcelles d'origine ont moins de valeur que les parcelles d'origine, les propriétaires fonciers peuvent être indemnisés en espèces.

Une part de 30 à 40% des parcelles réaménagées est réservée aux améliorations publiques, tandis que les tiers investisseurs, par exemple les promoteurs, peuvent également recevoir des parcelles réaménagées en échange de leur investissement dans le projet.

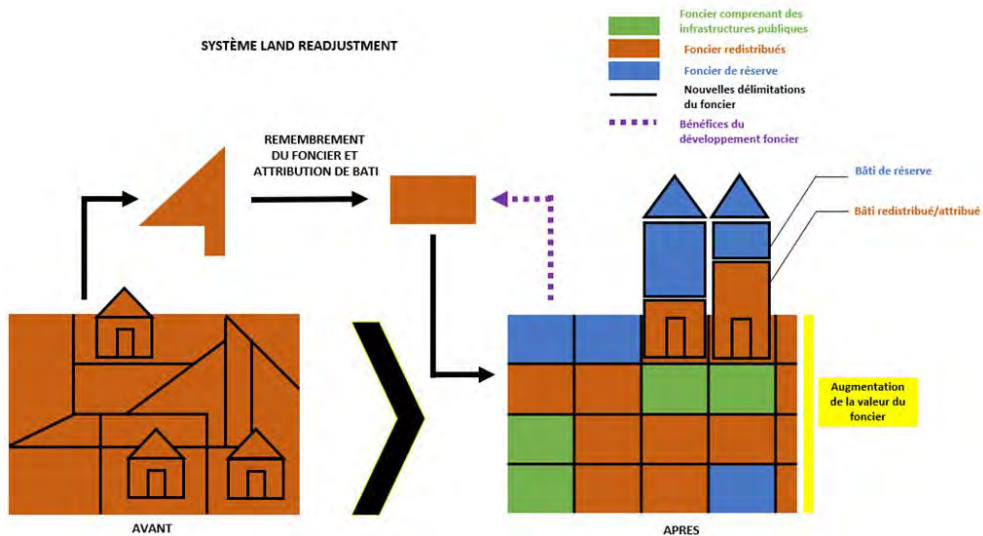
Le réaménagement du foncier génère la création de terrains appartenant à l'État. Il s'agit d'une caractéristique importante du système, puisque la vente de ces terrains permet de rembourser la moitié des coûts liés au procédé de LR.

L'ORGANISME MIXTE POUR LE LAND POOLING AU JAPON

Propriétaires privés

Système de remembrement foncier alternatif : le droit d'étage

Selon la loi sur le Land Reajustment du Japon, le sous-système de remembrement des terres est institutionnalisé de manière à utiliser non seulement le remembrement des terres, mais aussi les échanges de droits fonciers des terrains aux droits d'étage des bâtiments. Ainsi, de la même manière que dans les échanges de droits fonciers d'un terrain, les droits d'étage de bâtiment peuvent comprendre des étages de réserve. Des droits d'étages peuvent ainsi être créés sur du parcellaire appartenant aux propriétaires initiaux. C'est une manière de dégager des possibilités de développement pour l'organisateur du remembrement.



SOURCES

- Shirley Ballaney, Amy Faust, Ramesh C. Swarankar, and Saswati Ghosh Belliappa, "LAND POOLING IN SOUTH ASIA", ASIAN DEVELOPMENT BANK, Janvier 2022. URL : <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.adb.org/sites/default/files/publication/767671/sawp-088-land-pooling-south-asia-lessons-learned.pdf>
- Centre for Excellence in Management of Land Acquisition, Resettlement and Rehabilitation (CMLARR) Administrative Staff College of India (ASCI), Hyderabad, "Land Pooling/Readjustment for Development Projects-Lessons Learnt & Way Forward", 27 juin 2020. URL : chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://urban-industrial.in/hrdpmp/igep-uid/content/e8800/e9044/e10743/e10744/e10851/2020_InternationalOnlineConference_LandPoolingReadjustmentforDevelopmentProjects.pdf
- Neha Nagpal, Magicbricks Bureau, "Land Pooling Policy: All you want to know", The Economic Times, 10 avril 2015. URL : <https://economictimes.indiatimes.com/wealth/personal-finance-news/land-pooling-policy-all-you-want-to-know/articleshow/46879596.cms>
- Ritu Anand, "Land pooling and reconstitution", The Economic Times, 19 juin 2010. URL : <https://economictimes.indiatimes.com/view-point/land-pooling-and-reconstitution/articleshow/6185526.cms>
- "Study on Land Acquisition V /s Land Pooling", Administrative Staff College of India, October 2016. URL : <https://nhb.org.in/wp-content/uploads/2017/03/Land-Acquisition-vs.-Land-Pooling.pdf>
- MOOC, "Land Pooling/Readjustment: An Alternative to Compulsory Land Acquisition (Self-Paced)", World Bank Group. URL : <https://olc.worldbank.org/content/land-poolingreadjustment-alternative-compulsory-land-acquisition-self-paced-0>
- Rahul Saini, "Comparative study of Land pooling Acts of various Studies", Law Bhoomi, 15 juin 2022. URL : <https://lawbhoomi.com/comparative-study-of-land-pooling-acts-of-various-studies/>
- Shishir Mathur, "Use of land pooling and reconstitution for urban development: Experiences from Gujarat, India", Habitat International, Avril 2013. URL : <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397512000422>
- Kopardekar,H. D., "Land pooling and readjustment scheme:A tool for planned urban development", All India Institute of Local Self-Government, 1987. URL : https://opac.kila.ac.in/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1481&-shelfbrowse_itemnumber=1481

LA COORDINATION TRIPARTITE POUR LE LAND SHARING EN THAÏLANDE

Propriétaires privés

ECHELLE

La technique du Land Sharing a été utilisée dans plusieurs programmes en Thaïlande, marquée par un fort prix de l'immobilier dû à la croissance économique des années 70. Une politique de rationalisation a ainsi été mise en place sur la base de ce montage aux fins de permettre le développement du commerce et d'immobilier lucratif, tout en évitant aux populations de se déplacer. Il s'agissait en effet de concilier la rareté du foncier en zone urbaine et la présence de nombreux bidonvilles et aménagements informels au sein et à l'extérieur de la ville de Bangkok, premier lieu d'expérimentation.

Land sharing

Le système du Land Sharing est une méthode par laquelle les terrains, tant privés que publics, qui seraient occupés par des squatters sont réaménagés de manière à permettre la régularisation du développement existant par le biais de logements de réinstallation pour reloger les squatters. Du foncier nouvellement acquis émerge la possibilité de jouir d'autres utilisations de la terre au prix du marché. Pour ce faire, les titulaires du droit de propriété cèdent leurs biens au promoteur, qui les détient dans un système de fiducie. Ceux-ci sont par la suite retransférés aux propriétaires une fois l'opération achevée.

Sont notamment utilisées la densification du développement existant qui peut permettre un développement vertical des usages résidentiels existants de faible hauteur ou de faible densité. Le montage du Land Sharing profite ainsi aux occupants déjà existants et aux futurs propriétaires qui vont bénéficier des nouveaux aménagements.

ENJEUX

L'importance du partage des terres réside dans son objectif principal d'accueillir le développement commercial sur les terres occupées par les habitants des bidonvilles, sans expulser les occupants des terres existantes qui ont le droit de rester sur place.

Ceci est réalisé en acceptant de diviser une parcelle de terrain en litige, de sorte qu'un promoteur ait le droit de construire sur une partie du site et que les occupants du terrain soient relogés sur une autre partie du même site, avec une promesse de sécurité d'occupation sur leurs nouvelles parcelles ou dans leur nouveau logement. Chaque accord de partage des terres est basé sur des considérations techniques et des mécanismes de financement uniques et spécifiques au site, mais dans tous les

cas, le principal attrait du partage des terres pour les autorités publiques est qu'il peut être le seul moyen par lequel les citoyens pauvres peuvent obtenir un accès formel à la terre et à une certaine sécurité d'occupation sans fournir de subvention substantielle.

GOVERNANCE

Le projet est porté par l'Autorité Nationale du Logement, la National Housing Authority. Il s'agit d'une entreprise publique rattachée au ministère thaïlandais du Développement social et de la Sécurité humaine ayant pour objectif de développer et de pérenniser le logement urbain abordable, tout en répondant aux exigences environnementales. Son implication dans ce type de montage s'explique par l'octroi d'un régime foncier sûr pour les habitants, de meilleurs logements, de meilleures opportunités pour les petites entreprises et une réduction de la pollution de l'environnement urbain.

La NHA fait ainsi office de porteur du projet et de garant auprès des occupants durant les cinq premières années du prêt. L'opération de Land Sharing, réalisée par un promoteur immobilier sous contrat avec la NHA, est en partie subventionnée. L'objectif est de faciliter l'achat d'un bien immobilier et de permettre un accès à la propriété aux ménages les plus démunis.

Pour être économiquement réalisable, le système de Land Sharing ne peut reposer uniquement sur des subventions massives. Pour être viable, le promoteur doit prévoir des logements dans les limites de la capacité de payer des personnes. La reconstruction nécessite en effet des capitaux, et il est nécessaire de prendre en compte dans l'élévation des nouveaux logements de la capacité de paiement des occupants actuels, qui sont soumis à un paiement en contrepartie de leur relogement.

Un système de subventions dites « croisées » est ainsi mis en place, permettant à la fois de mobiliser les gains perçus du développement par le promoteur pour compenser les coûts de construction, et ceux des habitants des bidonvilles qui mobilisent leur épargne ou passent un prêt bancaire.

MONTAGE

La mise en œuvre du Sharing Land est réalisée en plusieurs étapes. Ce système repose sur un dialogue constant entre la population locale visée par l'opération d'aménagement, et le porteur du projet qui passe par un intermédiaire faisant office de conciliateur. L'intermédiation d'une organisation extérieure ayant un intérêt dans une issue amiable et juste au conflit foncier est souvent une condition préalable essentielle à la réussite d'un accord de partage des terres. Un tel intermédiaire est généralement une agence publique, avec une certaine influence politique. Cette

LA COORDINATION TRIPARTITE POUR LE LAND SHARING EN THAÏLANDE

Propriétaires privés

agence doit négocier un compromis techniquement et financièrement solide, tout en répondant suffisamment aux intérêts de toutes les parties.

Après avoir porté à la connaissance de la population son intention d'aménager le foncier, le porteur du projet entame des négociations via l'organisation médiatrice pour contrer l'effet de mobilisation des habitants. Un accord de partage des terres est conclu.

Celui-ci constitue une sécurité foncière à la fois pour les occupants actuels et les résidents futurs. Il précise le futur projet, et en attribue une partie aux propriétaires occupants. L'opération implique dans la majorité des cas une densification résidentielle importante pour assurer le relogement de ces derniers.

Une fois l'opération achevée, une partie de la parcelle est cantonnée au développement économique, tandis que le reste est attribué au logement, qui sera occupé par les anciens résidents de la parcelle réaménagée, et les nouveaux propriétaires. Le potentiel immobilier du foncier est ainsi mobilisé pour répondre à la fois à un enjeu social fort, et à une réalité économique.

SOURCES

- *Ispurwono Soemarno, Happy Ratna Santosa, Auryan Lusida Amir, "Land Sharing as an Alternative to Solve Urban Land Scarcity in Wonokromo, Surabaya", International Journal of Engineering Research & Technology, Juin 2015. URL : chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ijert.org/research/land-sharing-as-an-alternative-to-solve-urban-land-scarcity-in-wonokromo-surabaya-IJERTV4IS060232.pdf*
-
- *Tina Yun Ting Tsai, "Informality as Filter: A Renewed Land Sharing Plan for Khlong Toei Community", Award of Excellence, 2020. URL : https://www.asla.org/2020studentawards/742.html*
-
- *"Land Sharing", The World Bank. URL : https://urban-regeneration.worldbank.org/node/33*
-
- *Masashi Soga, Yuichi Yamaura, Shinsuke Koike and Kevin J. Gaston, "Land sharing vs. land sparing: does the compact city reconcile urban development and biodiversity conservation?", Journal of Applied Ecology, Octobre 2014. URL : https://www.jstor.org/stable/24032575*

LES TRUSTS IMMOBILIERS EN ANGLETERRE

Propriétaires privés

ECHELLE

La propriété foncière au Royaume-Uni repose sur un système encore empreint de féodalisme. Ainsi, la propriété du patrimoine foncier y est très concentrée : la moitié de l'Angleterre est détenue par 25 000 grands propriétaires, parmi lesquels 30% seraient des aristocrates et membres de la petite noblesse. La Couronne posséderait 1,4% des terres. Du fait de cette propriété particulièrement concentrée, une forme de dissociation foncier-bâti est pratiquée assez couramment au Royaume-Uni, par le recours au "leasehold", forme de bail emphytéotique accordant des droits réels immobiliers au preneur pour une durée limitée.

On distingue le "leasehold", la propriété temporaire d'un bien, du "freehold", la pleine propriété, perpétuelle, à la fois du foncier et du bâti. Placé juste après le droit de la Couronne, le "freehold" concerne principalement les maisons individuelles.

Le domaine de la Couronne

*Le domaine de la Couronne est la propriété du monarque au nom de la Couronne. Cela signifie que le Roi en est propriétaire en vertu de sa position de monarque régnant, aussi longtemps qu'il est sur le trône, tout comme son successeur. Bien que la propriété de certains biens remonte à Édouard le Confesseur, le domaine dans son ensemble date essentiellement de 1066. Après la conquête normande, toutes les terres appartenaient à Guillaume le Conquérant «au nom de la Couronne», parce qu'il était roi. **La propriété sous-jacente de la Couronne existe toujours et il y a toujours une présomption en faveur de la Couronne**, sauf s'il peut être prouvé que la terre appartient à quelqu'un d'autre. Le domaine s'est réduit en taille, du fait de la donation à de nombreux seigneurs et nobles des terres du roi. Sous Georges III, un accord est conclu pour que le domaine de la Couronne soit géré au nom du gouvernement et que le surplus de revenus soit versé au Trésor. C'est toujours le cas aujourd'hui.*

Le leasehold était particulièrement commun pendant l'urbanisation au XIXe siècle. Pour répondre à la demande de logement, les aristocrates ont cédé leur terre et concédé à leur locataire un droit de construction puis de propriété temporaire dessus. Ces opérations de fiducies leur ont permis de fructifier leurs avoirs, tout en en assurant la transmission aux héritiers.

Le leasehold demeure la méthode normale d'être propriétaire d'un appartement mais non pas d'une habitation individuelle. Cette distinction selon le type d'habitat, collectif et individuel, s'explique par une forme de réserve du droit anglais à donner la pleine propriété à une personne qui n'est pas liée directement au sol. On constate une concentration des leasehold pour les appartements dans les grandes agglomérations et particulièrement à Londres. Près de 5 millions de logements seraient en leasehold en Angleterre.

GOVERNANCE

Les trusts immobiliers sont les principales structures qui portent le foncier. Depuis la deuxième moitié du XXe siècle, la création d'un droit, pour les locataires de longue durée, d'acquérir la propriété de leur immeuble, et dès lors, l'obligation, pour les propriétaires, de le céder, ont amené les grands propriétaires fonciers à se professionnaliser et à adopter une gestion active de leurs bien. C'est dans ce contexte que sont apparues les premières sociétés immobilières, comme Capco ou Grosvenor Estate, qui se concentrent notamment sur les terrains industriels désaffectés ou d'anciens immeubles sociaux.

A la fois propriétaires et aménageurs, ces acteurs restent soumis à une collaboration étroite avec les gouvernements locaux qui régissent les règles d'urbanisme, mais peuvent aller jusqu'à définir l'affectation des lieux rattachés à leur domaine et le profil des commerces potentiels. Ce partenariat public-privé permet aux autorités locales de bénéficier du financement de ces acteurs privés, et de s'affranchir de certaines obligations de contrôle sur l'affectation du patrimoine concerné, conduisant néanmoins tendanciellement à une hausse du prix du foncier.

MONTAGE

Le leasehold regroupe la propriété-occupation et la location. On distingue ces deux appellations selon la durée du bail. Si le bail est de plus de 21 ans, l'habitation sera considérée comme occupée par un propriétaire et par un locataire dans le cas inverse. En pratique, la plupart des baux pour la propriété occupante sous un leasehold ont une durée initiale de 99 ans, mais la durée du bail peut aller jusqu'à 125 ans et parfois davantage. Le leasehold est reconductible. Le leaseholder paye chaque année un loyer, la ground rent, révisée annuellement, qui peut également comprendre les frais de gestion et d'entretien des parties communes de l'immeuble.

Le preneur doit rendre en fin de bail toutes les constructions en bon état au détenteur du foncier. Le leasehold peut être vendu et/ou servir de garantie hypothécaire, mais sa valeur diminue en même temps que la durée résiduelle du bail. Le preneur est également libre de louer son bien.

De nombreuses réformes du leasehold ont été lancées depuis les années 60, afin de faciliter l'accession à la pleine propriété des locataires. Depuis 1967 et le Leasehold Reform Act, le locataire-occupant a le droit d'acheter la pleine propriété

LES TRUSTS IMMOBILIERS EN ANGLETERRE

Propriétaires privés

de son logement à condition qu'il s'agisse d'un logement individuel. Depuis 1993, les leaseholders d'un immeuble ont le droit de racheter collectivement le foncier auprès de leur propriétaire pour acquérir la pleine propriété, et cela sans son accord. Dans ce cas, le sol, les murs et les parties communes peuvent depuis 2002 devenir la propriété d'une société, et une copropriété est créée. L'émancipation (enfranchisement) est un droit légal pour les locataires d'obtenir la pleine propriété ou de prolonger leur bail.

Le droit de gestion, ou **Right to manage**, donne également aux locataires le droit d'être en charge la gestion de leur immeuble sans en racheter la pleine propriété auprès du propriétaire.

En juin 2022, le gouvernement a introduit un nouveau régime d'émancipation réformé, suite à son annonce datant de 2017 de s'attaquer au problème de l'accessibilité du logement (hausse indue des rentes) et à celui des nouvelles constructions vendues en leasehold plutôt qu'en pleine propriété. Il est prévu que tous les nouveaux leasehold conclus ne puissent plus donner lieu à versement d'une rente. Les locataires pourront également bientôt obtenir **un bail de 990 ans à loyer zéro**. La réforme du leasehold devrait rendre l'achat d'une pleine propriété ou la prolongation d'un bail «plus facile, plus rapide, plus juste et moins cher». On assiste progressivement au Royaume-Uni à un changement culturel loin de la propriété à bail.

SOURCES

- « Annexe 3. Formes de propriété au Royaume-Uni. » *Logement, la spirale des inégalités. Une nouvelle dimension de la fracture sociale et générationnelle, sous la direction de Bugeja-Bloch Fanny. Presses Universitaires de France, 2013, pp. 251-256.* <https://www.cairn.info/logement-la-spirale-des-inegalites--9782130607090-page-251.htm#no4>
- Evans, Rob. "Half of England is owned by less than 1% of the population." *The Guardian*, 17 avril 2019. <https://www.theguardian.com/money/2019/apr/17/who-owns-england-thousand-secret-landowners-author>
- Géraldine Vessière, "Qui possède Londres", *CanalOrdinaire*, 19 octobre 2013. URL : <https://canalordinaire.wordpress.com/2013/10/19/qui-possede-londres/>
- "Right to manage : Guide for Landlord", *Gov.Uk*, <https://www.gov.uk/right-to-manage-a-guide-for-landlords#:~:text=The%20Right%20to%20Manage%20>
- The Crown Estate: <https://www.thecrownestate.co.uk/en-gb/about-us/our-history>
- Report from the Law Commission, *Reinvigorating commonhold: the alternative to leasehold ownership*, 21 July 2020. <https://www.gov.uk/government/publications/reinvigorating-commonhold-the-alternative-to-leasehold-ownership>
- "Law Commission sets out proposals for eventual abolition of leasehold home ownership", *Osborne Clarke*, 21 July 2020. <https://www.osborneclarke.com/insights/law-commission-sets-proposals-eventual-abolition-leasehold-home-ownership>
- "Leasehold reform in England and Wales: What's happening and when?", *House of Commons Library*, 6 December 2022. <https://commonslibrary.parliament.uk/leasehold-reform-in-england-and-wales/>

LES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS ET LES TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS AUX ETATS-UNIS

Propriétaires privés

ENJEUX

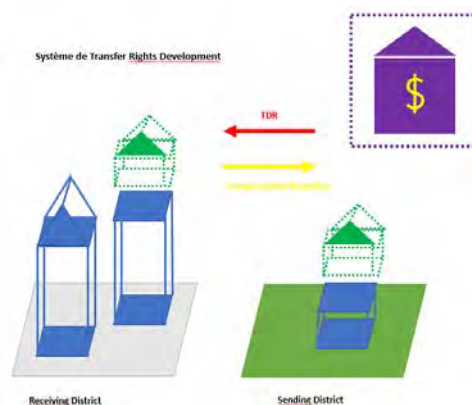
Les programmes de Transfer of Development Rights (TDR) compensent financièrement les propriétaires fonciers qui choisissent de ne pas développer tout ou partie de leurs terres, sur des zonages élaborés par la collectivité locale. Ces propriétaires peuvent ainsi procéder à un démembrement de leur droit de propriété et en dégager des **droits de développement** aux fins de les vendre à un autre propriétaire foncier ou à un promoteur immobilier.

Le foncier concerné bénéficie d'une protection contractuelle via une servitude dite de conservation, entente volontaire et légale entre un propriétaire foncier et une organisation de conservation qui restreint de façon permanente l'utilisation de la terre en vue de protéger ses valeurs de conservation, ou une clause restrictive d'utilisation.

La valeur de développement du foncier de sending district permet ainsi une amélioration du foncier de receiving district en permettant des utilisations nouvelles ou spéciales, ou toute autre flexibilité réglementaire, que le foncier dépourvu de l'option TDR n'aurait pas permis. Le seul critère pour bénéficier du TDR est que le terrain de sending district soit situé dans une zone qui a été préalablement délimitée par la collectivité locale et déclarée éligible à ce type de système.

Transfer of development rights

Un programme TDR consiste à préserver la valeur des actifs des propriétaires fonciers en transférant le droit de développement/de construire sur une parcelle donnée, the sending district, où le développement est prohibé, dans une zone où le développement est encouragé, the receiving district.



GOVERNANCE

Le propriétaire du foncier en sending district est à l'initiative de la vente. Ils ont la possibilité de vendre directement leur droit à un autre propriétaire foncier ou à un promoteur immobilier qui va réaliser l'opération d'aménagement sur la zone de receiving district, après approbation des autorités locales.

Une autre option consiste à « placer » ces droits de développement en banque. Ces banques constituent des instituts financiers spécialisés, à but non lucratif. Les TDR séparés peuvent être ainsi conservés et vendus aux enchères pour une utilisation future dans les zones de réception de TDR. Par exemple, les autorités locales peuvent acquérir des TDR auprès de propriétaires fonciers situés dans des zones de sending district désignées par le canton et les ont conservées dans une banque de TDR. Une fois mis en banque, ces TDR pourraient soit être retirés par les élus, soit vendus à un promoteur. Ce mécanisme est en effet utilisé lorsque le moment de la vente dans la zone de sending district n'est pas concomitant à un développement dans la zone de receiving district.

Le TDR constitue un outil financièrement profitable pour chacun des acteurs participant au montage. Le propriétaire reçoit une compensation financière pour la vente de ses droits de développement, tandis que le promoteur réalise un profit en profitant de la flexibilité réglementaire d'une zone de réception TDR.

Outre une économie de subventions visant à protéger les terres agricoles, historiques ou encore à fort enjeux environnementaux, les collectivités publiques voient le potentiel résidentiel ou non de leur territoire rationalisé et plus abordable via le développement de la densité réalisé sur la zone de district receiving par l'apport de ces fonds strictement privés.

En effet, contrairement aux techniques de conservation qui reposent uniquement sur les rares fonds publics, le système de TDR conserve les terres en puisant dans les vastes quantités de capitaux privés qui affluent à destination des projets de développement.

MONTAGE

La mise en œuvre du système TDR consiste de prime abord à identifier le foncier de district sending, et si celui-ci se situe dans la zone éligible au système de TDR. La vérification se fait auprès de l'autorité locale. Les sending district sont généralement constitués de zones présentant des caractéristiques souhaitables qui risquent d'être développées, telles que des terres agricoles ou des zones sauvages, mais peuvent également être des sites historiques formellement reconnus comme tels.

LES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS ET LES TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS AUX ETATS-UNIS

Propriétaires privés

Dans le même sens, les parcelles dont les bâtiments n'utilisent pas toute leur surface disponible constituent des zones à fort potentiel. Celles-ci se caractérisent par une capacité aménageable « excédentaire » qui peut être acheminée vers d'autres parcelles, éventuellement attenantes aux premières parcelles. La plupart des autorités locales établissent un seuil pour la taille minimale des parcelles éligibles au programme TDR.

Par la suite, il s'agit d'établir la procédure de séparation des TDR. Habituellement, cette procédure est écrite dans le cadre des dispositions de la réglementation renvoyant à une zone précise et délimitée. Un contrat de vente des droits de développement est établi et appose une protection à l'égard du propriétaire, qui conserve une emprise sur le foncier potentiel, via une clause restrictive ou une servitude de conservation.

Une fois signé, le contrat est enregistré auprès de l'autorité locale, est identifié le foncier de district receiving. Les receiving district sont des parcelles généralement situées dans des zones urbaines, et constituent des opportunités en termes de développement. Leur aménagement renvoie dans la majorité des cas à des opérations de forte densité, dans une optique de rationalisation du foncier. Les zones de receiving district potentielles peuvent être de nature résidentielle, commerciale, industrielle ou institutionnelle, ou mixte.

SOURCES

- Anna Maria Colavitti, Sergio Serra, "Le transfert des droits d'aménagement comme outil de maîtrise de la croissance urbaine : une comparaison entre les États-Unis et l'Italie", *Regional Science Association International*, 24 mai 2017. URL : <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/pirs.12295>
- Vincent Renard, "Property Rights and the 'Transfer of Development Rights': Questions of Efficiency and Equity", *The Town Planning Review*, 2007. URL : <https://www.jstor.org/stable/40112701>
- Rick Pruetzand Noah Standridge, "What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice", *Journal of the American Planning Association*, Janvier 2009. URL : https://www.researchgate.net/publication/233080169_What_Makes_Transfer_of_Development_Rights_Work_Success_Factors_From_Research_and_Practice
- Robert Lane, "Transfer of Development Rights for Balanced Development", *Regional Design Program at the Regional Plan Association in New York*, Mars 1998. URL : <https://www.lincolinst.edu/publications/articles/transfer-development-rights-balanced-development>
- "Transfer of Development Rights", *We Conserve PA*. URL : <https://conservationtools.org/guides/12-transfer-of-development-rights>
- "What Is a Transfer of Development Rights (TDR) Program?", *New Jersey Agricultural Experiment Station*. URL : <https://njaes.rutgers.edu/highlands/transfer-development-rights.php>

CONCLUSION

De la compilation de l'ensemble de ces exemples internationaux de démembrement des droits de propriété peuvent être tirés quelques conclusions plus générales. On remarque ainsi d'abord une forte corrélation entre les acteurs porteurs des fonciers de démembrement, et les enjeux auxquels ces opérations tentent de répondre.

Ainsi, certains Etats font de la maîtrise de leur foncier un instrument de contrôle de leur population, et de maîtrise du développement de leur territoire ; seuls des droits d'usage sont dans ce cas cédés à la population. Paradoxalement, le démembrement vise également en Chine à créer un marché foncier, ouvrant la captation de la plus-value foncière à davantage d'acteurs privés.

A l'échelle communale, l'enjeu majeur réside dans la maîtrise des prix du foncier, pour conserver une accessibilité du logement. Cette tendance à constituer des réserves foncières et à vouloir maintenir une maîtrise publique du foncier, présente dans les villes allemandes, tend néanmoins à se perdre dans les villes hollandaises, et la maîtrise foncière des communes suédoise peut se décrire au passé.

La dissociation portée par les organismes à but non lucratif, pour certains fortement rattachés aux acteurs publics locaux, présente des orientations plus variées : conservation de l'activité productive, préservation des espaces de création, accompagnement de formes alternatives d'habitats, et autres. Ces organismes apparaissent comme des formes plus récentes d'acteurs du démembrement, et leur création s'inscrit comme une réponse des pouvoirs publics ou de la société civile aux enjeux précédemment cités.

De même, les Community Land Trust sont en voie de diffusion depuis les Etats-Unis, vers différents pays d'Europe. Ayant comme enjeu principal la production et mise à disposition de logements abordables pour la communauté, ils questionnent également des sujets de gouvernance mêlant société civile et élus, se présentant comme une forme de propriété collective qui interrogent les notions d'acceptabilité, de participation, et de la place des communs dans les villes.

Les universités présentent des logiques bien différentes, centrées sur l'aménagement de leur territoire, elles répondent à des logiques de conservation patrimoniale de long terme, interrogeant sur leur rôle dans les leviers de contrôle des prix du marché afférents à leur territoire d'implantation.

Enfin, les propriétaires privés s'inscrivent dans des logiques davantage économiques : le démembrement apparaît ici comme une compensation financière permettant d'aménager un territoire à faible maîtrise publique, ou de mettre des logements à disposition de la population, dans le cas des grands propriétaires britanniques. La stratégie d'action de ces propriétaires privés est partiellement influencée par la capacité réglementaire et de négociation des autorités publiques.

Les enjeux forts les plus souvent retrouvés à la base du démembrement de la propriété dans les pays occidentaux sont donc

- d'abord **l'accessibilité, de tous types de programmations, bien que le logement domine;**

- le **soutien à des formes de vie en communauté**, qu'il s'agisse de l'habitat coopératif suisse et allemand ou des CLT, la propriété commune du foncier apparaissant comme un facteur décisif de création de la communauté;

- la **maîtrise du développement du territoire** pour les communes ou les universités, voire à travers les particuliers dans le cadre américain;

- **la captation de la plus-value foncière par la collectivité**, au titre d'un idéal économique et politique.

Dans nos autres exemples surviennent des **enjeux environnementaux**, comme au Japon, ou de **résorption de l'habitat informel** (nous aurions pu à ce titre citer également des projets latino-américains). Le fait est que les modèles les plus systémiques de recours à la dissociation, qu'il s'agisse de la conception communiste chinoise ou de l'héritage féodal anglais, semblent également être les plus contestés, tandis que l'usage au cas par cas du démembrement de la propriété, pour répondre à des enjeux et définir des stratégies précises, paraît le plus acceptable. A Amsterdam, l'importance des montants exigés a de fait engendré des contestations et a paru illégitime. Il nous semble important de rappeler que **la dissociation n'inclut pas automatiquement un objectif de maîtrise des prix du foncier**, tandis que le plafonnement des prix de revente reste un enjeu pour l'acceptabilité.

La question de l'**acceptabilité** est centrale, et recoupe celle de la gouvernance. Les restrictions apportées au droit de propriété par les mécanismes de démembrement semblent devoir se justifier au nom d'un intérêt général, et de manière à répondre à un objectif donné. La rentabilité de la redevance semble ainsi devoir respecter une certaine

proportionnalité, même prélevée par des acteurs publics, afin d'être acceptée. De l'exemple des CLT ressort la possibilité que l'intérêt général soit garanti sous la forme d'une **gouvernance partagée**, renvoyant ainsi à la gouvernance envisagée par Ostrom pour les communs, tandis que les OFS français fonctionnent quant à eux sur le principe d'un agrément.

Malgré la diversité des enjeux et stratégies d'acteurs, la **place des pouvoirs publics** est très fortement présente dans l'intégralité de nos exemples de dissociation même si elle se trouve diluée au fil des catégories pour faire place à des logiques collectives puis privées. Elle se présente sous plusieurs formes : opérant le démembrement en régie ou en externe, créant des organismes habilités au démembrement sur lesquels elle a un droit de regard, participant au système de gouvernance de porteurs fonciers, servant de financeur aux opérations de démembrement ou simplement, permettant ces opérations dans des zones délimitées réglementairement. Cela se traduit par un **nombre important d'acteurs porteurs du foncier s'inscrivant dans des logiques non lucratives**, même si cela ne les mène pas toujours à être déficitaires sur leurs opérations ; sur ce point, l'influence du contexte économique des zones étudiées rentre également en compte.

Une autre élément notable est l'**implication de l'acteur porteur du foncier dans la gestion de l'usage** qui en est fait : si certains exemples démontrent une dissociation réelle de l'activité du porteur et du preneur, les cas de suivis dans le temps long et d'interactions par une gouvernance commune ou un accompagnement économique dénotent de nouveaux positionnement d'acteurs dans la chaîne de l'aménagement. Ces acteurs présentent un nombre important de compétences intégrées, agissant comme des "couteaux-suisse", à destination d'une programmation, ou d'un projet localisé.

Toutefois, la **gestion des biens démembrés sur le long terme n'apparaît qu'en pointillé dans notre étude**, qui a majoritairement été réalisée à partir d'une revue de littérature. Les expériences de dissociation par les organismes non lucratifs, les CLT ou les universités n'ont en effet qu'une soixantaine d'années pour les plus anciens, et hormis quelques retours d'expérience sur une relative dégradation de l'entretien en fin de bail, la question des modalités de passation et de l'évolution des biens dans le temps ne semble pas mûre dans les exemples étudiés.

Enfin, il apparaît que la diversité des situations de démembrement ne relève pas tant d'une pluralité d'outils juridiques, les **baux mis en place répondant à quelques grands modèles relativement mondialisés**. Les pays de common law présentent d'ailleurs une tendance à inscrire les modalités du démembrement **contractuellement** plutôt que par des modifications de législation. Les faisceaux de droits attribués dans le cadre des opérations de démembrement sont multiples, ne dépendant pas uniquement du type de baux mais aussi de réglementation

de zonage, du type de droit (common law ou civiliste) et donc de la portée des accords contractuels entre bailleur et preneur. On trouve également une grande diversité de montages économiques liés à ces situations de démembrement ; ces montages ne s'inscrivent pas tous dans des logiques anti-spéculatives, sont plus ou moins dépendants des financements publics, et plus ou moins rentables à court ou long terme.

Un biais notable de notre étude concerne les cas retenus pour le benchmark. En effet, contrairement au benchmark français, les cas retenus s'ancrent tous dans une pratique systémique ou en expansion d'une certaine forme de dissociation. Ont donc été écartés les cas isolés de démembrement qui auraient pu relever de champs plus expérimentaux, plus spécifiques à un contexte local et configuration d'acteurs en place, ou simplement issus de l'initiative d'acteurs privés, sur lesquels il ne nous a pas été possible de trouver aisément des informations accessibles.

02

Benchmark français

Introduction **Matrice synthétique**

Projet urbain
Microville 112
Déplacement du village de Miquelon

Activités
Savoie Technolac
Cour de l'industrie
EPF 74

Economie sociale et solidaire
Halle Papin
Château de Nanterre

Habitat
Cosmopole
Parc Méderic
Hameaux légers
Château de Daguerre

Conclusion

INTRODUCTION

Cette sélection d'exemples d'emploi de montages dissociants en France repose sur la volonté d'illustrer les enjeux auxquels répond le démembrement des droits de propriété, ainsi que les contextes dans lesquels il est déployé et la variété des outils et montages auxquels il est possible d'avoir recours. De fait, une programmation diverse a été recherchée: activités, en distinguant spécifiquement l'économie sociale et solidaire, logements, et également une programmation mixte au sein d'un projet urbain à grande échelle. Nous avons fait le choix de ne pas nous concentrer uniquement sur le logement, le BRS étant un modèle en cours de diffusion et déjà relativement bien connu.

Méthodologie

Les exemples sélectionnés ont pu être relevés dans diverses publications institutionnelles, mais également académiques, ainsi que lors de conférences et colloques. Certains ont ou donner lieu à des approfondissements par le biais d'entretiens voire de terrains (Savoie Technolac, EPF74, Microville 112). Ces terrains sont davantage détaillés dans des monographies dédiées.

La présentation de ces études de cas s'articule autour :

d'une mise en contexte, notamment de marché foncier et immobilier, ainsi que d'origine du foncier, d'échelle d'intervention et de nature de programmation,

- d'un examen de la gouvernance et de la nature des relations entre acteurs impliqués dans le projet, et éventuellement des soutiens institutionnels,

- d'un examen plus approfondi du montage utilisé en l'espèce,
- et pour finir d'une appréciation sur la généralisation d'un montage spécifique.

Nous avons relevé, dans leur majorité, des exemples sous la forme de projets précis et localisés, afin de pouvoir étudier plus précisément leur montage et leur contexte d'implantation. Toutefois, il nous a semblé pertinent d'étudier non un projet mais un acteur, La Foncière de Haute-Savoie, acteur particulièrement innovant revenu à de nombreuses reprises dans nos recherches et entretiens.

Les enjeux plus directement liés à la maîtrise du foncier, et donc à la création de foncières diverses, parfois portées par des EPF ou des EPL, seront traités séparément et ultérieurement.

MATRICE SYNTHÉTIQUE

CAS D'ÉTUDE	PROGRAMME	OUTIL FONCIER	ENJEUX
 <p>Microville 112</p>	projet urbain	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • rhétorique des communs • le foncier comme source de valeur pour encourager les transitions
 <p>Village de Miquelon</p>	projet urbain	bail réel d'adaptation à l'érosion côtière	<ul style="list-style-type: none"> • adaptation aux risques climatiques • aménagement circulaire
 <p>Savoie Technolac</p>	parc d'activités technologiques	bail à construction	<ul style="list-style-type: none"> • créer un pôle d'excellence / contrôler la programmation • conserver la valeur du parc d'activités en évitant la formation de friches
 <p>La Foncière 74</p>	activités et logement	bail à construction / bail réel solidaire	<ul style="list-style-type: none"> • maîtrise des valeurs foncières • accessibilité financière du logement et des zones d'activités • limitation de l'artificialisation
 <p>Cour de l'Industrie</p>	activités artisanales	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilité des locaux d'activités • conservation du patrimoine • diversité des activités et commerces
 <p>Château de Nanterre</p>	économie sociale et solidaire	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> • conservation / réhabilitation du patrimoine communal • orientation sociale et écologique des activités : soutien à l'ESS

CAS D'ÉTUDE	PROGRAMME	OUTIL FONCIER	ENJEUX
 <p>Halle Papin</p>	économie sociale et solidaire - incubateur	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> réhabilitation d'une friche industrielle orientation sociale et écologique des activités
 <p>Cosmopole</p>	logements	bail réel solidaire	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement
 <p>Parc Médéric</p>	logements	usufruit locatif social	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement / aide à l'acquisition quota SRU et logement social réversible
 <p>Béguinage</p>	logements	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement création alternative de logement
 <p>Hameaux légers</p>	logements	bail emphytéotique	<ul style="list-style-type: none"> accessibilité du logement souci de porter des structures à faibles empreintes écologiques logique participative
 <p>Château Daguerre</p>	logements	bail à réhabilitation / bail réel solidaire	<ul style="list-style-type: none"> réhabilitation et conservation du patrimoine accessibilité du logement

MICROVILLE 112, ÉCOSYSTÈME ENTREPRENEURIAL SOLIDAIRE. COURCY (51)

Localisation : Courcy (51)

Contexte foncier : peu tendu,
ancienne friche militaire

Temporalité du projet : AMI en 2018,
levées de fonds en 2021 et 2023,
programmation transitoire dès 2022

Acteurs : commune de Courcy, SCIC
Alliance Sens et Economie, habitants

Superficie : 65 ha

Outil foncier : bail emphytéotique



© Microville 112

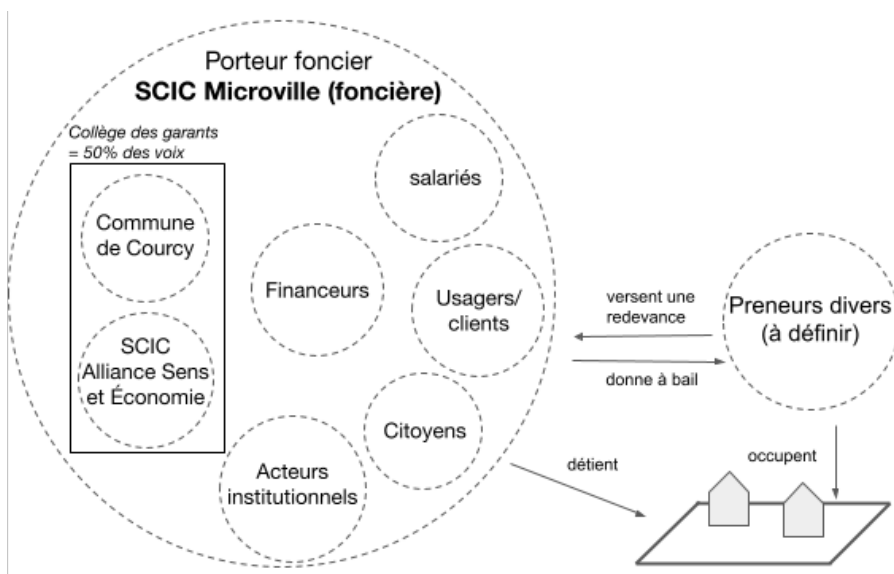
CONTEXTE DU PROJET

Microville 112 est la première opération du programme Microville Durable. Le projet, porté par la commune de Courcy et la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Alliance Sens et Economie, a pour objet de revitaliser l'ancienne base aérienne située aux portes de Reims. Microville 112 est également le nom de la foncière de redynamisation (SCIC) à l'œuvre dans ce projet.

Microville 112 est un site de 65 hectares, comprenant 40 bâtiments à rénover, à proximité directe de Reims. L'ancienne base aérienne 112, située dans la commune rurale de Courcy (1200 habitants), a fermé en 2012 et une partie a été cédée pour l'euro symbolique par l'Etat à la commune de Courcy en 2020. Il s'agit d'une réserve foncière importante dans le Grand Reims. La programmation vise à répondre aux ambitions de la ville du quart d'heure, en intégrant une mixité d'usages (activités, logements, services...). Le projet s'inscrit dans une dynamique triple : bas-carbone, économie circulaire et co-développement territorial. Le projet rentre actuellement dans sa phase de commercialisation auprès d'investisseurs, et rencontre quelques difficultés à les attirer.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Microville 112 est un prototype de la solution de revitalisation « Fabrique de co-développement territorial », déployée par l'Alliance Sens & Économie et le Cerema : il s'agit de la première foncière Microville durable. Le concept des Microvilles durables est une solution référencée par l'ANCT, via Action Cœur de Ville, pour la redynamisation des territoires. Il consiste à proposer une boîte à outils pour bâtir des



projets de territoire fondés sur l’attractivité et la résilience, en co-construisant des “villes intelligentes, productives, inclusives et durables”. Le programme des Microvilles durables est censé offrir un plan d’action opérationnel pour réaliser le potentiel des ressources du territoire, à partir du réemploi du patrimoine disponible et des friches urbaines.

GOVERNANCE

La coopérative Alliance Sens et Économie, spécialisée dans les projets multi-acteurs, est mandatée pour mettre en œuvre le projet Microville 112. Cette SCIC a pour objectif de développer et d’incuber les “activités nécessaires au passage à l’échelle des modèles de développement économique durable des entreprises et des collectivités”, en jouant le rôle de tiers de confiance entre la collectivité et les autres acteurs dans le processus de coproduction. Elle déploie sous franchise une autre SCIC, la foncière de redynamisation Microville 112. L’idée est d’encourager une gouvernance partenariale des acteurs locaux au sein de cette foncière, ainsi qu’un investissement à long terme, pour coproduire un projet collectif. Le projet est ainsi porté par un collectif local public-privé (Courcy, entreprises et associations locales, réseaux de professionnels, citoyens). L’implication de la commune de Courcy est très forte, tandis que le Grand Reims est aujourd’hui totalement absent de la gouvernance.

Microville 112 repose sur une gouvernance partenariale, garantie par le statut de SCIC (statut d’entreprise multi-acteurs public-privé). Toutes les parties prenantes locales sont censées être associées au capital de la SCIC. Les associés sont regroupés en collège détenant des droits de vote. Parmi les nombreux collèges d’associés, le collège des “garants du projet collectif” comprend l’Alliance Sens et Economie et la collectivité,

MICROVILLE 112, ÉCOSYSTÈME ENTREPRENEURIAL SOLIDAIRE. COURCY (51)

et détient 50% des droits de vote. Les autres collèges, qui détiennent chacun 10% des droits de vote, sont le collège des salariés et fournisseurs de la SCIC, le collège des usagers/clients (preneurs des baux voire locataires), le collège des animateurs (associations locales dont Agora 112 qui représente les citoyens), le collège des acteurs institutionnels et le collège des financeurs, tous deux encore vides.

MONTAGE

La commune a versé le foncier au capital de la SCIC en l'échange de parts symboliques. L'exploitation du patrimoine immobilier est faite prioritairement par le biais de baux emphytéotiques, dont les revenus doivent permettre l'accompagnement des acteurs du territoire par la SCIC. Le démembrement a pour but de conserver la main sur le devenir du patrimoine, de réduire le coût de la réhabilitation et d'intégrer l'accompagnement dans la redevance. Les usages futurs sont préfigurés par de l'occupation transitoire.

GÉNÉRALISATION

L'ambition du concept des Microvilles durables est sa répliquabilité : Microville 112 est vue comme un démonstrateur grandeur nature des opportunités de ce concept. Ainsi, des boîtes à outils et méthodologies sont proposées par l'Alliance Sens et Economie. Le but est de faciliter le co-développement territorial, par la création de SCIC.

SOURCES

- Site internet de Microville 112 <https://m112.3bnef.com/accueil>
- ANCT, Forum des Solutions: l'innovation en partage dans les coeurs de ville, 2020-2021. https://drive.google.com/file/d/1y7GzfiifyPhqm77T1XdPVRcNa7Kt_p0o/view
- Entretiens lors du terrain le 21 avril 2023: voir la monographie



DÉPLACEMENT DU VILLAGE DE MIQUELON, SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON (975)

Localisation : Miquelon, Saint-Pierre-et-Miquelon

Contexte foncier : insulaire, constructibilité impossible sur la moitié de l'île

Temporalité du projet : lancement PPRL en 2014, lancement de l'Atelier des territoires en 2020

Acteurs : commune de Miquelon, Etat, Alphaville

Superficie : village de 600 habitants, superficie de l'île de 205 km²

Outil foncier : encore à déterminer



CONTEXTE DU PROJET

Le village de Miquelon se trouve menacé par la montée des eaux, la moitié du village étant classée en bleu marine (constructible sous prescription) par le PPRL (plan de prévention des risques littoraux) et l'autre moitié en rouge (inconstructible). Depuis quelques années, les risques de submersion et d'inondations se multiplient. Le village se situe très proche de l'eau, à une altitude comprise entre 0 et 3m, en raison de l'activité de pêcheurs de nombre des habitants. Le point culminant de l'île atteint 250m de hauteur.

Dès fin 2014, les risques liés aux conséquences du changement climatique sont déjà considérés comme extrêmement préoccupants par l'Etat. Un PPRL est réalisé. Il interdit la construction dans les espaces les plus vulnérables, et gèle une part importante du foncier dans le village actuel. Cette décision est perçue très négativement par les habitants, face à un vieillissement important de la population et l'impossibilité pour les jeunes de se reloger. Le fait est qu'il n'existe pas à proprement parler de marché immobilier à Miquelon. L'ensemble des habitations sont auto-construites. Le foncier appartient à la commune.

L'idée de déplacer le village, initialement rejetée, finit par être acceptée par les habitants à compter de 2019, face à des événements climatiques toujours plus violents. Le village devrait ainsi être relocalisé sur une colline de l'autre côté du pont, sur un foncier détenu par la collectivité, en zone naturelle. Se pose entre autres la question de

la valorisation ou indemnisation des villageois : réemploi, déplacement des maisons, renaturation ? Le fonds Barnier pourra être mobilisé pour indemniser les habitants et déplacer le village, en rachetant à prix de marché (à déterminer en l'absence de marché) l'immobilier. La renaturation des parcelles est également financée.

Le déplacement n'est pas celui des personnes, mais le déplacement de l'objet. Personne ne sera obligé de se déplacer, par le recours à l'expropriation par exemple. Dans un premier temps, la construction du nouveau village devrait permettre de proposer une solution aux habitants qui n'arrivent plus à se loger dans l'ancien village, de renforcer l'offre de logements. Il n'existe pas d'objectif temporel quant au déplacement du village, afin de ne pas donner l'impression de contraindre les habitants à partir.

A travers le recours à une forme de démembrement, l'idée est d'anticiper les effets pervers de l'urbanisation sur un site entièrement naturel. La course à la maîtrise foncière et la spéculation doivent être évitées. Le démembrement devrait permettre de dessiner un village à une échelle finie et d'éviter l'extension urbaine, en anticipant le renouvellement urbain. La commune, à qui appartient aujourd'hui tout le foncier, devrait ainsi le conserver.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET GOUVERNANCE

Une démarche Atelier des Territoires est lancée à compter de 2020 pour réfléchir sur le sujet. Les services de l'Etat, notamment la DGALN, accompagnent techniquement et financièrement la mairie et la collectivité. Le bureau d'études Alphaville accompagne la commune sur l'Atelier des Territoires. Si la démarche Ateliers des Territoires s'est achevée en 2022, Alphaville accompagne toujours la commune sur le projet.

A ce jour, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas particulièrement impliquée dans le projet, qui est uniquement porté par la commune. Il semble important de souligner que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon dispose de ses propres règles en matière d'urbanisme. Pour l'heure, l'aménageur local, la SPL Archipel Aménagement, n'a pas été associé à la démarche. Il n'y a pas d'opérateur sur l'île pour mettre en oeuvre le projet.

MONTAGE

Le montage envisagé en démembrement a également pour avantage d'aider financièrement les ménages dans leur déplacement, en neutralisant le coût du foncier. Ceci devrait favoriser la réimplantation des habitants dans le village.

Le recours au bail emphytéotique n'est pas envisagé, dans la mesure où il a une durée limitée et où une décote s'applique au cours du temps. La valorisation est nulle à son

DÉPLACEMENT DU VILLAGE DE MIQUELON, SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON (975)

expiration, et la transmission n'est pas possible. L'acceptabilité pour les habitants n'aurait pas été suffisante. Le recours à une sorte de BRS, adapté au territoire, serait privilégié, du fait de sa rechargeabilité. L'archipel disposant de son propre droit de l'urbanisme, une inventivité juridique sera nécessaire pour transposer le mécanisme du BRS. Les habitants devront payer une redevance pour l'utilisation du foncier, qui représentera l'étalement dans le temps des charges foncières. L'acceptabilité de ce démembrement de la propriété est liée au fait que l'attachement à l'île des habitants est plus importante que leur attachement à leur maison.

La commune devrait conserver le foncier. La création d'une foncière est envisagée pour porter le foncier en transition. Le coût du nouveau village représente la viabilisation de 500 parcelles ainsi que la construction de deux routes. Les infrastructures, comme l'école, seront financées en investissement par la commune, lorsqu'il sera nécessaire de les réhabiliter dans l'ancien village.

SOURCES

- *Entretien avec Marie Gontowicz-Py, SPL Archipel Aménagement, le 8 mars 2023*
- *Entretien avec Laurent Pinon, Alphaville, le 7 juin 2023*
- *Deloison, Yves. "Submersion et inondation: Miquelon prépare ses cartons." Urbanisme, n.431, mai/juin 2023, o.42-45.*



SAVOIE TECHNOLAC, CLUSTER ÉNERGIE

GRAND CHAMBÉRY - GRAND LAC (73)

Localisation : Grand Chambéry (commune de la Motte Servolex) et Grand Lac (commune du Bourget-du-Lac) (73)

Contexte foncier : assez tendu, contraintes géographiques

Temporalité du projet : création en 1987, fin de la commercialisation de la ZAC 2 en 2021-2022, projet ZAC 3 en cours

Acteurs : Chambéry – Grand Lac Economie, entreprises et universités

Superficie : 150 ha

Outil foncier : bail à construction



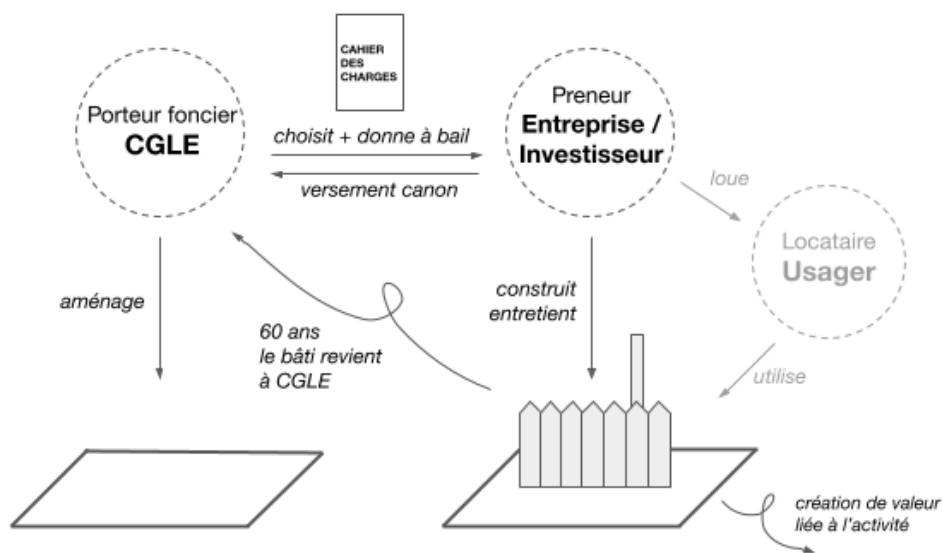
© Chambéry-Grand Lac Economie

CONTEXTE DU PROJET

Savoie Technolac est un parc d'activités situé à proximité de Chambéry, sur le Lac du Bourget, géré par Chambéry-Grand Lac Economie (CGLE), le syndicat mixte chargé du développement économique pour les deux intercommunalités de Grand Chambéry et Grand Lac.

Le territoire concerné, situé dans le département de la Savoie, est marqué par des tensions sur l'usage des sols et des contraintes géographiques fortes (Lac du Bourget et massifs alpins). Ses pôles de développement ont connu des mutations économiques, comme le déclin des secteurs industriels et l'essor de filières de haute technologie et tertiaires.

Les EPCI du Lac du Bourget et Chambéry Métropole ont opté pour un modèle d'aménagement et de développement fondé sur des parcs d'activité qualitatifs et peu nombreux. Savoie Technolac, implanté sur le site d'une ancienne base aérienne depuis 1987, est un technopole qui compte environ 3500 emplois, 1000 chercheurs et 5000 étudiants. Le foncier a été cédé en 1985 par l'Etat au syndicat mixte communal Sypartec pour aménager un parc technologique. Le parc rassemble plus de 200 entreprises, majoritairement tertiaires et technologiques, de toute taille. Il accueille également des établissements d'enseignement supérieur et de recherche scientifique. Le développement du parc a davantage reposé aux alentours des années 2000 sur un projet politique, celui de créer une zone d'excellence en matière d'innovations, que sur des contraintes foncières.



GOVERNANCE

Sypartec est rapidement rejoint à la fin des années 80 par le département de la Savoie ainsi que par des communes voisines. Le syndicat mixte est remplacé en 2017 par Chambéry-Grand Lac Economie, syndicat mixte chargé du développement économique pour les deux intercommunalités de Grand Chambéry et Grand Lac, tandis que le département se retire de la gouvernance. Une stratégie de maîtrise publique du foncier économique apparaît de fait à l'initiative des acteurs publics, afin de créer des pôles d'équilibre et d'excellence, mais les investisseurs et les entreprises coopèrent avec les collectivités dans cette stratégie territoriale. Ils obéissent à des règles et critères stricts, réunis dans une procédure d'agrément.

OUTIL ET MONTAGE

Le bail à construction est l'outil utilisé dans le cadre du parc Savoie Technolac, d'abord pour la commercialisation de la ZAC 2. CGLE porte le foncier. Si l'utilisation de ce bail favorise la patrimonialisation du foncier, la collectivité n'est pas privée de recettes financières : le modèle économique consiste à percevoir à la signature du bail la totalité des loyers dus par le preneur sur la durée du bail (99 ans), permettant de couvrir les frais d'aménagement. La durée pour les nouveaux baux a récemment été réduite à 60 ans.

Pour CGLE, le choix du bail à construction a répondu à deux motivations : permettre

SAVOIE TECHNOLAC, CLUSTER ÉNERGIE

GRAND CHAMBÉRY - GRAND LAC (73)

à la collectivité de garder, tout au long de la vie du bâtiment, un contrôle sur l'activité et éviter de se retrouver avec des friches à l'issue de la durée du bail, le preneur ayant l'obligation de maintenir le bâti en bon état. La proximité avec la Suisse, et sa politique de contrôle public du foncier économique, a assurément constitué une source d'inspiration pour les collectivités.

GÉNÉRALISATION

Chambéry - Grand Lac Economie a récemment décidé de généraliser le bail à construction à l'ensemble de la commercialisation de ses terrains économiques.

SOURCES

- Chambéry-Grand Lac Economie : <https://www.chambery-grandlac.fr/parc-activite/savoie-technolac/>
- Nicolas Gillio. *Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique. Géographie. Université Grenoble Alpes, 2017.*
- Entretien avec Régis Dormoy, Directeur général de Chambéry-Grand-Lac Economie, le 27 janvier 2023: voir la monographie



COUR DE L'INDUSTRIE, LE 57 BIS. PARIS 11^e (75)

Localisation Paris, 11^e (75)

Contexte foncier Tendu, patrimoine dégradé

Temporalité du projet livré en 2017

Acteurs Ville de Paris, Semaest

Programmation 50 ateliers d'artisans d'art et artistes

Superficie 6 000 m²

Outils fonciers Bail emphytéotique



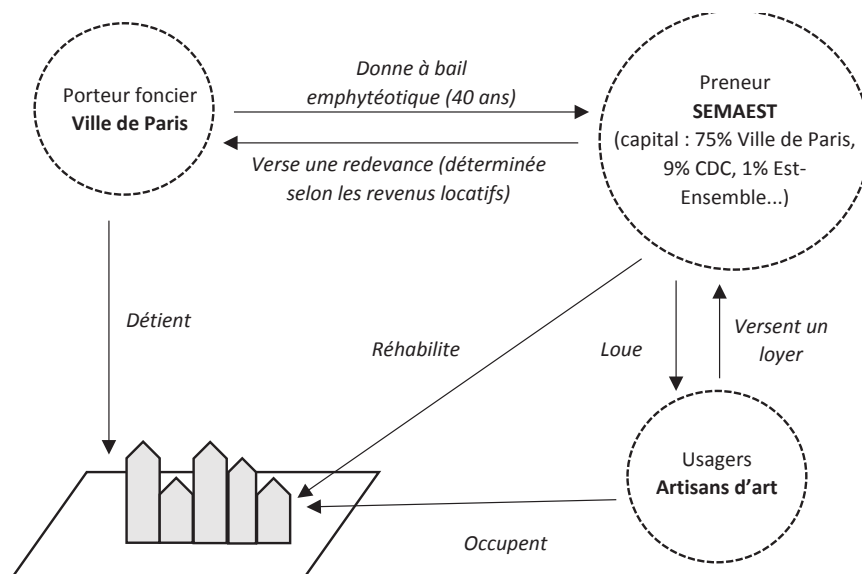
© Franck Badaire

CONTEXTE DU PROJET

La Cour de l'Industrie, située dans le 11^e arrondissement de Paris, constitue l'une des cours industrielles typiques développées au XIX^e siècle dans le Faubourg Saint-Antoine. Menacé par la spéculation immobilière dans les années 1990, le site est proposé à la vente en découpage par lot, mais la mobilisation de l'association Ateliers Cours de l'Industrie sauve le lieu. La Ville de Paris achète l'ensemble en 2003 et confie les travaux de réhabilitation à la Semaest (SEM commerciale) pour y installer une cinquantaine d'ateliers d'artisans des métiers d'art. L'enjeu consiste à préserver le patrimoine bâti de la ville tout en maintenant des activités artisanales en centre ville, dans un contexte où les valeurs locatives élevées sont incompatibles avec la rentabilité de ces commerces.

GOVERNANCE

La Semaest, historiquement aménageur de l'est parisien, s'est spécialisée dans l'animation économique de proximité pour le compte de la Ville de Paris. Son capital est principalement détenu par la Ville de Paris (75% en 2016) et par des acteurs institutionnels comme la Caisse des Dépôts et Consignation (9%), et s'ouvre à d'autres collectivités avec Est Ensemble (1%). Son action vise à améliorer l'attractivité économique des quartiers et à la revitalisation commerciale de quartiers mono-fonctionnels pour implanter des commerces de proximité ou innovants écologiquement et socialement. Il n'existe pas de commission conjointe de sélection des preneurs entre la Semaest et



la Ville de Paris. Toutefois, les liens et échanges réguliers avec les élus donnent la ligne directrice et évitent l'installation de porteurs de projets contre l'avis des élus.

MONTAGE ET OUTILS

La Cour de l'Industrie, propriété foncière de la Ville de Paris, est confiée à la Semaest sous la forme d'un bail emphytéotique de 40 ans en 2008. La réhabilitation de l'ensemble architectural est déléguée à la SEM, un chantier patrimonial complexe et en site occupé qui dure 6 ans à partir de 2012. Les travaux, co-financés par la Ville de Paris et la Semaest se portent à un montant de 17 millions d'euros.

Dans le cas de la Semaest, la redevance représente généralement entre 25 et 50% des revenus locatifs générés par la location sous forme de baux commerciaux aux preneurs. Les montants de ces baux sont fixés au contrat du bail emphytéotique, puisque directement liés à la durée de cession des droits et au montant de la redevance.

La longue durée du bail permet la viabilité du modèle économique en étalant dans le temps l'amortissement des travaux d'entretien et les incertitudes commerciales. La Semaest ne dispose pas de la pleine propriété mais est responsable des risques locatifs ainsi que de l'entretien et de la gestion.

Du côté de la collectivité, ce montage permet de conserver les actifs, et notamment des biens patrimoniaux, ici la Cour de l'Industrie, mais aussi le Viaduc des Arts. De plus, le recours à la SEM permet de mener une politique commerciale cohérente dans un marché tendu.

COUR DE L'INDUSTRIE, LE 57 BIS. *PARIS 11^e (75)*

GÉNÉRALISATION

La gestion en bail emphytéotique constitue une pratique courante pour la Ville de Paris qui confie son patrimoine foncier commercial à la Semaest. D'autres pratiques de dissociation sont également menées telles que le bail à construction ou l'usufruit locatif. La plus-value du système repose sur la compétence de gestion de la SEM adossée à un patrimoine garanti à la collectivité pour pouvoir mener sa politique commerciale.

D'autres montages paraissent intéressants dans le développement de la dissociation foncier - bâti avec des porteurs de fonciers diversifiés, mais toujours à travers l'exploitation par la Semaest des locaux :

Reprise des locaux des bailleurs sociaux en opération de rénovation urbaine : exemple de Château Rouge / Goutte d'or (Paris 18^e), baux emphytéotiques signés avec les bailleurs (propriétaires des immeubles reconstruits) pour l'implantation de commerces en rez-de-chaussée de façon cohérente.

Programmation, prescription d'aménagement et gestion de commerces en rez-de-chaussée dans des opérations neuves de bailleurs privés : exemple du programme Bréguet (Paris 11^e). Intégration des orientations dans le cahier des charges du promoteur, encadrement des loyers, prise en compte des impératifs techniques en amont du PC, meilleure commercialité des locaux. Bail emphytéotique de 25 ans signé entre la Semaest et un bailleur privé

SOURCES

- *Cour de l'industrie, inauguration 2017. Dossier de Presse. Semaest, Ville de Paris, 2017. URL : https://www.semaest.fr/fileadmin/we-bmaster-fichiers/Communique-presse/Dossier_de_presse_SEMAEST_Cour_de_l_industrie_bd.pdf*
- *Entretien avec Cécile Terrié, Direction de l'Appui Territorial, Semaest, mené le 6 décembre 2022.*
- *Semaest, Acteur de la revitalisation commerciale des centres villes. Document transmis en entretien, Cécile Terrié.*
- *Sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales et sociétés publiques locales d'aménagement de la Ville de Paris. Exercice 2016. Mairie de Paris*

FONCIÈRE DE HAUTE-SAVOIE.

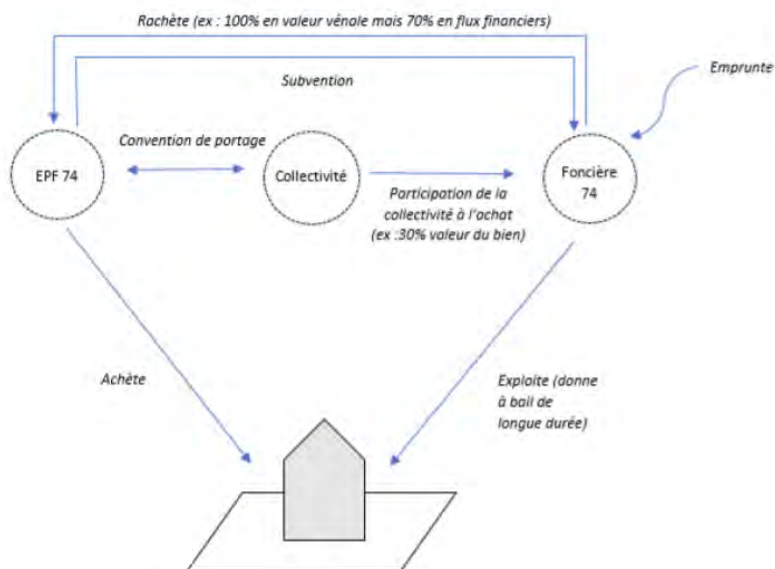
HAUTE-SAVOIE (74)



CONTEXTE DU PROJET

Créée en 2019, La Foncière de Haute-Savoie est un groupement d'intérêt public (GIP) créé sur le souhait des collectivités territoriales afin d'accompagner les dynamiques territoriales à l'échelle du département. Dans cette optique, celle-ci s'attelle à l'acquisition et à la gestion de patrimoine au profit de projets d'aménagement d'intérêt général : l'habitat, la Foncière ayant été agréé Organisme Foncier Solidaire, le développement économique ou encore les compensations environnementales et agricoles. La Foncière 74 mène en particulier une politique volontariste en matière de foncier d'activités, dans le but d'assurer le développement économique du territoire et de faciliter l'implantation des entreprises. Elle assume également de lutter contre la rétention foncière dans les zones d'activités et de poursuivre une politique compatible avec le ZAN.

Le marché dans lequel est situé la Foncière est identifié comme tendu, du fait de sa proximité avec le territoire Suisse, qui a adopté dans le canton de Genève une politique stricte de contrôle de l'étalement urbain. Des effets de bords sont ainsi observés dans le genevois français, avec une tension immobilière importante. De plus, le territoire est soumis à des contraintes géographiques (massifs montagneux, lac), et semble très attractif.



GOVERNANCE

Les intercommunalités sont membres-fondateurs et président la structure de la Foncière Haute-Savoie, qui comporte une 20aine de membres. Cette dernière prend la forme d'un Groupement d'Intérêt Public sans capital, pour permettre aux collectivités d'adhérer sans frais à la structure. La participation des collectivités n'est requise que lorsqu'elles sollicitent la Foncière. En outre, ce modèle se distingue de par son caractère non lucratif.

Ses membres fondateurs se composent de l'EPF 74, les collectivités membres (EPCI), la Caisse d'épargne Rhône-Alpes et l'USH Haute-Savoie, auxquels s'ajoutent la Fédération des promoteurs immobiliers des Alpes et Action Logement. 75% des voix ont été dévolues aux membres de droit public, garantissant une gouvernance publique, tout en autorisant un partenariat avec des acteurs privés. La présence de ces acteurs privés garantit une bonne réponse aux besoins du territoire. La Foncière 74 s'appuie considérablement sur l'EPF74, avec lequel elle partage ses locaux et ses collaborateurs.

La Foncière soutient ainsi la constitution d'un patrimoine public au bénéfice des collectivités locales, sans pour autant que celles-ci aient à en supporter la totalité du prix d'acquisition.

FONCIÈRE DE HAUTE-SAVOIE.

HAUTE-SAVOIE (74)

OUTILS ET MONTAGES

La Foncière Haute-Savoie agit en complémentarité de l'action de l'EPF 74. Outre les instruments traditionnels rattachés à son statut d'EPF, l'EPF 74 est en mesure d'acquérir du foncier, non seulement dans le cadre du développement d'un projet urbain, mais aussi du foncier considéré comme stratégique pour le développement urbain de la collectivité, sans avoir fait l'objet d'un projet urbain défini et constituer des réserves foncières. Les thématiques d'intervention de l'EPF 74 portent sur l'habitat social, le logement abordable, les activités économiques, les équipements publics ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels.

La Foncière de Haute-Savoie intervient en continuité de l'action foncière de l'EPF 74. Elle rachète ainsi le foncier porté par l'EPF pour le compte de la collectivité, au bout de quelques années de portage, minimisant son coût pour la collectivité, qui doit verser une participation à la Foncière a minima à hauteur de 25% de la valeur vénale du bien à acheter. Le complément est couvert par l'emprunt et des subventions de l'EPF. De fait, la collectivité n'a pas à rembourser 100% du prix d'achat du foncier.

La Foncière met son patrimoine immobilier à disposition pour permettre le développement d'une offre de logements et d'implantation du commerce. Disposant de l'agrément OFS, elle peut utiliser le BRS. Concernant les zones d'activités, un bail à construction est souvent utilisé. Le loyer est proportionnel au chiffre d'affaires des entreprises, et versé annuellement. La durée du bail est adaptée selon la nature de l'activité et des bâtiments. Le renouvellement des baux permet de contrôler le respect des prescriptions par les preneurs ainsi que la programmation.

SOURCES

- Site de l'EPF 74: <https://epf74.fr>
- Entretien avec Loïc Alcaras, Directeur juridique de l'EPF 74, le 27 janvier 2023: voir monographie



HALLE PAPIN, CITÉ DE L'ÉCOCONSTRUCTION. PANTIN (93)

Localisation

ZAE Cartier Bresson, Pantin (93)

Contexte foncier

Tendu, friche industrielle

Temporalité du projet

livraison 2023

Acteurs

Est Ensemble, RIVP, Intensity

Programmation

Pépinière, hôtel d'entreprises, restaurant, espace showroom, espaces communs mutualisés

Superficie

5 000 m²

Outils fonciers

Bail emphytéotique,
Convention d'Occupation Précaire



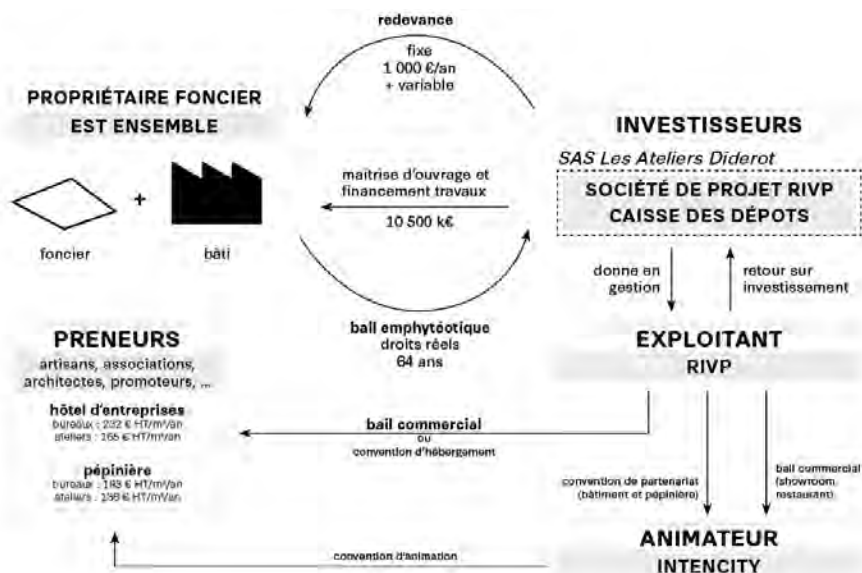
CONTEXTE DU PROJET

La Halle Papin, une usine de pneus en friche depuis 15 ans, se situe dans un ancien quartier industriel de Pantin (Ile de France). Elle se trouve au cœur du périmètre de redynamisation établi par l'EPT Est Ensemble pour en faire une zone d'activité économique. Une première phase de préfiguration sur 2 ans (2018-2020) menée par l'association Soukmachines a permis la réhabilitation sommaire du bâti, l'installation d'une résidence d'entrepreneurs créatifs (artisans, artistes, concepteurs) et l'animation culturelle du site (événements et soirées festives). Le contrat d'occupation des lieux a été contractualisé au travers d'une convention d'occupation précaire.

A terme, la halle restructurée accueillera une cité de l'éco-construction, un lieu visant à mettre en lien des professionnels de la construction (artisans, architectes, promoteurs, associations, ...) pour développer des pratiques écologiques et sociales. Ces ateliers visent à conserver l'emploi productif en cœur de métropole, en proposant une offre locative adaptée aux TPE artisanales et manufacturières, chassées des centres urbains par la tension foncière et la hausse des loyers. Le lieu se conçoit comme démonstrateur de l'économie durable et circulaire autant que comme un lieu ouvert aux habitants, à même d'animer le quartier.

INSTITUTIONS ET GOUVERNANCE

Le projet de la Halle Papin est le fruit de la coopération de plusieurs acteurs institutionnels



et publics. L'Établissement public territorial Est Ensemble est le propriétaire de la friche Firmeca, site de l'ancienne usine. La SAS Les Ateliers Diderot, associant la Régie Immobilière de la Ville de Paris (SEM opératrice de pépinières et incubateurs d'entreprises) et la Caisse des Dépôts, a été choisie pour assurer la maîtrise d'ouvrage par Est Ensemble. Cette transmission de la collectivité vers la société de projet se fait au moyen d'un bail emphytéotique avec clause de travaux, doublé d'une convention de partenariat. Une aide du Fonds européen de développement régional finance en partie les travaux de restructuration du lieu.

La SAS confie l'exploitation et la gestion du lieu à la RIVP, une SEM de la Ville de Paris, premier opérateur de pépinières et incubateurs d'entreprises en Ile de France, chargée de louer les locaux d'activités et d'entretenir le bâtiment une fois restructuré. Un animateur, Intencity, est désigné par la RIVP au terme d'un Appel à candidature pour exploiter les espaces communs (restaurant, showroom), commercialiser la pépinière d'entreprises et animer le réseau des occupants. Il est associé aux comités de pilotage et de sélection des preneurs, réunissant la RIVP, la Caisse des Dépôts, la Ville de Pantin et Est Ensemble.

OUTILS ET MONTAGE

La Halle Papin est propriété de l'EPT Est Ensemble, qui cède des droits réels à la société de projet SAS Les Ateliers Diderot, au travers d'un bail emphytéotique de 64 ans avec clause de construction de travaux. Par ce contrat la SAS se voit confier la maîtrise d'ouvrage du projet et engage un investissement de 10,5 millions d'euros

HALLE PAPIN, CITÉ DE L'ÉCOCONSTRUCTION. PANTIN (93)

pour les travaux. La SAS emphytéote verse une redevance annuelle à Est Ensemble, composée d'une part fixe de 1 000 €/an, augmentée d'une part variable fonction d'éventuels excédents au modèle économique prévisionnel. La durée du bail et le montant de la redevance sont calculés à partir des montants d'investissement, la valeur de la propriété et les revenus locatifs.

La SAS Les Ateliers Diderot confie la gestion et l'exploitation du lieu à la RIVP. La SEM propose les locaux d'activités en location à prix maîtrisés à des entrepreneurs de l'éco-construction. Le modèle économique repose sur une péréquation entre deux types d'espaces de travail : l'hôtel d'entreprises, adressé à des structures matures, et la pépinière pour les entreprises émergentes, qu'elles relèvent de l'économie marchande classique ou de l'économie sociale et solidaire.

La RIVP propose des loyers inférieurs de 50% aux valeurs locatives moyennes en incubateur et de 25% pour les 3 premières années de bail en hôtel d'entreprises. La SEM gère un patrimoine de 2 400 locaux commerciaux et compte atteindre les 250 000 m² de locaux en 2023 avec l'ouverture de la Halle Papin à Pantin et de l'École Bleue à Porte de Vincennes.

SOURCES

- *Livre Blanc Immobilier Productif - 2021. Grand-Orly Seine Bièvre, Plaine Commune, Grand Paris Sud Est Avenir, Arc Innovation Grand Paris, Est Ensemble, Ville de Paris.*
- *RIVP, immobilier d'entreprise innovant, créatif et solidaire. RIVP, Plaquette DDGIE, 2020. URL : <https://fr.calameo.com/read/00408394489470d4bdeba>*
- *Procès verbal des délibérations du bureau de territoire délibératif. Séance du 16 octobre 2019. Est Ensemble Grand Paris. URL : https://www.est-ensemble.fr/sites/default/files/pv_bt2019_10_16.pdf*
- *Appel à candidature pour la désignation de l'animateur des Ateliers Diderot. RIVP. URL : <https://bureaux-et-commerces-a-louer.rivp.fr/wp-content/uploads/2022/12/AAP-Les-Ateliers-Diderot.pdf>*



CHÂTEAU DE NANTERRE, CITÉ ETIC.

NANTERRE (92)

Localisation

ZAE Cartier Bresson, Pantin (93)

Contexte foncier

Tendu, friche industrielle

Temporalité du projet

livraison 2023

Acteurs

Est Ensemble, RIVP, Intencity

Programmation

Pépinière, hôtel d'entreprises, restaurant, espace showroom, espaces communs mutualisés

Superficie

5 000 m²

Coût d'acquisition

Coût d'acquisition

Outils fonciers

Bail emphytéotique, Convention d'Occupation Précaire



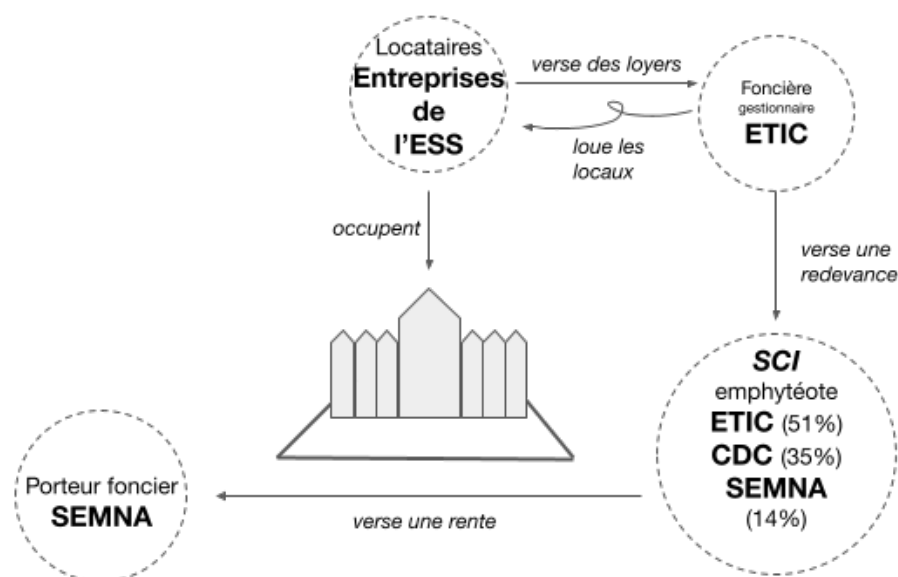
© abcsalles.com

CONTEXTE DU PROJET

Également appelé "Pavillon du docteur Pierre", le Château de Nanterre est une ancienne usine qui a appartenu aux groupes du Docteur Pierre, Forvil, puis Natalys, avant de fermer ses portes en 2005. Le bâtiment reste ensuite vacant quelques années, et intègre le périmètre d'aménagement du quartier Chemin de l'Île/République, sur lequel la SEMNA, Société d'Économie Mixte de la ville de Nanterre est mandatée. La collectivité souhaitait trouver un usage du Château qui permettrait son ouverture au public ainsi que l'accueil d'activités de l'ESS. Il est occupé dix mois par le collectif Soukmachines avant d'ouvrir ses portes en 2017, sous l'exploitation d'ETIC. D'une superficie de 1.974 m², il est entouré d'un parc de 6.000 m² et comprend « des bureaux, des postes en co-working mais aussi des cuisines partagées et incubateur culinaire, un espace événementiel et un potager ».

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

La SEM d'aménagement et de gestion de la ville de Nanterre acquiert le foncier, et le porte sur ses fonds propres. Celle-ci se présente comme le bras armé de la collectivité, la ville de Nanterre étant actionnaire à 70% de la structure, et le maire de Nanterre étant le président du CA. La foncière solidaire ETIC est mandatée pour mettre en œuvre le projet, pour sa connaissance du réseau ESS. Cette foncière est une entreprise de l'économie sociale et solidaire créée en 2010 sur le modèle de la société britannique Ethical Property UK qui crée, finance et gère des lieux de travail partagés. La Caisse des Dépôts prend également part au projet, comme financeur public.



OUTILS & MONTAGE

Le château de Nanterre repose sur un montage économique imbriqué. La Société d'Economie Mixte de la Ville de Nanterre (SEMNA) détient le château comme un bien propre, ce qui lui permet donc de se comporter comme un acteur privé. Un bail emphytéotique de 50 ans est conclu entre la SEMNA et une SCI, capitalisée à hauteur de 51% par la foncière solidaire ETIC, à 35% par la Caisse des Dépôts et Consignations, et à 14% par la SEMNA elle-même. La SCI dispose des droits réels, et porte la réhabilitation du château. La redevance est faible pour laisser à la SCI le temps d'amortir les travaux. La SEM n'a pas de rentabilité sur l'opération, qui consiste d'abord à répondre aux attentes de la collectivité de faire revivre un lieu emblématique. L'intérêt pour la SEM réside également dans le fait de récupérer à la fin du bail un bâtiment en bon état d'usage, réhabilité. ETIC, qui exploite les locaux, se rémunère avec les loyers des entreprises de l'économie sociale et solidaire à qui elle loue les espaces du château, et verse un loyer à la SCI en échange de l'exploitation des lieux. La SEM, membre de la SCI, se rémunère entre autres grâce aux revenus liés à sa participation dans la SCI. La présence de la SEMNA dans la SCI relève donc autant d'enjeux financiers que de contrôle.

SOURCES

- *Projet Co sur l'immobilier alternatif*, Thomas Dantas, Manon Le Bon, Arthur Le Moigne, Mario Mazetto, Lise-Adélaïde Thomas, 2019, Sciences Po
- *Entretien avec Hélène Cledat-Vagne, Directrice Générale, et Brigitte Bertrand, Directrice Aménagement de la SEMNA, le 20 avril 2023*

COSMOPOLE, PATRIMOINE ET BRS.

LILLE (59)

Localisation Lille (59)

Contexte foncier tendu, patrimoine universitaire

Temporalité du projet Création de l'OFSML 2017, Livraison du projet 2020

Acteurs commune de Lille, OFSML, Finapar

Programmation Hôtel, galerie d'art, logements libres, logements sociaux et 14 logements en bail réel solidaire

Superficie 20.000 m² de surface de plancher

Outil foncier OFS, bail réel solidaire



CONTEXTE DU PROJET

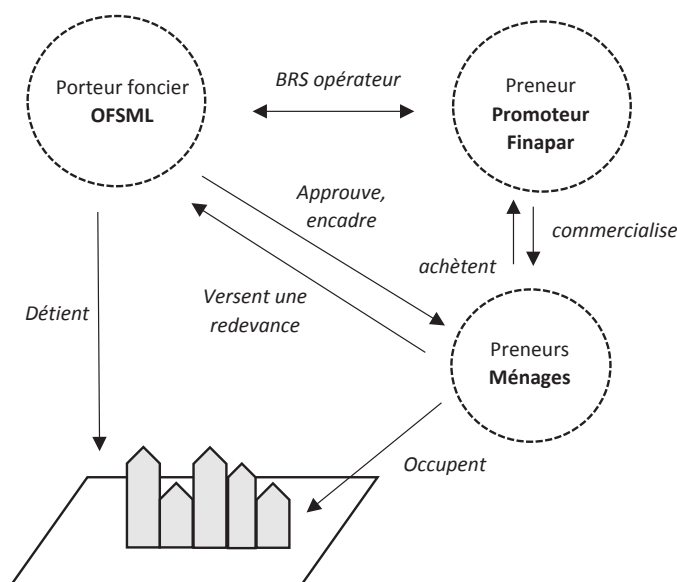
Le projet Cosmopole à Lille est la première opération en France à inclure des logements en bail réel solidaire (BRS). D'une surface de plancher d'environ 20 000 m², il inclut un hôtel, une galerie d'art, des logements libres, des logements sociaux et 14 logements en BRS. La ville de Lille, propriétaire du foncier, a cédé le terrain à un euro symbolique à l'organisme de foncier solidaire de la métropole qui a signé un bail réel solidaire opérateur avec le promoteur Finapar. Finapar prend en charge l'ensemble du projet.

INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

La ville de Lille lance en 2008 un programme de soutien au logement abordable via des subventions communales, métropolitaines et étatiques. Ces subventions sont versées aux bailleurs de logements sociaux ainsi qu'à des promoteurs qui s'engagent à ne pas dépasser un certain prix de vente au mètre carré. Néanmoins, les clauses mises en place pour lutter contre la spéculation ne peuvent empêcher les propriétaires de revendre leur logement aidé au prix du marché et d'annuler ainsi l'effet de ces subventions. C'est dans cette optique de pérennisation de l'investissement public que l'OFS de la métropole lilloise, premier de France, est créé en 2017.

GOUVERNANCE

L'OFS de Lille prend la forme d'une association regroupant la ville, la fondation de Lille, la métropole et la fédération des promoteurs immobiliers, rejointe par l'Union



Régionale de l'Habitat Hauts-de-France, Action Logement Hauts-de-France et l'EPF Hauts-de-France.

OUTILS & MONTAGE

L'OFSML signe un bail réel solidaire opérateur avec le promoteur Finapar le temps de la construction. Une fois celle-ci achevée, les 14 logements en BRS sont commercialisés par le promoteur selon les modalités de l'OFSML, qui donne son agrément aux ménages candidats. Ces derniers versent la redevance foncière de un euro par mois et par m² à l'OFSML, et jouissent de la propriété d'usage sans limite de temps. L'OFSML garantit un encadrement des prix en cas de revente, et permet de vérifier que les nouveaux acquéreurs ou les héritiers répondent aux conditions d'occupation et de ressources requises. Ce montage permet une baisse de 20 % à 40 % du prix d'acquisition entre la nue-propriété et la pleine propriété, selon le logement et le ménage accédant.

GÉNÉRALISATION

Cosmopole est un projet pilote en matière d'OFS et de BRS, deux outils qui visent à se généraliser en France. Il est intéressant de noter le portage public très fort, dans ce cas, notamment par l'apport du foncier par la collectivité, et pose la question de la répliquabilité dans d'autres contextes politiques.

SOURCES

- Cerema, Montages opérationnels de Bail Réel Solidaire Projet de l'organisme de foncier solidaire de la métropole lilloise

BÉGUINAGE, HABITAT COLLECTIF.

LUCEAU (72)

Localisation Luceau (72)

Contexte foncier détendu

Temporalité du projet Démarrage des travaux 2019, livraison 2020

Acteurs commune de Luceau, Esprit béguinage

Programmation 18 logements locatifs à destination des personnes âgées, avec salle commune, bureau de service, cuisine, salle de réunion, et un jardin potager

Outil foncier foncière solidaire, bail emphytéotique



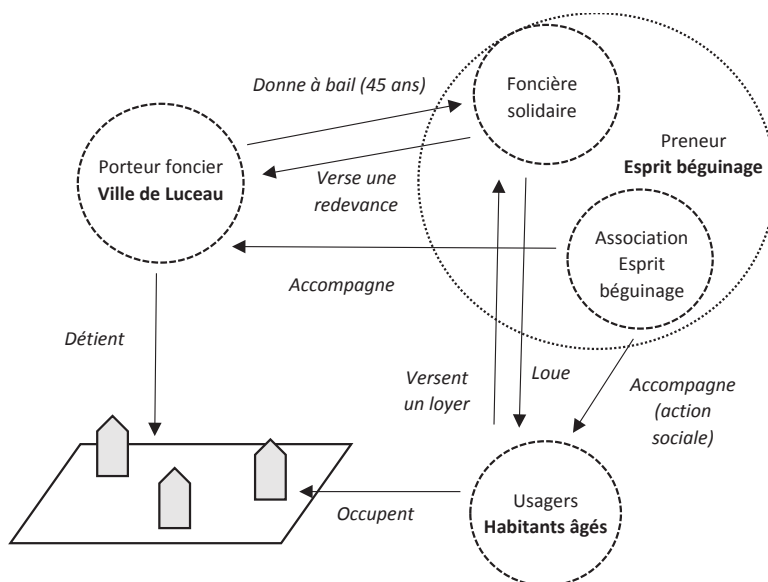
© Le petit gastéropode 2023

CONTEXTE DU PROJET

La problématique posée par la foncière solidaire d'utilité sociale Esprit béguinage est celle de développer un habitat accompagné inclusif dans les communes de 3000 à 10000 habitants, pour apporter une solution à l'isolement des personnes âgées à faibles revenus. La commune où s'implante le premier projet de Béguinage livré par la foncière, Luceau, est une commune rurale sarthoise à la population déclinante, comptant 1234 habitants au sein de la commune et 7137 dans son agglomération. Elle est caractéristique des territoires de taille moyenne où se présente le maillon manquant entre l'aide à domicile et les grandes structures type EPHAD. Inspirés des béguinages, répandus en Flandres et aux Pays-Bas au XIIIème siècles, qui constituaient des agglomérats de logements individuels où vivaient des communautés religieuses laïques de femmes, les béguinages proposés par la foncière solidaire forment des alternatives aux maisons de retraites pour des personnes ayant besoin d'un accompagnement mineur.

GOVERNANCE

Esprit béguinage est une structure composée d'une foncière solidaire d'utilité sociale qui se charge du financement et d'une association du même nom qui porte l'œuvre sociale. La structure s'inscrit dans les appels à manifestations d'intérêt de Petites villes de demain. Le suivi matériel et humain dans les habitats est confié à l'Association Esprit Béguinage fédération, qui accompagne les parties prenantes locales (élus, habitants,



familles, associations locales...) dans la définition du projet de vie et d'action sociale s'inscrivant dans chaque béguinage construit.

OUTILS & MONTAGE

La commune de Luceau est propriétaire du foncier et le met à disposition de l'association à travers un bail emphytéotique de 45 ans. L'association Esprit Béguinage assure l'accompagnement du projet depuis sa conception, sa construction, jusqu'à la gestion, et verse une rente pour la commune de 10 € par mois pour le terrain. Elle se finance avec les loyers perçus des locataires des logements.

GÉNÉRALISATION

Le béguinage de Luceau est le premier d'une dizaine de projets déjà en cours de montage et/ou de construction par Esprit Béguinage, tous situés dans des territoires ruraux.

SOURCES

- <https://espritbeguinage.com/>
- Stéphane Kovacs, *Les béguinages retrouvent une nouvelle vocation, loin de l'Ehpad*, Le Figaro, 21/06/2022

PARC MÉDÉRIC, ULS. LA GARENNE-COLOMBES (92)

Localisation : La Garenne-Colombes (92)

Contexte foncier : tendu

Temporalité du projet : 1^e semestre 2011 signature des promesses de vente et début de l'usufruit temporaire, 1^e semestre 2012 réalisation des travaux, extinction de l'usufruit au 1^e mars 2026

Acteurs : Hauts-de-Seine Habitat, PERL, investisseurs privés

Superficie : 5 bâtiments

Outil foncier : Usufruit locatif social



© PERL

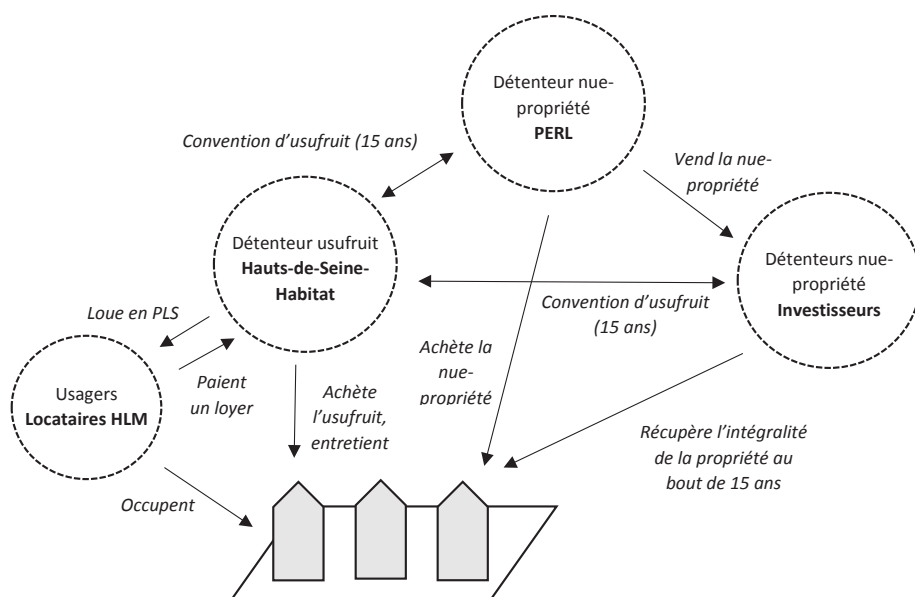
CONTEXTE DU PROJET

La société PERL et le bailleur Hauts-de-Seine Habitat se sont associés pour racheter à des opérateurs institutionnels (banque-assurance), qui souhaitaient se dessaisir d'une partie de leur patrimoine bâti à la Garenne-Colombes, un ensemble de 5 bâtiments nommé le "Parc Médéric", organisé autour d'un parc intérieur. Une convention d'usufruit locatif social a été passée entre eux. Des logements sociaux (PLS) y sont programmés.

La Garenne-Colombes est une ville résidentielle de 27 000 habitants relativement attractive, qui profite du dynamisme de la Défense. Cette opération est relativement bien placée, en cœur de ville. La réalisation de cette opération sur un marché tendu permet à l'organisme HLM de trouver des opportunités foncières dans un contexte peu accessible. Cela permet également aux locataires d'accéder à un logement de qualité à loyer maîtrisé.

GOVERNANCE ET INSTITUTIONS

Premier bailleur social du département des Hauts-de-Seine, Hauts-de-Seine Habitat met en œuvre la politique du logement définie par le Conseil départemental. L'Office a en gestion plus de 38 000 logements, répartis sur le département des Hauts-de-Seine et quelques communes des Yvelines, ainsi que Paris. Depuis 2004, Hauts-de-Seine Habitat utilise des solutions novatrices pour le financement des logements sociaux,



dont l'usufruit locatif social.

PERL est une filiale de Nexity, spécialisée dans l'usufruit locatif social. La société, devenue une société à mission en 2020, a mis au point un partenariat public/privé innovant dans le secteur de l'immobilier, associant l'épargne retraite des ménages au financement du logement intermédiaire et social. En règle générale, elle réalise des logements neufs dans le cadre d'un démembrement temporaire de propriété entre un usufruitier bailleur social et un nu-proprétaire investisseur privé.

OUTILS / MONTAGE

Dans le cadre de l'opération de la Garenne-Colombes, l'usufruit locatif social s'applique à des immeubles déjà construits. L'organisme HLM a acquis l'usufruit des logements, tandis que la société PERL a acheté la nue-proprété, revendue à des investisseurs individuels. Le bailleur social perçoit l'intégralité des loyers et assume l'entretien du bien durant la durée de l'usufruit locatif social.

Ces investisseurs sont des personnes physiques qui recherchent un placement pour leur retraite. Une convention d'usufruit est passée pour 15 ans entre le propriétaire ou le nu-proprétaire du bien immobilier, d'une part, et l'usufruitier, d'autre part qui, lui, conclura des baux d'habitation avec les locataires des logements sociaux construits dans le cadre de la convention d'usufruit. Les appartements ont été vendus aux investisseurs à hauteur de 60% de leur valeur de pleine propriété.

Le financement de l'acquisition s'est fait en PLS. La question des travaux d'amélioration,

PARC MÉDÉRIC, ULS. *LA GARENNE-COLOMBES (92)*

importants sur ce bien, a été déconnectée de celle du financement de l'opération. D'ici 2026, le logement perdra son statut de logement social et le bailleur aura l'obligation de proposer au locataire encore sous plafond de ressources un relogement dans son parc social. Le locataire est prioritaire en cas de revente du logement.

GÉNÉRALISATION

La société PERL, qui a développé l'offre en ULS à l'échelle nationale, se positionne comme l'acteur principal du secteur avec près de la moitié des logements mis en vente en ULS. Entre 1999 – son année de fondation – et 2018, elle a réussi à construire près de 8 000 logements dans le cadre de 300 opérations réalisées pour le compte de 86 bailleurs sociaux. De nouveaux acteurs se lancent sur ce marché, notamment la Banque des territoires qui propose depuis septembre 2018 une offre intitulée « Tonus » à destination des bailleurs sociaux. L'objectif est de réaliser 7 000 logements sociaux d'ici 2023, pas uniquement en PLS mais aussi en PLUS et en PLAI.

Au niveau géographique, l'offre en ULS se concentre sur les zones tendues. Près de la moitié des logements proposés par la société PERL se trouve ainsi dans l'agglomération parisienne, et en particulier dans les communes déficitaires en logement social.

Le risque de ces montages apparaît principalement dans la disparition rapide du caractère social des logements produits. L'ULS permettrait aux élus de répondre à leurs obligations de construction à court terme tout en limitant les conséquences en matière de mixité sociale à long terme. Le fait est que les opérations en ULS créent presque exclusivement des logements sociaux de type PLS.

SOURCES

- PERL: <https://www.perl.fr>
- Brochure PERL sur Le Parc Médéric: https://bo.perl.fr/media/1591/download/perl_brochure_lagarenne_mederic.pdf?v=1&inline=1
- Hauts-de-Seine Habitat: <https://www.hautsde-seinehabitat.fr/croissance-innovante>

HAMEAUX LÉGERS, HABITAT REVERSIBLE.

PLESSÉ (44)

Localisation : Plessé (Loire Atlantique)

Contexte foncier : marché immobilier attractif, foncier accessible

Temporalité : Etude de faisabilité en 2021, sélection du collectif Marcotte en 2022

Acteurs : Commune, collectif d'habitants, association Hameaux Légers

Outil foncier : Bail emphytéotique de 99 ans

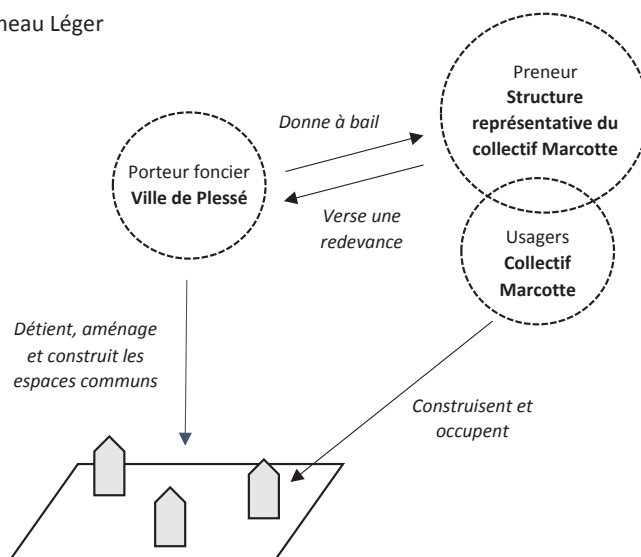


© hameaux-legers.org

CONTEXTE DU PROJET

Le projet porté par le collectif Marcotte s'inscrit dans le cadre des pratiques d'habitat réversible, promues par l'association Hameaux Légers. L'habitat réversible est défini par la loi ALUR de 2014, qui consacre la notion de résidence démontable, renvoyant à des résidences « constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs », occupées « au moins 8 mois par an ». Ces habitations ne comprennent aucune fondation, et peuvent être autonomes vis-à-vis des réseaux. La Commune de Plessé, située au Nord de la Loire Atlantique, à 40 km de Nantes et 50 km de Rennes, compte plus de 5000 habitants et comporte une forte croissance démographique. Sa localisation et sa géographie en font un territoire attractif pour les familles car le foncier y est plutôt bon marché, tout en étant stratégiquement bien placé entre plusieurs agglomérations. La commune souhaite apporter une réponse écologique et accessible financièrement au besoin croissant de logement sur son territoire. Le conseil municipal de Plessé a ainsi décidé d'impulser la création d'un hameau léger de 12 foyers sur un terrain communal constructible de plus de 7000 m², aménagé et mis à disposition par la commune avec un bail emphytéotique de 99 ans. Cette décision précède la réalisation d'une étude de faisabilité réalisée par l'association Hameaux Légers entre mai et novembre 2021, qui a permis de poser les contours du projet, en concertation avec les habitants et la municipalité.

Hameau Léger



INSTITUTIONS & GOUVERNANCE

Hameaux Légers est une association à but non lucratif qui fédère de nombreux professionnels engagés pour le développement de l'habitat réversible. Hameaux Léger a pour objectif de faciliter le développement de projets d'habitat participatif sous forme d'éco-hameaux réversibles et accessibles financièrement, en partenariat avec les territoires qui les accueillent. L'association agit en partenariat avec les collectivités et les collectifs. Ici, le collectif Marcotte est accompagné par Hameaux Légers. Une structure représentative du collectif signera bientôt avec la mairie un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans sur un foncier appartenant à la commune.

Le collectif Marcotte a été choisi en mai 2022 par le conseil municipal, de manière à faciliter son intégration au sein de la commune : activités professionnelles utiles au territoire, enfants permettant le maintien des effectifs scolaires, participation à la vie de la commune et la vie associative, etc. Celui-ci se compose de 7 habitants réunis dans 4 foyers.

MONTAGE

Le bail emphytéotique permet de séparer le coût du foncier de celui du bâti, lui-même assez faible en raison de la nature du bâti. Le bail sera signé entre la mairie de Plessé et une structure collective représentante du Collectif Marcotte qui reste à déterminer.

HAMEAUX LÉGERS, HABITAT REVERSIBLE. *PLESSÉ (44)*

Ce système les affranchit ainsi de l'achat du terrain tout en leur offrant une sécurité à long terme. En cas de départ, les habitats pourront être démontés ou déplacés pour permettre à d'autres familles de s'installer.

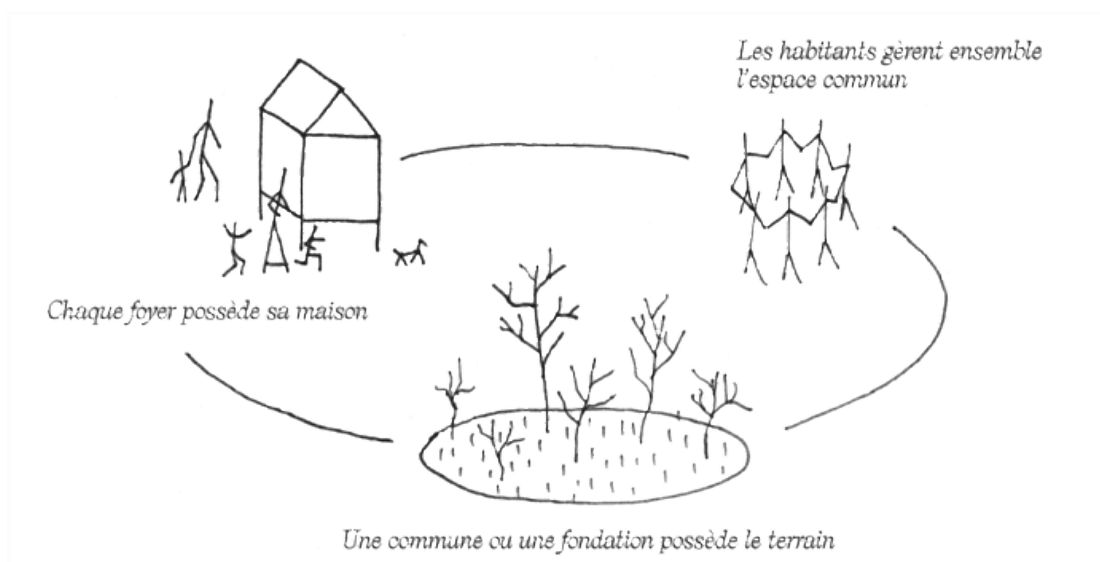
Le projet du hameau léger s'inscrit dans l'aménagement de l'ensemble d'une zone autour du plan d'eau du Pont Rialland. Une zone de loisir doit être aménagée sur le côté est du hameau léger, avec un terrain multisport, ainsi que des activités de loisir à destination de la population du bourg du Coudray.

Afin d'alléger les contraintes de financement, la commune prendra en charge les coûts d'aménagement (terrassment, réseaux, voirie) et de construction des espaces communs. A titre indicatif, le budget prévisionnel de ces travaux est d'environ 500.000€, main d'œuvre et études comprises. Pour l'accès au terrain aménagé et aux espaces communs, le loyer sera de l'ordre de 150 € par mois et par foyer, de manière à rendre l'opération financièrement neutre pour la commune.

Il est pour le moment envisagé que chaque foyer soit responsable du choix, de la construction et du financement de son propre habitat. Un permis d'aménager global définit les 12 emplacements des habitats individuels dans le respect de la réglementation du PLU.

GÉNÉRALISATION

L'association Hameaux légers a pour ambition la diffusion du modèle de l'habitat réversible sur tout le territoire. 9 projets accompagnés par l'association sont installés ou en cours d'installation, et 4 sont à l'étude. Si le système des résidences démontables tend à s'étendre, celui-ci connaît un certain nombre de freins. Parmi eux, l'acceptabilité sociale liée à l'image d'une propriété mobile, déconstructible, ou encore l'absence de mobilisation des acteurs institutionnels sur l'existence d'un tel programme du fait de leur méconnaissance des dispositions de la loi ALUR. En outre, ce montage est conditionné par un important facteur humain, et une implication citoyenne notable.



© Hameaux Légers

SOURCES

- *Un hameau léger pour ma commune* : <https://www.insite-france.org/sites/www.insite-france.org/files/inline-files/un-hameau-leger-pour-ma-commune.pdf>
- *Colibris, Les Hameaux Légers vus par les élus...*, 14 octobre 2020 : <https://www.colibris-lemouvement.org/magazine/hameaux-legers-vus-par-elus>

CHÂTEAU DE DAGUERRE

TARDETS-SORHOLUS (64)

Localisation : Tardets-Sorholus,
Pyrénées-Atlantiques

Contexte foncier : immobilier ancien
et sujet à réhabilitation, zone peu
dense et en relative déprise

Temporalité du projet : lancement en
2016, rachat par l'EPFL en 2022

Acteurs : Communes de Tardets,
Etablissement Public Foncier Local
Pays Basque, SOLIHA Pays Basque

Superficie : 14,99 km²

Outil foncier : bail à réhabilitation



CONTEXTE DU PROJET

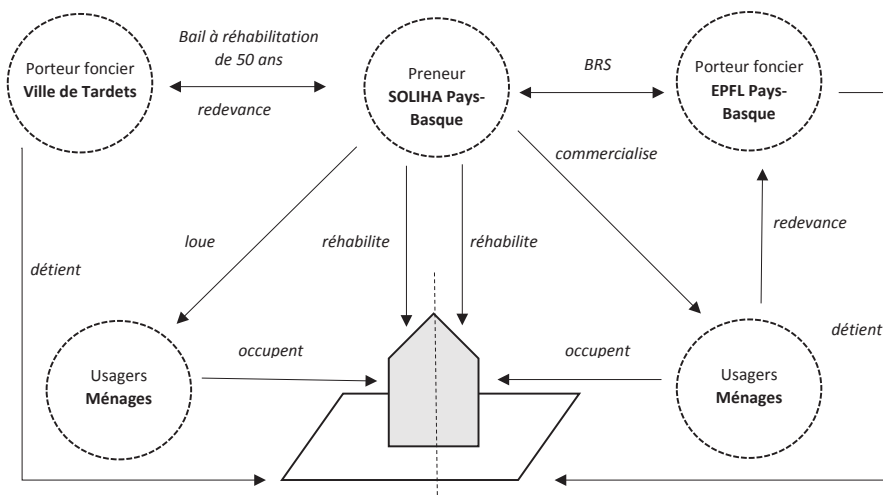
La commune de Tardets située en Haute Soule, territoire de montagne dans le Pays-Basque, compte 600 habitants. Le projet concerne le château Daguerre, bien communal retenu dans le cadre du programme départemental FENICS. Projet expérimental piloté par le Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques initié en 2016, celui-ci a pour objet la recherche de solutions face au phénomène de dévitalisation des centres bourgs ruraux. Il a notamment vocation à réhabiliter les centres bourgs en réfléchissant sur les financements et la mise en œuvre de dispositifs innovants en vue d'opérations équilibrées.

GOVERNANCE

La commune de Tardets n'ayant ni les moyens financiers ni l'ingénierie pour mettre en œuvre un tel projet, l'EPFL Pays-Basque est venu en appui de la collectivité, et a accompagné la réhabilitation du bâtiment. SOLIHA Pays-Basque, association spécialisée dans l'amélioration des logements pour les particuliers et dans l'élaboration de politiques ou de programmes d'action « habitat » pour les Collectivités Locales, a été choisie comme maître d'ouvrage dans ce projet.

MONTAGE

Concernant la partie du château en location, la Commune de Tardets, qui reste propriétaire de cette partie, a signé un bail en réhabilitation de longue durée avec SOLIHA Pays-Basque, qui est chargée des travaux de réaménagement, mais également



de la gestion des locataires durant la gestion du bail. A l'issue de ce bail, fixée à 50 ans, la commune récupérera l'ensemble des logements locatifs.

Pour la partie accession à la propriété, elle a été achetée par l'EPFL Pays Basque à la Commune pour un montant de 100 000 euros. L'EPFL, qui est OFS, a par la suite signé un BRS avec SOLIHA Pays-Basque. Ici aussi, SOLIHA Pays-Basque se chargera des travaux de réaménagement mais également de la vente de ces biens. L'EPFL en tant qu'OFS restera destinataire du paiement de la redevance, et conservera le contrôle définitif sur la vente de chaque bien.

SOURCES

- Réseau National des Aménageurs, Cycle 2022 - Osez l'aménagement ! 1ère journée : Faire avec l'existant, un problème ou une solution ? Jeudi 31 mars 2022 à la Cité des sciences et de l'industrie, Paris : https://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/actes_rna_31_mars_2022_faire_avec_l_existant_vf.pdf
- Etablissement Public Foncier Local Pays Basque : Réhabilitation du Château de Daguerre, Octobre 2022 : https://www.linkedin.com/posts/epfl-pays-basque_r%C3%A9habilitation-foncier-paysbasque-activity-6978320569742032896-U0dX/?originalSubdomain=fr
- Site du Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques : <https://le64.fr/fenics>

CONCLUSION

La liste de ces études de cas est sélective, et présente majoritairement des projets achevés et peu de projets en cours de réalisation, ceux-ci n'étant que peu recensés à ce jour dans la littérature académique ou institutionnelle. Il en ressort néanmoins quelques grandes tendances, qu'il convient d'analyser.

Tout d'abord, il s'avère, au niveau des acteurs, que **le porteur du foncier est bien souvent la ville**, un établissement public de type EPF ou encore un organisme à but non lucratif comme les OFS ou la SCIC Microville 112. Les EPL sont uniquement présentes comme porteur à travers la SEMNA à Nanterre, et sont bien plus souvent bénéficiaires d'un bail emphytéotique que porteur. Les investisseurs privés, quant à eux, apparaissent seulement dans le cadre du Parc Médéric et de l'opération des rez-de-chaussée commerciaux à Bréguet, réalisée en partenariat avec la SEMAEST.

Les dispositifs de dissociation foncier / bâti sont mobilisés de longue date par les collectivités, en particulier à travers les baux emphytéotiques. Toutefois, ce dispositif nécessite l'acquisition et le portage du foncier sur des longues durées avec un investissement initial important et des retours sur investissement incertains et non immédiats. **L'absence de notre benchmark de certains acteurs, en particulier à but lucratif**, pourrait ainsi être liée à ces facteurs. Les EPL, n'ayant pas pour principe directeur d'être sans but lucratif, peuvent donc avoir un intérêt plus faible à être porteur de foncier et réaliser des investissements importants s'inscrivant dans des durées longues, en dépit de leur objectif d'intérêt général.

La majorité des projets étudiés s'inscrit également dans un **contexte foncier et immobilier tendu**. Ainsi, le BRS porté par des OFS à Lille ou en Haute-Savoie, l'usufruit locatif social à la Garenne-Colombes, tout comme le contrôle des parcs d'activités en Haute-Savoie par le biais du bail à construction ou les projets de la Cour de l'Industrie et de la Halle Papin, ont pour objectif de **faciliter l'accessibilité** des entreprises et acteurs de l'ESS à des locaux, et l'accessibilité des habitants au logement, dans des marchés aux prix fonciers élevés. Ces montages ont une vocation sociale pour le logement. Ils peuvent également faciliter

l'acquisition, tout du moins en ce qui concerne l'usufruit locatif social côté investisseurs. Pour l'activité, ces montages présentent une certaine flexibilité, en permettant d'adapter la durée du bail aux besoins de preneurs, à la nature de l'activité et des bâtiments. Ils offrent l'opportunité à des activités qui n'auraient autrement pas eu les moyens de s'implanter sur le territoire de le faire, en limitant l'investissement des entreprises dans l'immobilier: en ce sens, ils participent au développement économique du territoire.

Le fait que ces montages soient particulièrement présents dans les zones tendues témoigne du fait que les acteurs territoriaux et de l'immobilier sont encore peu nombreux, en dehors de ces zones, à s'être saisis de la question du prix du foncier et des possibilités de limiter la spéculation. Pour autant, certains projets assument les références aux communs, comme Microville 112, ainsi que la lutte contre la spéculation et la rétention foncière, à l'exemple de la Foncière de Haute-Savoie.

Dans le cadre des programmes d'activités ou d'ESS, un aspect soulevé par la majorité des projets concernés est le **contrôle de la programmation**. Ainsi, le recours au bail à construction, principalement, permet à la collectivité de maîtriser la nature des activités qui s'implantent dans ses zones d'activités, tout en limitant l'apparition de friches. Le bail à construction paraît d'autant plus pertinent que les bâtiments industriels et d'activités ont une obsolescence relativement élevée. Le bégainage de Luceau constitue également, en quelque sorte, un exemple de contrôle de la nature du logement programmé, en proposant un projet d'habitat alternatif à destination des personnes âgées.

Un autre aspect marquant de ce benchmark est la **forte présence des friches et anciens fonciers militaires**. A grande échelle, comme dans le cas de Microville 112, les outils de démembrement de la propriété constituent ainsi une opportunité de maîtriser le foncier sur le long terme, pour pouvoir y orienter les activités en cohérence avec des besoins évolutifs de la collectivité. Cet enjeu de reconversion et réhabilitation des friches sera de fait renforcé par la mise en œuvre du ZAN.

L'enjeu écologique de préservation des sols ne semble pas être bien identifié par les acteurs de ces différents projets, ou tout du moins il ne s'agit pas de l'objectif mis en avant. Le fait est qu'ils ont pour la plupart été réfléchis avant le vote de la loi Climat et Résilience. On peut toutefois noter l'intérêt de la Foncière de Haute-Savoie pour les questions de renaturation, ce qui peut laisser supposer que son action de contrôle sur les zones d'activités vise également à freiner la consommation d'espaces naturels.

Enfin, le recours aux outils de démembrement semble également être marqué dans le cadre de **la conservation de patrimoine remarquable** par les collectivités. Ainsi, des travaux de réhabilitation importants ont été menés sur le château de Nanterre, inscrit aux monuments historiques, par la foncière ETIC, tandis que le maintien d'activités dans la Cour de l'Industrie à Paris a également vocation à valoriser le patrimoine bâti de la ville. Le fait est que le recours au bail à construction notamment, et l'atténuation des coûts liés au foncier, permet de financer la réhabilitation de bâtiments.

LEXIQUE

Parce que l'aménagement regorge d'acronymes et autres appellations sympathiques, ce petit lexique a vocation à aider le lecteur qui se trouverait un peu désemparé face à ce vocabulaire quelque peu technique..

A	ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
	AP-HP	Assistance Publique - Hôpitaux de Paris
B	BEA	Bail Emphytéotique Administratif
	BRAEC	Bail Réel d'Adaptation à l'Erosion Cotiere
	BRI	Bail Réel Immobilier
	BRS	Bail Réel Solidaire
	BRSA	Bail Réel Solidaire d'activité
C	CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
	CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
	CLT	Community Land Trust
	CGLE	Chambéry - Grand Lac Economie
	CRAC	Compte-Rendu Annuel à la Collectivité
D	DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
	DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
E	EPA	Établissement public d'aménagement
	EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
	EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
	EPL	Entreprises Publiques Locales
	EPF	Etablissement Public Foncier
	EPFIF	Etablissement Public Foncier d'Ile de France
	EPFL	Établissement Public Foncier Local
	EPT	Etablissement Public Territorial
	ESS	Economie Sociale et Solidaire
F	FPI	Fédération des Promoteurs Immobiliers
	FPLC	La Fondation pour la Promotion du Logement abordable et le logement Coopératif
	FTI	Fondation pour les Terrains Industriels

G	GE	Groupement d'employeurs
	GIE	Groupement d'intérêt économique
	GIP	Groupement d'intérêt public
	GME	Groupement momentané d'entreprises
	GPA	Grand Paris Aménagement
H	HDB	Housing and Development Board
	IRL	Indice de Révision des Loyers
L	LAA	Land Acquisition Act
	LUP	Logements d'utilité publique
O	OFS	Organisme de Foncier Solidaire
	OPH	Office Public de l'Habitat
P	PLH	Programme Local de l'Habitat
	PLU	Plan Local d'Urbanisme
	PPE	Propriété par étage
	PSLA	Prêt Social Location Accession
R	RIVP	Régie Immobilière de la Ville de Paris
S	SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
	SAS	Société par Actions Simplifiées
	SCET	Services Conseil Expertise et Territoires
	SCI	Société Civile Immobilière
	SCIC	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
	SCOT	Schéma de Cohérence et d'Orientation Territoriale
	SEM	Société d'Economie Mixte
	SEMOP	Société d'Economie Mixte à Opération unique
	SPL	Société Publique Locale

	SPLA	Société Publique Locale d'Aménagement
T	TSE	Taxe Spéciale d'Équipement
	ULS	Usufruit Locatif Social
Z	ZAC	Zone d'Aménagement Concertée
	ZAD	Zone d'Aménagement Différé
	ZAE	Zone d'Activité Économique
	ZAN	Zéro Artificialisation Nette
	ZD	Zones de Développement

PROJET COLLECTIF
Cycle d'urbanisme
2022-2023

Alice Bondaty
Romane Dauquier
Louise Franzi
Clémentine Genet

sous la direction de Marie Llorente

pour la Fédération des élus des Epl

Dissociation foncier-bâti,

Quelles opportunités pour l'aménagement ?

Le métier d'aménageur se voit aujourd'hui profondément remis en question. Divers facteurs bouleversent son modèle économique traditionnel, parmi lesquels une complexification croissante de son activité qui se déploie majoritairement en renouvellement urbain, là où les prix sont les plus élevés et le foncier plus rare. Si la sobriété foncière apparaît indispensable pour répondre à la crise écologique, elle appelle les aménageurs à revoir leur modèle. C'est dans ce cadre, que cette étude interroge les opportunités de la dissociation foncier-bâti pour renouveler les capacités d'aménagement du territoire et répondre aux enjeux contemporains.

PROJET COLLECTIF
Cycle d'urbanisme
2022-2023

Jun 2023