

Conseil communautaire du 16 décembre 2010

Délibération n° 126-2010

AMENAGEMENT DE L'ESPACE :

Objet : FONCIER – Définition d'une politique foncière communautaire

Rapporteur : Monsieur LEBEAU, Président

Saint-Malo Agglomération a, depuis l'élaboration et le vote de son Programme Local de l'Habitat, développé une politique de soutien à la production de logements locatifs publics ou en accession aidée. Cette politique, en particulier pour l'accession aidée, vise à mobiliser les moyens financiers de l'agglomération pour accompagner les projets des ménages.

Concrètement, l'action de Saint-Malo Agglomération est basée sur le principe que les aides attribuées permettent aux ménages d'accéder au dispositif du Pass Foncier ou à la bonification du PTZ (Prêt à Taux Zéro). Cette capacité des aides locales à constituer le levier nécessaire au déclenchement des aides de l'Etat, permet à l'agglomération de fixer des critères de prix et de surface de foncier nus, destinés à faciliter la réalisation des objectifs du PLH et permettre aux ménages modestes d'accéder à la propriété.

A l'issue des deux premières années d'intervention de l'agglomération, il était nécessaire de s'interroger sur l'effet des outils mis en place et sur leur pérennité face aux évolutions du contexte de financement des aides au logement.

Le constat issu de l'observation du territoire tient en plusieurs points :

- Dans la période 1999-2008, l'évolution du prix moyen d'un logement individuel (terrain et construction) neuf financé à l'aide d'un PTZ est de +23 %, tandis que l'évolution des salaires moyens pour les salariés à temps complet dans les entreprises est de +7,4 %.
- Sur ces 8 années, l'évolution des coûts moyens à la parcelle est de + 58 %, alors que les coûts moyens au m² évoluent dans le même temps de + 68 % : la surface des parcelles diminue et le prix au m² progresse.
- Un ménage achète son terrain pour construire environ 22 000 € de plus qu'en 2002.
- En 2009, un ménage aura dépensé 16% de plus pour construire sa maison qu'en 2002. Par ailleurs, sur le budget global d'une opération, la part consacrée au terrain augmente de 10 % au détriment de la part consacrée à la construction qui, elle, diminue de 10%.
- Les objectifs fixés en termes de réalisation de logements par le PLH sont respectés. Ce qui signifie que l'effet levier attendu sur la capacité de financement des ménages et sur le nombre de projets est réel.

On peut conclure que les moyens financiers importants mobilisés par l'agglomération pour l'aide à l'accession à la propriété ont été efficaces sur le plan quantitatif.

Cependant, cet effort est absorbé par l'augmentation des prix du foncier et l'évolution de la structure de prix dans les opérations en accession aidée, ce qui prive les cibles visées par ces aides (ménages et filière du Bâtiment) de leur bénéfice.



Communauté
d'Agglomération
du Pays
de Saint-Malo

Economie - Habitat - Transports - Environnement déchets



Par ailleurs, les nouvelles dispositions du PTZ (Prêt à Taux Zéro) n'exigent plus de subventions locales pour le déclenchement du prêt, de ce fait les dispositions prises par l'agglomération en matière de critères d'attribution sont obsolètes ou à minima vont perdre leur efficacité pour permettre la réalisation du PLH.

Au regard du constat dressé ci-dessus, la politique foncière que je vous propose doit contribuer à la réduction des prix du foncier et la réalisation des objectifs de production du PLH. Elle vise donc à permettre aux communes de devenir opérateur foncier pour constituer une ressource foncière publique et développer une offre d'habitat à prix maîtrisés. Pour cela, deux dispositifs d'aide au financement du foncier (prêt de la caisse des dépôts et EPFR), et une politique d'assistance aux communes par la communauté d'agglomération sont proposés.

Le prêt GAÏA de la Caisse des Dépôts

Saint-Malo Agglomération et la Caisse des Dépôts ont mis au point un accord pour une utilisation originale du prêt GAÏA de la caisse des Dépôts et réservée en Bretagne à la communauté d'agglomération, territoire pilote du dispositif.

Le prêt GAÏA de la Caisse des Dépôts est un prêt à court terme qui finance les acquisitions foncières des collectivités par annuités constantes sur 6 ans, avec différé d'amortissement de 5 ans.

L'accord proposé avec la Caisse des Dépôts porte sur la prise en charge par Saint-Malo Agglomération des intérêts pendant les 4 premières années, ainsi chaque commune bénéficierait d'un équivalent prêt à taux zéro pendant les 4 premières années. La revente du terrain dès la cession à un aménageur ou à un constructeur entraîne le remboursement anticipé du prêt et le paiement du capital emprunté.

L'établissement public foncier régional

Créé par le décret n°2009-636 du 8 juin 2009, l'Etablissement Public Foncier d'État dénommé « Foncier de Bretagne » a pour vocation d'accompagner les projets des collectivités publiques par une action foncière en amont.

Dans ce cadre, cet établissement est habilité, dans la région Bretagne, à procéder, pour le compte des collectivités territoriales, à toutes acquisitions foncières, opérations immobilières, études et travaux de nature à faciliter l'aménagement au sens de l'article L 300-1 du Code de l'Urbanisme. L'accent est mis sur le logement, notamment social, le renouvellement urbain, la reconversion des friches industrielles et militaires, le développement d'activités économiques d'intérêt régional, la protection des espaces agricoles et la préservation des espaces naturels remarquables, actions pour lesquelles l'EPF peut apporter son soutien technique et/ou financier.

Saint-Malo Agglomération et l'EPF prévoient de passer un accord, qui fait l'objet d'une délibération à l'ordre du jour de cette séance, pour engager une politique foncière visant à faciliter la réalisation des projets communaux et intercommunaux répondant à des critères de développement durable et de mixité (sociale, fonctionnelle, générationnelle, etc.) qu'ils partagent.

Cet accord se matérialise sous la forme d'une convention qui définit les engagements de chaque partie, les missions confiées à l'EPF et les conditions d'exercice de ces missions.



L'EPF assurera le portage des biens acquis le temps strictement nécessaire à la mise au point des projets et à l'émergence de leur phase opérationnelle. Cette durée sera de façon générale de cinq ans et exceptionnellement portée à dix ans pour les projets complexes.

La signature entre Saint-Malo Agglomération et Foncier Bretagne d'une convention cadre permettra à chaque commune de solliciter l'établissement public foncier pour la réalisation de ses projets respectant les critères de la convention cadre.

La combinaison des deux systèmes pour un portage plus long

Le portage par l'EPFR et le prêt GAIA sont deux dispositifs qui peuvent s'articuler. Dans les cas qui nécessiteraient un portage plus long que ceux prévus par l'un ou l'autre dispositif, il sera également possible de faire se succéder un portage par le prêt GAIA à un portage initial par l'EPF.

Les communes peuvent ainsi saisir des opportunités foncières de court terme et de moyen terme sans décaissement immédiat, sans intérêt d'emprunt et avec le bénéfice de délais permettant de mettre au point leurs opérations d'aménagement ou de construction.

L'appui technique et juridique

Ces outils proposés pour permettre la constitution des ressources foncières communales et atteindre les objectifs du PLH doivent être complétés par une offre d'assistance technique à la disposition des communes confrontées à la disparition de l'ingénierie publique, antérieurement à leur disposition.

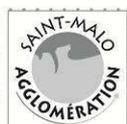
Dans ce cadre, Saint-Malo Agglomération propose de regrouper au sein de ses services l'ingénierie nécessaire à l'assistance aux communes qui le souhaiteraient pour les dossiers fonciers, d'urbanisme ou d'aménagement. Cette proposition reposerait sur deux types de conventions entre les communes et Saint-Malo agglomération, une convention d'assistance dans le cadre général des politiques foncières ou d'urbanisme, et une convention dans le cadre de l'instruction de dossiers ou des opérations d'aménagement.

Ces conventions, d'une durée de trois ans, seront basées sur le principe de la mise à disposition de services, les agents concernés agiront dans le cadre contractuel sous la responsabilité et selon les consignes de chacun des maires. D'une durée de trois années, et sur des objectifs arrêtés à leur signature, elles permettraient de mettre en œuvre des moyens adaptés aux demandes.

La prise en charge des dépenses relatives à l'assistance dans le cadre général des politiques foncières ou d'urbanisme sera définie entre Saint-Malo Agglomération et les communes dans le cadre de conventions à intervenir ultérieurement.

Les dépenses relatives à l'instruction des dossiers ou des opérations d'aménagement seront remboursées en totalité par la commune concernée.

La mise au point détaillée du cadre de ces conventions sera effectuée avec chacune des communes entre janvier et mars 2011 pour une application à partir de mai 2011. Elles pourront porter sur les domaines détaillés ci-dessous.



Communauté
d'Agglomération
du Pays
de Saint-Malo

Economie - Habitat - Transports - Environnement déchets



La convention d'assistance dans le cadre général des politiques foncières ou d'urbanisme.

Les services de la communauté d'Agglomération pourront au besoin apporter une assistance en matière d'ingénierie au service des communes.

1. Pour le domaine foncier (exemples)

- aider à la réalisation d'une observation foncière,
- aider à la définition d'un diagnostic foncier suivi des dossiers avec la SAFER, l'EPF et tout organisme permettant d'avoir une meilleure connaissance des marchés locaux et les outils contribuant à une meilleure maîtrise foncière et à une régulation des prix,
- de manière générale toute demande de conseil, renseignement ou assistance en matière foncière et immobilière, de droit de préemption et d'expropriation,
- aide à la rédaction des conventions avec l'EPF ou la Caisse des Dépôts,
- aide à l'acquisition du foncier dans les cadres d'accord amiable ou d'expropriation (procédure, vérification des actes, préparation des décisions ou délibérations).

.....

2. Pour domaine de l'urbanisme (exemples)

- assistance à la réalisation ou l'évolution des documents d'urbanisme,
- assistance à la mise au point des dispositifs de financement de l'urbanisme,
- l'assistance à la rédaction de cahiers des charges en vue de la réalisation d'études (d'urbanisme, d'impact, de faisabilité, etc.) et le suivi de la prestation,
- aide à l'établissement d'un diagnostic urbain et la préconisation des actions à mettre en place en fonction des objectifs de la collectivité,
- de manière générale toute demande de conseil, renseignement ou assistance en matière d'urbanisme de projet ou règlementaire.

.....

La convention d'instruction des dossiers ou des opérations d'aménagement.

Les services de la communauté d'Agglomération pourront au besoin réaliser pour les communes la conduite d'opération ou l'instruction de dossiers. Par exemple :

1. Pour le foncier

- L'instruction des DIA.
- Préparation des cessions de terrains après réalisation des opérations d'aménagement.
- Instruction des dossiers d'établissement de servitudes, des dossiers d'enquêtes publiques, des dossiers d'indemnisation propriétaires et exploitants

2. Pour l'urbanisme

- L'instruction des dossiers relatifs au droit des sols.
- Conduite des dossiers d'aménagement, lotissement ou ZAC.

Les moyens budgétaires, humains et matériels

Pour la mise en œuvre du prêt GAIA en vue de la constitution des réserves foncières nécessaires à l'atteinte des objectifs, les conséquences budgétaires pour les communes et pour Saint-Malo Agglomération doivent être estimées. Il s'agit également de rechercher le bon équilibre, dans le temps de mise en place du dispositif, entre les aides au portage foncier et les aides directes au logement.



Dans le cadre du prêt GAIA :

L'investissement total de Saint-Malo Agglomération correspond au besoin de foncier pour réalisation des objectifs du PLH et aux 4 premières années de remboursement des intérêts sur le capital emprunté par les communes (au taux de 2.35 % en 2010, révisable selon le livret A). Pour un capital emprunté de 32,5 millions d'euros, le budget à mobiliser par Saint-Malo Agglomération serait de 3.055.500 €.

Ce montant est à comparer à la prévision budgétaire de Saint-Malo Agglomération pour 2009-2013 qui s'élève à 6.020 000 €, soit 1.200 000 € en moyenne annuelle, pour la production de logements aidés répartis entre :

- Le locatif public (hors ANRU) : 3.650.000€, soit 730 000 € annuel
- L'accession aidée : 2.370.000 €, soit 474 000 à 500 000 € annuel

Investir 3.055.000 € à l'achat de foncier public pour 1675 logements correspond à un équivalent de subvention de 1824 € en moyenne par logement.

En comparaison, le niveau d'aide apporté par Saint-Malo Agglomération en 2010 s'élevait entre 3 000 € et 4 000 € pour l'accession aidée, et entre 3000 à 9000 € pour le locatif public.

Dans le cadre de l'assistance aux communes :

L'évaluation de cette action sera réalisée au regard des conventions passées avec les communes, qui permettront de déterminer sur la base des demandes des communes les moyens humains et matériels à mettre en œuvre .

En conséquence, il vous est proposé d'adopter le projet de délibération suivant :

Suivant l'avis favorable de la commission Aménagement de l'Espace en date du 8 décembre 2010, et l'avis favorable de la commission Habitant en date du 8 décembre 2010, **le Conseil Communautaire**, après en avoir délibéré :

- **Approuve** la définition de nouvelle politique foncière de Saint-Malo Agglomération, ses outils d'accompagnement et ses modalités de mise en œuvre.
- **Approuve** le dispositif d'assistance aux communes dont la mise en œuvre fera l'objet de délibérations ultérieurement.

Adopté à l'unanimité

**Le registre dûment signé,
Pour extrait conforme,
Pour le Président, Le Vice-président délégué
Michel LEFEUVRE**

Acte exécutoire :



Economie - Habitat - Transports - Environnement déchets



Après affichage le :
Et transmission au Contrôle de Légalité le :



Communauté
d'Agglomération
du Pays
de Saint-Malo

Économie - Habitat - Transports - Environnement déchets

