



Actions foncières :

stratégies et méthodes

→ Hors Série n°3 – janvier 2006

→ Synthèse de la rencontre régionale du 2 décembre 2005
BERGERAC, Maison des Syndicats, place de la Myrpe

Organisée par PQA en partenariat avec les Pays du Grand Bergeracois, du Périgord Noir, du Périgord Vert et de l'Isle en Périgord

« La pression foncière immobilière, les risques de conflits d'usage, le déclin du nombre d'agriculteurs, le tourisme, autant de phénomènes qui favorisent la mise la place d'une véritable action foncière sur notre territoire afin d'anticiper et de maîtriser les évolutions ». L'introduction de Serge Fourcaud, président du Pays du Grand Bergeracois, situe les objectifs de cette après-midi de sensibilisation (14 h 30 / 17 h 30). Aller à l'essentiel, au « pourquoi faire et au comment faire » pour mener à l'échelle supra-communale, une action foncière concrète dans un environnement complexe où « l'argent public se faite de plus en plus rare ». Merci aux soixante participants pour leur attention et leur active participation (cf. la partie débat).

Organisé en 3 temps (enjeux / présentation d'expérience / EPF¹), cette après-midi a précisé quelques repères pour l'action, que cette synthèse tente de détailler. Ainsi, nous vous proposons une lecture transversale de la conférence de Maurice Goze, directeur du IATU de l'université de Bordeaux 3, de la présentation par Jean Fourlabey et ses partenaires (Chambre d'agriculture, Sogap-Safer, Cnasea) de l'expérience du « Groupe de compétence » de la communauté de communes de Villamblard (Pays du Grand Bergeracois) et des échanges avec la salle.

Un contexte institutionnel et socio-économique en mutation

Si la question foncière resurgit aujourd'hui, avec une fâcheuse tendance à penser « *instruments* » avant de penser « *objectifs* », c'est notamment du à la persistante crise du logement. Autant sur un plan quantitatif que qualitatif. En croisant les diverses analyses sur le sujet, « *il manque* », selon M. Goze, « *en France 500 000 logements* » pour répondre aux besoins.

Cet arbre, la crise du logement, cache cependant une forêt, qui ne cesse de s'épaissir depuis les années 60. Nous sommes passés, selon M. Goze, d'un système avec « *un acteur fondamental, l'Etat, et 3 ou 4 types de problématiques en matière foncière à une multiplicité d'acteurs et une variété de problèmes, comme la péri-urbanisation, le renouvellement urbain, la recomposition de l'agriculture, l'impact des zones inondables, la maintenance des paysages, le développement économique, touristique, et bien d'autres !* »

Le système d'acteur a résolument évolué ces trente dernières années, avec « *la révolution intercommunale des années 90 et le désengagement progressif de l'Etat sur fond de décentralisation* ». On assiste ainsi à une fragmentation et une déconnexion entre les compétences et les moyens confiés aux collectivités. A titre d'exemple, si les pays apparaissent comme l'espace du « *diagnostic et de la stratégie* », ce sont les EPCI et les communes qui sont dotés des outils liés « *à la mise en œuvre* ». Autant « *d'interdépendances* » à organiser sur les territoires de projet ; et « *la question foncière* » n'échappe pas à cette règle !

Ces tendances contraignent les acteurs à travailler avec méthode, surtout lorsque « *l'argent public se fait rare* ». Pour se lancer dans la mise en œuvre d'une politique foncière, il est recommandé de :

¹ Etablissement public foncier

1. Connaître sa propre situation
2. Elaborer sa stratégie, son projet d'aménagement
3. Se doter d'outils d'intervention foncière ... en puisant notamment dans l'existant, « *dans des modalités plus classiques* », qui utilisées à bon escient, répondent aux objectifs du projet d'aménagement. Entre « *droit de préemption ou d'expropriation* » et « *établissement public foncier* », la palette des possibilités est réelle pour tendre, à diverses échelles territoriales, « *communauté de communes, d'agglo, département, région* » vers une meilleure « *maîtrise du foncier* »

Le foncier « n'est pas une marchandise ordinaire »

« *Il n'existe pas un marché foncier, mais une diversité de marchés, une petite dizaine* ». Tout simplement parce que « *chaque bien trouve sa valeur dans sa localisation, et dans l'ensemble des interventions réalisées par la collectivité avec un grand C* ». Des politiques d'infrastructures, de transport, de services publics, d'aménagement commercial, de développement économique, etc. valorisent le prix des terrains qui ne reposent pas uniquement sur sa rareté, laquelle est toujours « *relative* ». « *Le foncier n'est en général pas rare, mais il devient cher selon où il se trouve* ». Le foncier est en outre devenu une « *valeur refuge* » pour des investisseurs, qui taux d'intérêt aidant, acquièrent « *des terrains et de la pierre* ».

Le foncier est aussi « *une valeur patrimoniale, celui du bon père de famille. Certains refusent ainsi de vendre un terrain constructible car ils ont un projet familial. On assiste ainsi à des rétentions foncières, non spéculatives* ». On assiste aussi à des « *effets de mimétisme* » : quand un propriétaire bénéficie d'une opportunité exceptionnelle, trouve « *une clientèle très solvable qui accepte de payer hors marché* », souvent les voisins refusent toute cession en deçà de ce prix artificiel.

Ici se situe un premier paradoxe à lever : éviter que « *l'exercice de la propriété privée soit dommageable au développement harmonieux du cadre de vie. Pour réguler ce développement, et contourner de futurs conflits, il existe un réel enjeu d'affectation des sols par la collectivité locale. Tout projet d'aménagement passe par une action foncière cohérente avec l'ensemble des interventions sur le territoire.* » L'intercommunalité représente une échelle pertinente d'action car elle permet, quelque fois non sans mal, d'atteindre une masse critique en mesure de mutualiser « *les coûts et les risques liés à une action foncière* ».

Observer pour anticiper, pour cibler son intervention

Le Groupe de compétence coordonné par la Chambre d'Agriculture pour réaliser, selon Jean-Roland Lavergne « *collectivement des documents d'urbanisme* » sur la communauté de communes de Villablard illustre les préconisations méthodologiques suivantes : mutualiser des données et des savoir faire pour observer de façon globale l'évolution des terrains, afin de préparer des « *cartes communales* » cohérentes avec le projet intercommunal d'aménagement. Ce groupement « *de gens compétents dans un environnement rural* », s'est constitué pour répondre à une commande de la communauté de communes, qui selon son Président « *souhaitait faire autrement, même si cette réponse n'était pas la meilleure marché* ». Nul doute que le « *retour sur investissement* » sera au rendez-vous pour les 17 communes de la communauté de communes, qui, sur la base de « *diagnostics territoriaux individualisés* », vont pouvoir (re)penser le projet intercommunal.

L'idée repose sur une volonté de coupler « *étude foncière et paysagère* » sur un territoire de « *42 000 parcelles et 5 000 habitants* ». Il s'agit in fine d'affiner des orientations pour « *protéger nos agriculteurs, lutter contre l'éparpillement de l'habitat et restructurer le foncier forestier* ». Cette observation permet de connaître « *l'origine géographique et professionnelle des acquéreurs (paysan ou non), l'évolution des prix bâti et non bâtis, la destination des biens, l'évolution des transactions (etc.)* », selon Stéphanie Gressier (SOGAP-SAFER).

Cette observation statistique s'enrichit d'une « *une analyse de la gestion des paysages* » (Marie Moulènes, CNASEA), qui « *à partir des données existantes (CAUE), de photos et de promenades* » offre une analyse qualitative des « *différentes occupations de l'espace* ». Ces différentes informations sont cartographiées S/DIGIT CAFSA) pour faciliter la prise de décision. Cette méthode, très qualitative où chacun joue son rôle, se décline en 5 étapes :

1. Diagnostic du Territoire
2. Des orientations en terme de développement
3. Un zonage des orientations retenues
4. Le dossier carte communale (un dossier par commune)
5. Les procédures administratives

→ Cf sur www.aquitaine-pqa.fr > Chantier Foncier, des documents méthodologiques relatifs à cette expérience

Se posera vraisemblablement, au terme de cette expérience, la question de la pérennisation des outils d'observation pour rendre possible « *un suivi dans le temps* ». Sachant que l'observation a un coût, qui suppose des réflexions en amont sur le périmètre d'observation. Quels sont les territoires, les thèmes et les époques observées ?

Sil ne s'agit pas nécessairement de « *tout observer* », il faut repérer les différents marchés fonciers existants et les zones stratégiques à intervenir en priorité ». les fameuses « *parcelle clés, qu'il est important de préempter* ». Ce qui permettra de calibrer les bons outils d'intervention.

Des stratégies publiques possibles

Grossièrement, soit une collectivité locale développe sa stratégie sur une « *logique opportuniste, de coup par coup* », soit elle fait autre chose, en « *bâtissant avec les acteurs une stratégie foncière intégrée* » ... intégrant « *des orientations économiques, rurales, urbaines, etc.* ». Soit, elle agit au moment de la « *modification et de la révision des documents d'urbanisme, comme les PLU. C'est ça aussi, l'action foncière : passer d'une zone Na à Au* » (témoin l'expérience de Villamblard). Ces stratégies sont, dans la réalité, loin d'être exclusives !

Deux ou trois trucs et astuces, ou autre pense pas bête à afficher sur le frigo de la mairie, de la communauté de communes, ou d'agglomération :

- Impossible de mener une action foncière seul. il faut des moyens, d'où l'intérêt d'en mutualiser dans EPF ou un EPCI à fiscalité propre.
- Dans le foncier, il faut aller très vite, être réactifs. Agir par délégation, notamment de DPU, pose des problèmes de délai.
- Quand on maîtrise le sol, on peut poser ses conditions et négocier, par exemple des formes d'urbanisation.
- Mais quand une collectivité achète des terrains, « *sous un certain statut* », elle le revend souvent sous un autre, elle vend des charges foncières. Il existe ainsi des terrains « *encombrés* » qui ont pour la collectivité une valeur négative, car il faut les débarrasser de différentes scories pour le libérer. Le coût de stockage des terrains, entretien, est en prendre en considération.

Et l'EPF dans tout ça ?

Ce n'est pas une « *recette miracle* ». Il existe deux types d'EPF, les établissements publics d'Etat et les EPFL depuis la LOV de 1991. Intérêt : la mission de l'EPFL est de réaliser des « *acquisitions foncières et immobilières* » pour ses membres, qui lui ont délégué tous les droits de préemption. L'EPL mutualise des moyens juridiques.

L'EPFL pose un certain nombre de questions :

- celle de son périmètre, qui peut être « vaste » et « projeté », et « pas nécessairement continu et sans enclaves ». L'EPFL peut intervenir sur des périmètres particuliers à l'intérieur de son périmètre (ex : EPFL départemental). Lequel périmètre peut s'élargir avec des évolutions, type fusion de communauté de communes.
- Celle de son coût de fonctionnement en terme de personnel, l'intérêt d'un EPFL est entre autre d'acquérir des compétences en matière d'action foncière (savoir acheter). Inutile de revenir ici sur les coût d'acquisitions et de stockage
- Celle de ses ressources, de son financement, qui repose sur une taxe additionnelle, qui « se surajoute », même si « après on oublie, cette taxe est son principal inconvénient ». L'EPFL peut aussi « recevoir des dons et des legs ».
- Celle de son contrôle, pas question de créer un « outil qui vous échappe ». L'EPFL ne peut pas, par exemple, acquérir de terrain sur des communes qui ne seraient pas d'accord, même si les délais de réactions ne sont que de 2 mois, pour éviter que des communes bloquent des situations par leur silence.
- Celle de sa création. L'EPFL est un EPIC² qui pour être crée nécessite des délibérations de l'EPCI qui doit s'être dotée « des compétences SCOT, PLH et ZAC » pour faire une demande de création acceptée, ou non par le Préfet. Cet EPIC fonctionne avec une Assemblée générale et un Conseil d'administration qui « définit une politique d'intervention ».

C'est pourquoi, il est recommandé de procéder à une étude de faisabilité sur l'action foncière en général, qui selon le contexte, préconise la mise en œuvre d'un EPFL, qui reste de l'artillerie un peu lourde réservée à des territoires capables de réunir le budget nécessaire.

Captés sur le vif, quelques éléments du débat

➔ Quels sont les outils disponibles en faveur des centres bourgs en ruine ?

M. Goze : Le classement en insalubrité, prérogative de police mise en œuvre par le maire permet de lutter contre le délabrement du bâti qui tombe en ruine.

La salle La collectivité est garante des équilibres en ce qui concerne le logement social notamment. La mixité sociale n'est pas qu'une problématique urbaine, elle se pose également en milieu rural. En fonction du marché, le foncier est un élément prépondérant qui permet de peser sur l'équilibre. Il est ainsi possible de construire des lotissements à coûts maîtrisés. Sur les 557 communes de la Dordogne, 95% sont rurales. Ainsi, la question de la revitalisation des centres-bourgs se pose régulièrement. L'OPAH est l'outil à utiliser en priorité. Le PRI (Périmètre de Restauration Immobilière) peut être également mis en place, il sera réellement efficace s'il est couplé à une ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager). Ce type de protection a été mis en place sur Excideuil.

➔ Le foncier ne doit pas seulement être pensé dans l'optique d'un usage social, il faut réfléchir à un programme d'ensemble. La maîtrise foncière sans acquisition est-elle une piste viable ? Pourquoi n'est-elle pas utilisée ?

M. Goze : en début d'exposé, j'avais insisté sur le fait de ne pas se focaliser sur les outils mais plutôt sur une stratégie. Les outils n'ont pas pour unique vocation à être utilisés pour le logement social. En France, il y a un fort attachement à la propriété que ce soit de la part des particuliers que des collectivités. Une dimension culturelle qui limite certaines actions.

➔ Vous avez cité le droit de préemption comme un outil intéressant mais est-il possible d'acheter à un prix inférieur à celui que le vendeur propose à un acheteur potentiel, si l'on trouve que la somme est très supérieure au marché ?

M. Goze : le problème du droit de préemption est qu'il faut être d'une part réactif et d'autre part avoir une capacité budgétaire importante. Cependant, si l'on estime que le prix dépasse l'entendement, il est toujours possible de saisir le juge pour fixer le prix. Le prix du juge va ensuite servir de référence, de manière temporaire pour le PLU.

² Etablissement public à caractère industriel et commercial

La salle : en ce qui concerne l'expropriation, le DGI se réfère au prix du marché et n'ajuste pas toujours son prix suivant les localités.

→ Comment réagissent les propriétaires foncier à votre démarche ?

J. Fourloubey³ : tout d'abord, chaque propriétaires sont interrogés par courrier sur les parcelles qu'ils souhaitent offrir. Ensuite, les élus se déplacent pour faire le tour des propriétaires et identifier toutes les parcelles ainsi répertoriées. C'est un travail discipliné qui nécessite la cohésion de l'ensemble des communes. Il faut savoir dire non à certaines requêtes personnelles, des personnes désirent voir leur terrain s'ouvrir à l'urbanisation.

La salle : dire non (à l'ouverture de terrain à l'urbanisation) n'est pas facile en tant qu'élu. Il faudrait pousser plus loin la proposition du système d'échange en faisant profiter tout le monde au profit dégagé par l'accès de terrain à l'urbanisation.

J. Fourloubey : dire n'est pas facile et ça l'est encore plus dans le cas où des enfants reviennent pour se rapprocher de leur famille. Dans le cas de ZAD (Zone d'Aménagement Différé), il faut donner la destination future du terrain, ce qui n'est pas toujours évident. La solution est de négocier à l'amiable et ensuite il est possible de donner l'usage que l'on désire sur ce terrain.

→ Les caractéristiques du foncier forestier sont-elles les mêmes en terme de morcellement ? L'implication du Centre régionaux de la propriété foncière – CRPF- est-elle possible ?

La salle : Le CRPF n'intervient qu'à partir de parcelles de 25 ha d'un seul tenant. Ce n'est pas le cas au sein de cette communauté. Une structuration d'échange amiable est réalisée par la SAFER. Le CRPF sera impliqué plus en aval, son objectif étant d'avoir des bois entretenu.

A suivre ...

Fabrice Cabrejas, stagiaire PQA
Hervé Castelli, chargé de mission PQA

Photo : PQA (Bergerac et ses pavés)



Site internet des participants

www.pays-de-bergerac.com
www.pays-perigord-noir.com/
www.perigord.tm.fr/

www.iatu.montaigne.u-bordeaux.fr
www.foncier.org/

www.aquitainagri.fr/
www.safer.fr/
www.adasea.net/

www.crpf.fr/
www.aquitaine.equipement.gouv.fr/
www.aurba.com/

www.aquitaine-pqa.fr

³ Président de la Communauté de Communes de Villamblard