



LES SYNTHÈSES DU LAB 2023

LA DISSOCIATION FONCIER-BATI : QUELLES OPPORTUNITES POUR L'AMENAGEMENT ?

CYCLE D'URBANISME (MASTER)

Alice Bondaty
Romane Dauquier
Louise Franzi
Clémentine Genet



SciencesPo
ÉCOLE URBAINE

Sous la direction de Marie Llorente

LE PARTENAIRE

La Fédération des élus des EPL (FédEPL) 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.

MÉTHODOLOGIE

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 appuyées 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.

LES TERRAINS ÉTUDIÉS

Nous avons effectué trois terrains, afin d'approfondir des cas recensés dans nos benchmarks français et international. En janvier 2023, nous nous sommes rendues en Suisse, à Genève, et en Savoie et Haute-Savoie. Le terrain en Suisse a été réalisé conjointement avec le projet collectif du Cycle d'urbanisme portant sur le Zéro Artificialisation Nette. Le canton de Genève porte une politique ambitieuse de sobriété foncière, et a recours, via ses fondations, à l'outil dissociant du droit de superficie. Nous avons ainsi eu l'occasion à Genève de réaliser plusieurs entretiens, avec des acteurs de la collectivité, des fondations portant les montages en dissociation (Fondation pour les Terrains Industriels, Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et de l'habitat Coopératif), et une coopérative d'habitants preneuse d'un de ces baux. Nous avons pu visiter plusieurs zones d'activités, ainsi que l'écoquartier des Vergers et le nouveau quartier Ardet Pont Rouge.

Côté français, nous avons rencontré en Haute-Savoie des élus et responsables administratifs d'Annemasse et d'Annemasse Agglomération, ainsi que le directeur juridique de l'EPF 74. La Haute-Savoie est un département qui fait face à des prix du fonciers extrêmement élevés, du fait d'un report d'urbanisation du canton de Genève sur les villes françaises voisines. L'usage des baux dissociants pour garantir l'accessibilité financière, pour les logements comme les locaux d'activités, y est important, grâce entre autres à la création de la Foncière 74. En Savoie, nous avons eu l'occasion de rencontrer le directeur de Chambéry Grand Lac Economie, syndicat mixte gérant les parcs d'activités des deux agglomérations, et faisant un usage du bail à construction pour contrôler la programmation. Savoie Technolac est ainsi un exemple en matière de recours généralisé au bail à construction dans les parcs d'activités.



Enfin, en avril 2023, nous nous sommes rendues à Reims pour visiter la Microville 112, ancienne base aérienne située sur le village de Courcy ayant vocation à devenir un démonstrateur de la ville durable. Nous avons pu rencontrer des membres de l'Alliance Sens et Economie, la maire de Courcy, un investisseur, un notaire et un expert immobilier. Véritable projet urbain, la commercialisation des 65ha de la base est envisagée en bail emphytéotique. Le recours aux montages dissociants présente des intérêts en termes de réhabilitation des bâtiments et permet également la conservation de la ressource et sa gestion par une gouvernance innovante, par le biais d'une SCIC rassemblant tous les acteurs du territoire.

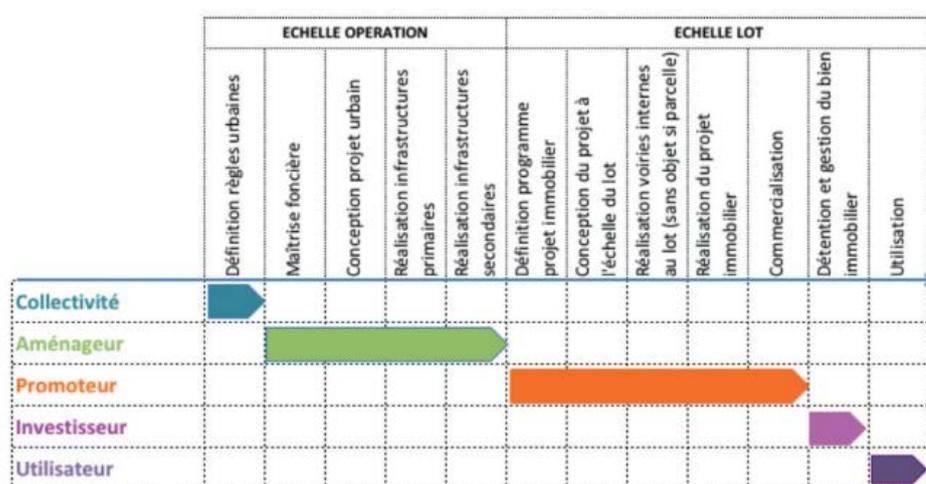
ENJEUX

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.

Modèle séquentiel de l'aménagement.



© I. Baraud Serfaty, Ibicity

Source : Isabelle Baraud-Serfaty, dans *Réduire les coûts fonciers : quels leviers ?* Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. 2016.

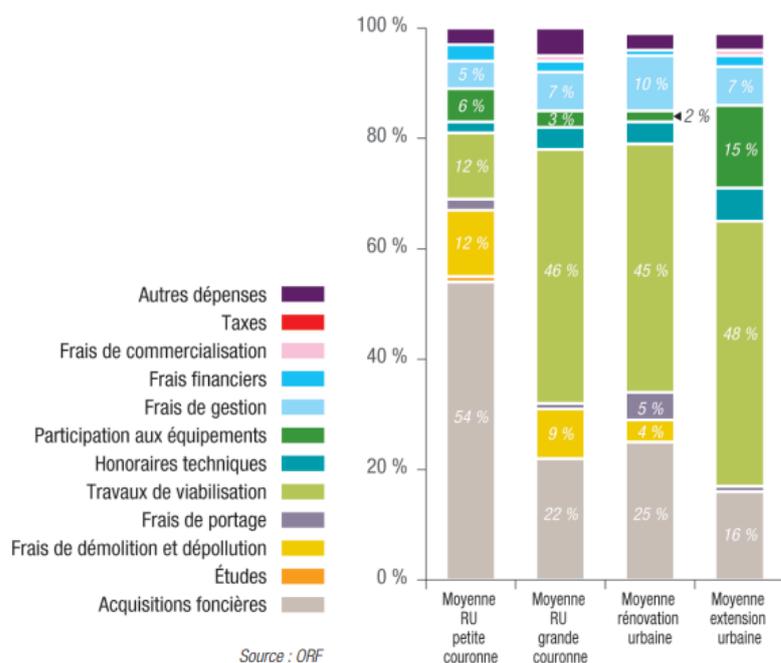
Les charges foncières qui sont cédées par l'aménageur à l'opérateur sont estimées par la méthode du "compte-à-rebours" : le juste prix des "droits à construire" vendus par l'aménageur au promoteur dépend de l'équilibre du bilan promoteur et de ses recettes potentielles, en lien avec le marché immobilier. 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.

... 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 équilibre accru de leur part des bilans. 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



Source : Réduire les coûts fonciers : quels leviers ? Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. 2016.

En réaction à la rareté et cherté du foncier, on assiste donc 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, des leviers sont mobilisés pour tenter de faire baisser le coût du foncier dans l'aménagement, comme l'optimisation de son usage par la densification, la réduction des coûts de transaction par l'internalisation de l'aménagement au sein de structures de construction par le biais de filiales... tandis que des réflexions sur le plafonnement ou la régulation du prix du foncier émergent. La possibilité d'isoler le coût du foncier en créant une structure de portage de long terme, qui fait appel aux outils de dissociation foncier-bâti, a constitué le cœur de notre étude.

La mise à l'agenda des solutions de dissociation

La dissociation est mise à l'agenda des acteurs de l'aménagement, par des biais différents mais qui convergent sur l'outil, dans ce contexte global de cherté et de concurrence pour le foncier. 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), incite 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. Ce phénomène de multiplication des foncières ainsi que de recours accru à 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 notre étude.

De la dissociation foncier-bâti au démembrement des droits réels de propriété

Nous avons décidé d'aborder 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. Cette conception nous paraît plus proche des opportunités offertes par les baux de long terme (bail emphytéotique, bail à construction...) que la dénomination dissociation foncier-bâti, qui sous-tend une distinction claire entre la valeur du foncier et celle du bâti, réparties entre le bailleur et le preneur du bail. Cette distinction ne se retrouve pas dans les montages juridico-financiers dissociants. Le démembrement des droits réels de propriété nous rapproche également de la notion de communs telle que définie par E. Ostrom, des règles et droits qui peuvent être attribués à chacun des usagers dans la gestion commune d'une ressource : cette approche nous a semblé particulièrement pertinente pour aborder les différents droits liés au foncier.

Dans notre étude, nous avons donc cherché à savoir comment la dissociation pouvait permettre de redonner de la capacité d'action au modèle de l'aménagement, au regard des enjeux actuels et à venir. Mais aussi à déterminer dans quelle mesure la dissociation induit une réorganisation des systèmes d'acteurs, des compétences, et des financements sur les territoires, interrogeant la coordination de l'action publique. Par rapport à la commande précise de notre partenaire, nous nous sommes intéressées à la capacité des EPL, par leurs spécificités, à trouver une pertinence à se saisir de ces modèles. Enfin, de manière plus théorique et face à des enjeux fondamentaux d'acceptabilité, nous nous sommes demandées quelles questions soulevait la dissociation sur notre rapport à la propriété.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Lancé en 2016 par la loi Alur, le dispositif du Bail Réel Solidaire a remis la dissociation foncier-bâti à l'ordre du jour. Cette mise à l'agenda s'élargit également à d'autres programmations, avec les enjeux de relocalisation de l'industrie notamment.

La dissociation, un outil au service d'une pluralité d'objectifs

A partir de notre panorama des pratiques françaises de la dissociation, nous avons pu constater que ces montages pouvaient être mis au service d'une pluralité d'objectifs. Parmi eux, le plus répandu est souvent l'accessibilité financière des programmes, en logement ou en activité. Ainsi, le BRS, comme l'usufruit locatif social (ULS), ont une vocation sociale pour le logement. 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 à Paris, 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.

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 renforce le rôle de la collectivité, en tant que porteur foncier, ce qui lui permet, principalement, de maîtriser la nature des activités qui s'implantent dans ses zones d'activités, tout en limitant l'apparition de friches. C'est par exemple l'usage qui en est fait à Savoie Technolac.



Château de Nanterre. Source : Thomas Louapre

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. Dans le Pays Basque, l'EPF utilise le montage du BRS pour financer la réhabilitation de logements ou commerces en centre-bourg,

dont les coûts de travaux ne pourraient être absorbés par le marché immobilier local, à l'exemple du château de Daguerre. 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 le lieu emblématique que constitue le Château de Nanterre : celui-ci a donc été cédé par le biais d'un bail emphytéotique.

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 un bail emphytéotique avec la commune afin d'implanter quelques habitations sous la forme d'habitat réversible. Cette utilisation des montages dissociants par les collectifs est particulièrement forte en Suisse ou en Allemagne, mais apparaît également sous la forme des Community Land Trust aux Etats-Unis, en Angleterre...

Un montage juridico-financier, utilisé principalement dans les marchés tendus

Principalement utilisée dans un but d'accessibilité financière, la majorité des projets que nous avons pu étudier impliquant la dissociation s'inscrivent 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. Le recours à des baux à construction au sein des parcs d'activités de Chambéry Grand Lac Economie 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. 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, comme à Luceau, commune rurale de la Sarthe à la population déclinante, où un béguinage s'est installé grâce au recours au bail emphytéotique. Dans l'arrière-pays du Pays Basque, le BRS est également utilisé pour favoriser des travaux de réhabilitation.

La dissociation apparaît comme un modèle juridico-financier, qui répartit les coûts entre acteurs et dans le temps, et qui augmente les capacités de financement du porteur du foncier comme du preneur du bail, au service d'objectifs divers (accessibilité financière, réhabilitation...). Le principe général sur lequel reposent les montages dissociants est celui selon lequel 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.

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. 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. La dissociation s'inscrit alors dans une stratégie de conservation et valorisation de patrimoine. La valorisation peut également passer par la perception d'une redevance attachée à la mise à bail du foncier. 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.

La mise en œuvre de la dissociation et sa montée en puissance, bien qu'encore relative, 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.

Une nécessaire coordination des acteurs, au service de la cohérence de l'action publique

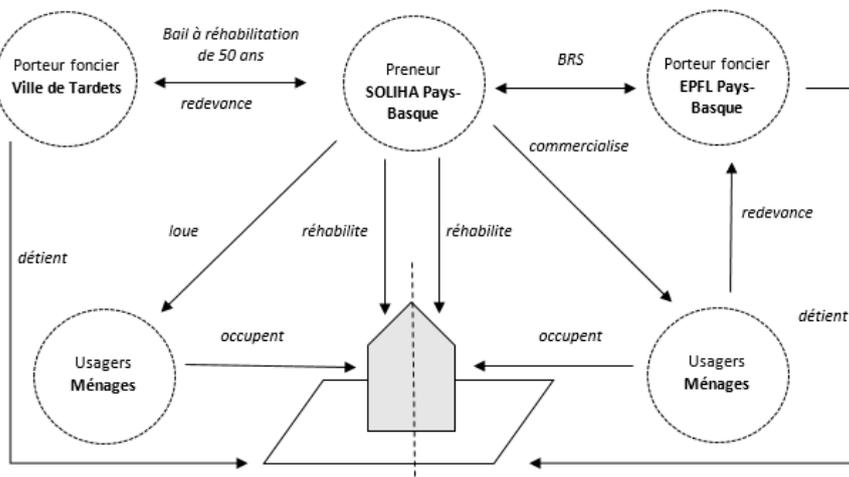
La dissociation foncier-bâti ne doit pas être perçue comme un objectif en soi, mais bien comme un outil au service d'objectifs précis de politiques publiques. Les politiques publiques foncières consistant en la constitution de réserves en amont, ou de portage en aval, nous semblent avant tout devoir 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. L'exemple le plus cité est probablement Rennes, et sa « nouvelle utopie foncière ». 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*". Cette logique de proximité dans la gestion foncière - entendue différemment selon les territoires et leurs enjeux, ici 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.

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.

Si nous serions 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.

Montage du château de Daguerre – production Projet co EPL



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 (prêts Gaïa notamment) 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, pérennisé par les outils de dissociation.

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

Les outils pouvant être utilisés pour procéder à un démembrement des droits de propriété en France apparaissent comme relativement variés. Certains outils sont plus spécifiques, en définissant précisément la nature des porteurs ou des preneurs, ainsi que les destinations, comme l'ULS, le BRS, le bail à réhabilitation ou le BRSA. D'autres, comme le bail emphytéotique ou le bail à construction, apparaissent comme beaucoup plus génériques, et encadrent, de manière contractuelle, les modalités de valorisation des droits d'usage.

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 (C.Cass, *Maison de la Poésie*, 2012) 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.

Une remise en cause de la propriété absolue : un enjeu d'acceptabilité

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 depuis la Révolution Française. Il nous semble toutefois important de souligner que notre rapport à la propriété n'a historiquement et juridiquement pas suivi un tracé linéaire. Ainsi, la période romaine a vu la consécration d'un droit de propriété tout-puissant et individuel, sous la forme du *dominium*, tandis que sous l'Ancien Régime la propriété est davantage conçue comme collective, à travers les communaux notamment, qui pour certains existent aujourd'hui encore. Il y a également dans la société féodale autant de "propriétés" que de manières de jouir d'une terre, et donc une superposition des droits.

Toutefois, remettre en cause la propriété privée par le biais de démembrements de droits de propriété peut aujourd'hui sembler problématique, et peu acceptable pour nombre de nos concitoyens. L'acceptabilité de ces montages par les preneurs de baux revient donc 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 de fait 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 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. 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, en permettant de financer le foncier. La dissociation foncier-bâti est de fait 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. Le fait est qu'à Amsterdam, le recours à des baux de long terme permet d'abonder le budget de la collectivité pour financer du logement social par exemple, en captant la plus-value liée aux investissements publics d'aménagement. 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. Les réflexions sur l'encadrement du prix du foncier ou la captation de la rente foncière par l'imposition constituent, dans ces perspectives, des élargissements intéressants.

ENSEIGNEMENTS

Nous avons pu constater que les objectifs auxquels répond la dissociation peuvent être divers. Pour autant, nous souhaitons mettre l'accent sur certains usages, qui nous semblent particulièrement intéressants. Ainsi, il nous paraît pertinent de se saisir des capacités de financement dégagées par ces montages pour financer la réhabilitation du bâti, ramenant les baux emphytéotiques, à construction et à réhabilitation à leur utilisation première. De plus, si 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, contrairement aux pays asiatiques par exemple, des premières réflexions sont en cours dans les territoires d'Outre-mer. 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.

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 valeur de l'aménagement sur la durée, afin de permettre l'émergence de projets utiles socialement et écologiquement, bien que financièrement moins rentables.

Enfin, 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. Qu'il s'agisse de SCIC ou d'autres formes collectives, la question de la gouvernance de la ressource foncière, déjà soulevée par Edgard 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.

En tant qu'étudiantes au Cycle d'urbanisme, ce projet collectif a constitué une expérience particulièrement riche d'enseignements, en ce qu'elle nous a permis de comprendre concrètement et plus en détail les articulations et enjeux se posant aujourd'hui à la chaîne de l'aménagement, dont nous serons amenées à être nous-même actrices.

POUR EN SAVOIR PLUS

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

Le Rouzic, Vincent. « Après la propriété. » *Esprit* n.9, septembre 2021, p.67-74.
<https://www.cairn.info/revue-esprit-2021-9-page-67.htm>

Pisani, Edgard. *Utopie foncière*. Gallimard, 1977.

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

FAQ : *Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire*. Ministère chargé du Logement, septembre 2021.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/les_organismes_de_foncier_solidaire_et_le_bail_reel_solidaire_foire_aux_questions.pdf

L'exercice du projet collectif : un dispositif pédagogique original

Grâce à ce module original, les étudiants sont mis en situation de travail sur une problématique réelle posée par une organisation publique, privée ou associative. Pour tous les Masters de l'École urbaine, l'organisation et le pilotage sont identiques : le projet est suivi conjointement par la direction de l'École urbaine et les partenaires, à toutes les phases du projet ; un encadrement méthodologique régulier est assuré par un tuteur professionnel ou académique spécialiste de la question. Les projets collectifs permettent aux partenaires de mettre à profit les acquis de recherche et de formation développés au sein de l'École urbaine, de bénéficier d'une production d'études et de travaux de qualité, et de disposer d'une capacité d'innovation.

Les projets collectifs se prêtent particulièrement à des démarches d'étude, de diagnostic, de prospective, d'analyse comparée, voire de préparation à l'évaluation, et plus généralement à toute problématique pouvant éclairer l'organisation concernée dans une logique de « R&D ». Chaque projet mobilise un groupe d'étudiants de première année d'un des Masters de l'École urbaine. Les étudiants travaillent entre 1,5 jours et 2 jours par semaine sur des plages horaires exclusivement dédiées, pendant une durée de 6 à 9 mois (selon les Masters concernés). En formation continue, les projets collectifs concernent l'Executive master « Gouvernance territoriale et développement urbain » et mobilisent des professionnels pendant une durée de 4 mois.