



Le foncier au cœur de l'action publique

**Synthèse des premières rencontres
des acteurs publics du foncier**

Avril 2015



MINISTÈRE
DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

Sommaire

Préambule	3
Table ronde n° 1 : Mobilisation du foncier public, quel rôle des différents acteurs ?	4
Table ronde n° 2 : Anticiper le foncier des grandes opérations d'aménagement	7
Table ronde n° 3 : Les enjeux fonciers des centres-bourgs : habitat en renouvellement urbain	11
Table ronde n° 4 : Périurbanisation et compensations foncières	14
Éléments de clôture : l'émergence de pratiques innovantes à partir d'initiatives locales	17

PRÉAMBULE

Pour ces premières rencontres dédiées au foncier qui se sont tenues le 12 décembre 2014, la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature a réuni dans ses nouveaux locaux, situés Tour Séquoia à la Défense, différents acteurs publics locaux et nationaux du foncier, parmi lesquels les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics fonciers d'État et locaux.

La finalité de ces rencontres, qui seront désormais organisées annuellement, est de développer une vie de réseau – comme cela s'est fait dans le passé avec le Club des opérateurs Foncier (COF) sous l'égide de la DGHUC, puis avec l'Association des études foncières (Adef). Pour cette édition 2014, la journée a été animée autour d'échanges de savoir-faire et de pratiques de travail.

Quatre tables rondes se sont succédé pendant la journée :

1. Mobilisation du foncier public, quel rôle des différents acteurs ?
2. Anticiper le foncier des grandes opérations d'aménagement
3. Les enjeux fonciers des centres bourgs : habitat en renouvellement urbain
4. Périurbanisation et compensations foncières.

Ces temps d'échanges ont notamment été l'occasion de revenir sur quelques évolutions législatives récentes qui impactent directement les professionnels du foncier :

- la loi du 18 janvier 2013 sur la mobilisation du foncier public et le renforcement des obligations de production de logement social,
- la loi du 24 mars 2014 relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) qui a pour priorité de favoriser la construction de logements tout en maintenant un juste équilibre entre aménagement du territoire et préservation des espaces naturels et agricoles – et ce, dans le prolongement des lois SRU et Grenelle,
- la loi d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 14 octobre 2014 qui dote notamment les Safer de nouveaux moyens d'actions et introduit le principe de compensation agricole.

TABLE RONDE N° 1 : MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC, QUEL RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS ?

Participants : Philippe Bauchot, délégué à l'Action foncière et immobilière, ministère du Logement – Bruno Cinotti, directeur départemental des territoires des Yvelines – Ollivier Guilbaud, directeur général de l'EPF des Yvelines – Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine – Christian Nicol, président de la Fédération nationale Habitat et développement, membre de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.

Un potentiel limité mais stratégique en secteur tendu

La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi Duflot, définit le principe d'une décote sur le prix de cession du foncier public¹. L'objectif est d'accélérer les cessions de foncier public et d'augmenter l'offre de logements et notamment de logements sociaux.

Dans un contexte de désendettement et de rationalisation du patrimoine de l'État et de ses établissements publics à travers la cession de terrains, la loi permet de prendre en compte lors des cessions les objectifs nationaux de développement de l'offre de logements et en particulier de logements sociaux. Il s'agit d'un levier parmi d'autres pour soutenir la construction de logements. En effet, les terrains identifiés ne représentent en moyenne qu'une faible part de la production de logements de chaque région. Néanmoins, le dispositif participe au développement d'opérations exemplaires sur des emprises parfois idéalement situées en cœur de ville. Il permet ainsi de produire des logements en secteur tendu. En particulier, en Île-de-France, ces opérations représentent de l'ordre de 15 % du marché du logement et permettent de commencer à peser sur le marché.

L'établissement de la décote et du prix de cession

La constitution interdit de vendre un bien public à « vil prix ». La loi autorise une décote de la valeur vénale en contrepartie de la production de logements sociaux. Elle permet ainsi d'objectiver des pratiques qui avaient cours auparavant en les dotant d'une nouvelle assise légale.

Le prix de cession est égal à la valeur vénale du bien estimée par la direction départementale des finances publiques, diminuée du montant de la décote établi par les services du ministère du Logement, en fonction des typologies de logements sociaux prévues dans le programme. L'estimation de la valeur vénale par France Domaine repose sur des méthodes d'évaluation classiques : méthode par comparaison, compte à rebours, cashflow, etc.

Un dispositif parfois mal compris

La table ronde a été l'occasion de revenir sur quelques incompréhensions fréquemment rencontrées :

- L'évaluation du prix est réalisée à partir du programme de l'opération, au plus près de la réalité économique, et non à partir du PLU. Le programme est d'ailleurs souvent plus ambitieux que le PLU en matière de logement social.
- L'application d'une décote à un taux de 100 % n'implique pas nécessairement la gratuité, car la décote ne s'applique parfois que sur une partie du programme.

¹ « L'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. » (article L3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques).

- La décote a pour but de contribuer à l'équilibre de l'opération, mais elle ne le garantit pas en toutes circonstances ; la décote ne se substitue pas aux autres aides.

Les facteurs de blocage

Fin 2014, 264 terrains avaient été inscrits par les préfets et seuls 8 avaient été cédés selon le régime de décote de la loi Duflot. Le faible nombre de ventes s'explique par la singularité des terrains concernés. Ce sont généralement des fonciers complexes (friches, faible accessibilité, pollution, nécessité de reconstitution d'infrastructure, etc.), qui présentent des difficultés techniques et juridiques et qui ne peuvent pas donner lieu à des constructions à court terme, d'autant que les cessions n'interviennent qu'une fois que les études de définition sont bien avancées afin de pouvoir s'assurer de la réalité de la contrepartie à la décote. Par ailleurs, les terrains concernés ne trouvent pas toujours preneur parmi les collectivités et les bailleurs sociaux. La condition concernant la construction de logements sociaux constitue également un frein pour certaines collectivités. Enfin, le temps long de ces opérations est parfois de nature à fragiliser les partenariats. Ces projets s'inscrivent dans les stratégies locales et doivent s'adapter au renouvellement des équipes municipales. Ils souffrent également comme les autres opérations du ralentissement du marché de l'immobilier.

La CNAUF

La Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), installée en juillet 2014, est chargée du suivi de l'application de la loi relative à la mobilisation du foncier public. Présidée par Thierry Repentin, elle élabore un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du dispositif et examine toute question relative à la mobilisation du foncier public en faveur du développement de l'offre de logement et à la cession d'immeubles domaniaux en vue de la réalisation de programmes de logement, notamment social.

En 2014, la CNAUF a été saisie sur 6 dossiers représentant un potentiel de 2 500 logements sociaux. Depuis son installation, la CNAUF a permis de débloquer, d'accélérer et de faciliter certains projets. Institution indépendante, elle joue un rôle de médiateur entre les parties prenantes du projet.

Un élargissement de la chaîne d'acteurs

L'introduction du principe de décote avec sa contrepartie sociale est un nouveau levier qui élargit de fait la chaîne des acteurs intervenant dans le montage d'une opération (élus, aménageurs, promoteurs, bailleurs, DDT, DDFiP, EPF, etc.). Il ne s'agit pas uniquement de dresser des listes du foncier à vendre : il faut développer une nouvelle ingénierie qui prenne en compte le temps de l'opération et qui développe une bonne connaissance du projet en amont et en aval.

Des compétences multiples et pluridisciplinaires doivent permettre de dresser un diagnostic global : contexte local, niveau de tension des marchés fonciers et immobiliers, capacité de l'acquéreur à assurer l'équilibre financier de l'opération, situation de la collectivité au regard de ses obligations de construction de logements sociaux, mixité sociale, densification urbaine ou encore difficultés techniques particulières pesant sur la réalisation du programme.

Les situations locales sont en effet très hétérogènes. Chaque collectivité a sa propre définition du logement accessible et sa propre estimation des besoins en logements. L'ingénierie de projet doit donc être combinée à la connaissance des marchés de l'habitat ou encore au développement de partenariats entre les services des DDT et de France Domaine.

La coordination des acteurs dans ce type d'opérations représente ainsi un enjeu prépondérant. Dans ce contexte, un EPF d'État constitue un outil intéressant dans la mesure où, par son ingénierie et son positionnement d'Établissement Public d'État travaillant en relation étroite avec les collectivités, il peut jouer un rôle de facilitateur.

L'intervention de l'EPF des Yvelines au Vésinet

En 2012, l'EPF des Yvelines a acquis auprès de l'État, pour un montant de 13,8 millions d'euros, un terrain de 16,8 hectares correspondant au site de l'ancien hôpital du Vésinet. Le tènement foncier représente un potentiel de 400 logements. L'EPF, après avoir réalisé les études nécessaires pour assurer la faisabilité du projet, a cédé le site à l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) en 2014.

Cet exemple illustre le rôle et l'apport que peut avoir un EPF : concertation et proximité avec les élus et les services de l'État, expertise sur l'optimisation du programme, ingénierie technique sur les sites et sols pollués, neutralité et position d'intercesseur, pédagogie sur la densité, la prise en compte des besoins en logement et les nécessités d'équilibre de l'opération.



Pour en savoir plus :

- ➔ Certu, DAFI, *Mobilisation et valorisation du foncier public*, sous la coordination de Gladys Samso et Guillaume Fauvet, collection Références, n° 137, novembre 2013, 58 p.
- ➔ Thierry Repentin, *La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement*, rapport remis le 7 janvier 2015, 110 p.
- ➔ Dossier « Mobilisation du foncier public en faveur du logement » sur le site internet du ministère du Logement : www.territoires.gouv.fr

TABLE RONDE N° 2 : ANTICIPER LE FONCIER DES GRANDES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Participants : Claude Bertolino, directrice générale de l'EPF PACA – Philippe Courtois, ancien directeur général de l'EPA Bordeaux-Euratlantique – Pascal Gauthier, directeur général de l'EPA de la Plaine du Var – Muriel Gozal, directrice générale de la FNSafer – Aurélien Louis, chef du bureau du sol et du sous-sol à la Direction Générale de la Prévention des Risques au ministère de l'Écologie – Stéphane Peu, vice-président de Plaine Commune.

La question foncière est prégnante pour les OIN et les grandes opérations d'ensemble

Depuis 1983 et le transfert de la compétence urbanisme aux communes, les opérations d'intérêt national (OIN) restent les derniers grands projets d'urbanisme marqués par un engagement majeur de l'État, et en particulier de ses Établissements Publics d'Aménagement (EPA), sur des secteurs qu'il considère comme prioritaires.

Ces opérations présentent des caractéristiques communes : la définition d'un périmètre d'intervention large, en cohérence avec la prise en compte des enjeux définis par l'État ; de grandes ambitions de développement ; le besoin d'une intervention volontariste ; une réponse diversifiée aux besoins locaux, que ce soit en matière de logements ou d'activités ; et le développement d'un grand équipement structurant autour duquel articuler toutes les actions.

Dans le cadre de ces projets, la question foncière, et plus particulièrement celle de l'anticipation des acquisitions, apparaît comme centrale.

Définir une stratégie foncière : un préalable indispensable

En effet, si, pour des opérations diffuses (simples permis de construire pouvant aller jusqu'à 200 logements), les acquisitions de terrains et leur portage de court terme (5-6 ans) peuvent encore s'envisager au gré des opportunités, ce n'est plus le cas dès lors que les opérations sont d'importance (taille et durée), comme les OIN, ou comme les opérations d'ensemble (ZAC notamment), qui de par leur complexité, nécessitent des portages longs.

La définition d'une stratégie foncière partagée est alors un préalable indispensable pour ce type de grandes opérations. Elle présente de nombreux avantages, en :

- donnant du temps pour élaborer un projet cohérent avec la maîtrise foncière et la qualité des sols et en facilitant le montage de l'opération par itération entre projet, évaluation foncière et fixation du prix ;
- concourant à l'acquisition de terrains dans de bonnes conditions : elle évite une spéculation des prix une fois le projet connu sans pour autant tomber dans l'excès inverse, à savoir une spoliation des propriétaires ;
- contribuant à marquer les prix à leur juste valeur : elle évite de laisser s'instaurer des valeurs de référence excessives et concourt ainsi à une régulation des valeurs foncières ;
- permettant de privilégier la maîtrise du foncier par la préemption ou l'acquisition amiable plutôt que par l'expropriation, voie souvent jugée plus lourde et plus risquée.

Acquérir le foncier au juste prix

Les méthodes d'évaluation des biens font toujours débat. À titre d'exemple, par le passé, les Domaines minimisaient les coûts de réhabilitation de bâtiments désaffectés, ce qui a fortement limité la stratégie d'intervention de l'EPA Euratlantique sur le bâti. Bien que la nécessité de tenir compte des bilans pré-opérationnels ainsi que des contraintes qui sont liées au foncier (dépollution, proto-aménagement, reconstitution, etc.) ait aujourd'hui progressé, certains intervenants regrettent que les méthodes de France Domaine et du juge de l'expropriation n'intègrent pas suffisamment la possibilité pour les collectivités locales ou l'État de récupérer une partie de la plus-value générée par leur intervention. Ils appellent ainsi de leurs vœux une adaptation de la réglementation pour tendre vers une meilleure régulation des prix.

Répartir les financements

L'effort de financement des grandes opérations doit être justement réparti entre tous les acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Les témoignages insistent sur le fait que les initiateurs d'une grande opération d'aménagement doivent dès le départ se focaliser sur le programme et accepter l'idée d'un déficit et non l'inverse. Que les opérations soient portées par des SPL², des SEM³ ou menées en régie directe, elles sont confrontées aux mêmes contraintes budgétaires dues à la raréfaction de l'argent public. Elles ne peuvent plus supporter à elles seules le poids des investissements importants liés à la réalisation des équipements structurants ou à d'autres compensations d'éléments déficitaires du programme. De même, elles ne pourront continuer à jouer le rôle exemplaire qu'on attend d'elles que si un niveau d'exigence comparable est imposé aux autres opérations privées, pour éviter une concurrence trop importante.

Mobiliser une ingénierie spécifique

La présence d'une ingénierie foncière dédiée est déterminante, que ce soit en matière de connaissance des marchés, d'évaluation des valeurs foncières ou encore de négociation. L'ingénierie foncière contribue également à sensibiliser les élus aux enjeux fonciers et à mener une action concertée et complémentaire.

À ce titre, la complémentarité entre EPA et EPF joue tout son rôle et n'est plus à démontrer dans les opérations d'aménagement, mais elle n'est pas la seule. On peut également citer les liens développés de longue date avec les Safer qui doivent concilier la protection des terres cultivables et le maintien sur le long terme des exploitations agricoles avec le développement de l'urbanisation. Cela implique par ailleurs d'anticiper l'impact des projets d'aménagement et les mesures de compensation à mettre en place.

L'anticipation est également essentielle en matière de pollution de sols. La loi Alur va dans ce sens : en introduisant les secteurs d'information sur les sols, elle améliore l'information pour une prise en compte le plus en amont possible. La loi vise également à clarifier les responsabilités des acteurs pour faciliter la réhabilitation de friches.

EPF et EPA : une coopération payante

Depuis plusieurs années, le foncier est devenu rare et cher. Dans ce contexte, la question de l'anticipation foncière constitue une priorité et une clé indispensable à la concrétisation des opérations pour chacun des 13 OIN présents sur le territoire français. Pas d'aménagement sans foncier : tel est le constat partagé par tous les EPA.

² Société publique locale

³ Société d'économie mixte

En la matière, chacun développe des stratégies propres, qui bien souvent font appel aux partenariats locaux associant acteurs fonciers et acteurs de l'aménagement. La répartition des rôles est claire : à l'EPF l'acquisition du foncier et à l'EPA son aménagement. Développée de longue date, cette coopération apparaît aujourd'hui payante comme en région PACA où les investissements massifs de l'EPF sur une cinquantaine de sites permettent aux deux EPA porteurs des OIN Euroméditerranée et Plaine du Var de maîtriser un foncier propice à la réalisation de plus de 22 000 logements.

Le partage de la stratégie entre les deux acteurs est essentiel. Il doit porter notamment sur le phasage territorialisé de l'opération et les prix admissibles. Pour les sites occupés, la relocalisation et les éventuelles indemnités d'éviction doivent également être largement partagées et anticipées.

Aménager sans EPF : l'exemple de Bordeaux Euratlantique

Comment mobiliser le foncier pour un EPA qui ne peut compter sur la présence d'un EPF sur son périmètre d'intervention ? C'est la question à laquelle a été confronté l'EPA Bordeaux Euratlantique autour du projet de gare LGV. Dans ce cas, pas d'autres choix que de mener directement une politique d'acquisition volontariste pour se constituer un patrimoine foncier stratégique. Le portage du foncier pèse alors lourd dans les comptes.

Uniquement doté de 16 millions d'euros sous forme d'apports fonciers gratuits en provenance de la ville de Bordeaux, l'EPA n'a trouvé son salut que grâce à un recours massif à l'emprunt crédibilisé par quelques promesses de ventes et un différé de remboursement d'emprunt accordé par certaines banques. Une stratégie osée à l'origine d'une trésorerie négative jusqu'à la fin 2015 mais qui devra s'équilibrer à terme.

Différentes formes de coopération foncière

Autre solution mise en place en l'absence de maîtrise foncière publique : faire de l'aménagement sans aménageur et laisser agir le privé. Pour autant, cette tentation libérale ne saurait créer de la ville et structurer un territoire que si elle est encadrée par une solide négociation, comme dans le cas de l'opération des Bassins à flots à Bordeaux.

À Plaine Commune, la coopération foncière a le vent en poupe. À l'image « d'un tandem à deux guidons », des opérations conjointes sont menées entre l'État, qui intervient de manière stratégique, et les collectivités locales qui sont parties prenantes de l'ensemble du processus. Ces coopérations prennent la forme de sociétés foncières dont le capital est détenu à moitié par la SEM et par l'EPF, ou de SEM à opération unique.

Cette dernière configuration permet de partager le portage du foncier, les bénéfices mais aussi le risque entre collectivités locales et acteurs privés de l'aménagement. Il s'agit là d'une nouvelle forme de coopération qui ouvre des perspectives intéressantes dans un contexte où les acteurs publics n'ont plus la capacité d'agir seuls.

Les SEMOP

La loi du 1er juillet 2014 crée un nouveau statut de société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) et insère à cet effet de nouveaux articles (L.1541-1 à L.1541-3) dans le Code général des collectivités territoriales. La SEMOP est une structure commerciale, comme il en existe d'autres : la SEML (société d'économie mixte locale), la SCIC (société coopérative d'intérêt collectif), la SAS (société par actions simplifiée), la SPL (société publique locale). Jusqu'à présent une collectivité ne pouvait pas contractualiser librement avec les SEM qu'elle avait constituées.

Avec cette loi, la collectivité – une fois son besoin défini – peut lancer un appel d'offres afin de sélectionner en même temps le(s) futur(s) actionnaire(s) de la SEMOP et l'attribution du contrat à cette SEMOP.

Pour en savoir plus :



→ Cerema, METL, AdCF, *Politiques foncières en faveur du logement, Regards croisés sur trois agglomérations*, avril 2014, 47 p.

→ On trouvera également de nombreuses ressources sur le [site internet](http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr) « Les outils de l'aménagement » du Cerema (www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr), et notamment la fiche *Établissement public d'aménagement (EPA)* rédigée par Maurice Goze et la fiche *Opérations d'intérêt national (OIN)* rédigée par Seydou Traorè.

TABLE RONDE N° 3 : LES ENJEUX FONCIERS DES CENTRES-BOURGS : HABITAT EN RENOUVELLEMENT URBAIN

Participants : Bruno Marty, maire de La Réole (33) – Philippe Matheron, Commissariat général à l'égalité des territoires – Philippe Grall, Directeur général de l'EPF Poitou-Charentes – Martin Duplantier, architecte-urbaniste et économiste, Debarre Duplantier Associés – Didier Vilain, Directeur général de l'EPF Bretagne.

La difficile équation économique des centres-bourgs

Les centres-bourgs se heurtent à des difficultés particulières, avec parfois des taux élevés de vacance, une concentration de la pauvreté ou encore un éloignement des commerces et de l'artisanat en périphérie. La problématique de fond est de résoudre l'équation économique dans ces territoires où, s'il n'y a pas de marché, il y a des besoins. Se pose alors la question de l'intervention publique et de l'innovation pour proposer une alternative au modèle classique du pavillon avec jardin et ramener des habitants en ville.

Un appel à l'expérimentation

Lancé conjointement par le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, le ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique et le ministère des Outre-Mer, l'appel à manifestation d'intérêt « revitalisation des centres-bourgs » traduit cette nécessité d'expérimenter et d'innover. Les 54 projets retenus sont de deux types : d'une part, des centres-bourgs ruraux qui connaissent un déclin démographique ou un affaiblissement de leurs fonctions de centralité ; d'autre part, des centres-bourgs de couronne périurbaine en difficulté face à une dynamique démographique et une demande de logements, d'équipements et de services auxquelles ils ont du mal à faire face.

Dans le cadre de l'appel à manifestation, plusieurs effets de leviers seront expérimentés dans le cadre d'un projet global :

- réhabilitation de logements pour constituer une offre attractive,
- action sur l'animation commerciale et le maintien de commerces,
- action sur la qualité de vie et les aménagements publics.

L'appel à manifestation d'intérêt « revitalisation des centres-bourgs »

Parmi les 300 dossiers présentés par des communes (moins de 10 000 habitants) et des intercommunalités, 54 projets ont été retenus et seront soutenus par l'État. Le montant du programme s'élève à 240 millions d'euros sur 6 ans, dont 200 millions d'euros apportés par l'Anah. Des conventions sont en cours de signature. Elles concernent l'ingénierie de projet, mais aussi des études, par exemple sur les besoins en commerces ou la sensibilisation du public. Un suivi-animation de ces expérimentations sera mené avec l'appui du Cerema.

Plus de précisions et carte des lauréats sur le site internet du ministère du Logement : www.territoires.gouv.fr

L'exemple de La Réole en Gironde

La Réole, commune de Gironde de 4 200 habitants, située à 35 minutes de Bordeaux, est un des sites retenus par l'appel à projet. Le centre-bourg historique, labellisé « ville d'art et d'histoire », se caractérise par un parc locatif privé très bon marché et très paupérisé (12 % d'habitat indigne, 19 % de logements vacants, fort pourcentage de ménages sous le seuil de pauvreté).

Dès 2008, la commune s'est préoccupée de cette perte d'attractivité. En 2010, elle a engagé avec d'autres partenaires (dont le Département, la Région et l'Anah) un projet urbain global (« La Réole 2020 »), incluant notamment la réhabilitation de l'habitat et l'animation commerciale, et prévoyant l'association de la population.

Parmi les actions concrètes engagées par la commune avec ses partenaires, on peut citer : un accord-cadre fin 2013 pour un fonds partenarial relatif au déficit des opérations foncières et à l'acquisition de biens ; la création d'un budget annexe d'un montant d'1,2 millions d'euros d'investissement par la commune ou encore une ingénierie dédiée avec un chef de projet depuis 5 ans et l'implication de la responsable de l'urbanisme.

Un axe stratégique pour les EPF de Poitou-Charentes et de Bretagne

Dès leur création, les EPF de Poitou-Charentes et de Bretagne ont axé leur stratégie sur les problématiques de densification et de renouvellement urbain des centres-bourgs, dans des contextes économiques complexes (habitat inadapté, artisanat éloigné, étalement urbain).

Pour ces établissements, il s'agit d'accompagner les politiques d'intervention des collectivités pour redonner de l'attractivité à leurs centres-bourgs, en les aidant à affiner leur projet et à définir des priorités en fonction des moyens financiers. Leur action vise également à « soulager (les collectivités) du suivi du foncier » en assurant la préemption (en vue de la maîtrise des prix fonciers), l'acquisition et le portage foncier.

Des projets de renouvellement urbain accompagnés par les EPF

L'EPF de Poitou-Charentes est ainsi intervenu à Parthenay (Deux-Sèvres). Dans ce projet sont conjuguées plusieurs actions : OPAH, PIG, réaménagement des équipements publics. Des études viennent également alimenter la stratégie. La CCI a ainsi entrepris des analyses de marché, une analyse du potentiel de commercialisation du logement ou encore de la soutenabilité des commerces.

En 2010, l'EPF de Bretagne a initié une expérimentation sur deux communes : Mellé (Ille-et-Vilaine) et Josselin (Morbihan). La démarche s'est appuyée sur un comité de pilotage regroupant une quarantaine d'institutions. Elle a développé une approche systémique impliquant les habitants et s'est articulée selon 4 axes :

- une étude sociologique pour comprendre les « attractifs » et les « répulsifs » des centres-bourgs concernés,
- un repérage des biens mobilisables, notamment pour montrer que le potentiel foncier existait,
- la construction d'un projet urbain concerté (il a ainsi pu être décidé de fermer des zones 1AU et 2AU en extension pour concentrer la demande sur l'existant),
- une phase de marketing territorial abordant des aspects très concrets : comment se gare-t-on ? quel fonctionnement commercial ?...

Enfin, un travail a été réalisé avec l'école d'architecture de Rennes pour donner à voir aux habitants le devenir possible des sites. L'explication de la démarche aux propriétaires a permis au final de générer rapidement des ventes sur un marché précédemment bloqué. Six autres communes de Bretagne poursuivent l'expérimentation en 2015. L'objectif est d'industrialiser la démarche.

Les normes : leviers de l'équation économique du renouvellement des centres-bourgs ?

Enfin, la table ronde a été l'occasion d'évoquer la question des coûts induits par certaines normes et par certains procédés de construction. L'architecte-urbaniste Martin Duplantier a ainsi évoqué l'absence de vision systémique en la matière : il critique notamment l'existence de certaines normes, parfois incompatibles et non adaptées aux objectifs généraux poursuivis.

Ces normes peuvent être onéreuses, en particulier lorsqu'elles se cumulent : obligation par exemple de deux places de stationnement par logement à articuler avec les places « visiteurs » ; réglementation thermique en secteur sauvegardé ; ou encore, avant l'assouplissement de mars 2014, normes d'accessibilité pour l'ensemble des logements étudiants desservis par ascenseur.

Quelques pratiques innovantes pourraient permettre de répondre aux enjeux d'équilibre économique : travailler sur des « bilans ouverts » avec expertise détaillée côté promoteurs et côté collectivité ; diminuer les frais de gestion et de commercialisation, par exemple en conservant une liste des personnes qui font connaître leurs attentes en matière de logement auprès de la collectivité ; réduire les coûts de construction en ayant recours à des procédés de construction alternatifs (préfabrication) ou en faisant jouer la concurrence entre fabricants de matériaux.

Pour en savoir plus :

- ➔ Cerema, DREAL Bretagne, Foncier de Bretagne, *Démarche expérimentale de « revitalisation des centres-bourgs » à Mellé (35) et Josselin (56)*, Capitalisation des travaux, mars 2014, 94 p.
- ➔ Espaces naturels régionaux Nord-Pas-de-Calais, *Outils réglementaires fonciers, fiscaux, contractuels favorables au renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux*, 2014, 158 p.
- ➔ Dossier « *Revitaliser les centres-bourgs* » sur le site internet de Foncier de Bretagne : www.foncierdebretagne.fr



TABLE RONDE N° 4 : PÉRIURBANISATION ET COMPENSATIONS FONCIÈRES

Participants : Sylvain Brillet, directeur de l'EPF local de Loire-Atlantique, Nathalie Guesdon, cheffe du bureau foncier et biodiversité, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Jean Guillet, directeur général de l'EPORA, Michel Heimann, directeur général de la Safer Rhône-Alpes.

Le recul des espaces agricoles : une préoccupation

La prise de conscience de l'enjeu de préservation des espaces agricoles et de leur contribution à la préservation de l'environnement est relativement récente. Dans son rapport de mai 2014, l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA) situe la consommation d'espaces agricoles entre 40 000 et 90 000 ha par an depuis 2000, la diversité des chiffres s'expliquant par l'absence d'outil dédié à la mesure de l'évolution des espaces agricoles.

Ce recul affecte la production agricole, mais également les aménités liées à ces espaces. Aussi, plusieurs mesures législatives ont été prises ces dernières années pour endiguer l'étalement urbain et la consommation d'espaces, notamment en 2010 à travers la loi Grenelle II et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP).

Les dernières évolutions ont été apportées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) promulguée le 13 octobre 2014.

La loi fait évoluer deux outils mis en place par la LMAP en élargissant leur périmètre. Il s'agit, d'une part, de l'ONCEA qui devient Observatoire national de l'évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) et, d'autre part, des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) qui deviennent les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Le principe éviter-réduire-compenser appliqué à l'économie agricole

Par ailleurs, la loi applique désormais le principe éviter-réduire-compenser (ERC) à l'économie agricole à travers l'article *L.112-1-3 du Code rural* selon lequel « les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole, font l'objet d'une étude préalable ».

Le principe éviter-réduire-compenser concerne à la fois les documents de planification et les projets de travaux et d'aménagement susceptibles de porter atteinte aux milieux naturels ou, depuis la LAAAF, à l'économie agricole.

Il s'agit, le plus en amont possible (dès la phase de conception), de rechercher avant tout à éviter les impacts négatifs du projet en portant la réflexion sur sa nature, sa localisation et son opportunité au regard des enjeux écologiques et agricoles. Si les mesures d'évitement ne sont pas suffisantes, des mesures de réduction doivent être prises. Enfin, en dernier recours, s'il persiste des impacts négatifs significatifs, le maître d'ouvrage doit mettre en place des mesures compensatoires dont l'objectif est d'apporter une contrepartie aux effets négatifs qui n'ont pas pu être évités ou suffisamment réduits.

Une innovation : la compensation foncière agricole

La compensation agricole est ainsi reconnue au même titre que la compensation écologique qui avait été créée bien auparavant par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et qui avait été renforcée par la loi Grenelle II. Cela répond notamment à la revendication des acteurs du monde agricole de ne plus constituer la variable d'ajustement des études d'impact environnemental.

L'enjeu actuellement est de trouver un équilibre entre développement urbain et préservation de la biodiversité et des espaces agricoles. Par ailleurs, l'impact d'un projet concerne souvent à la fois l'environnement et l'agriculture. Les fonctions environnementales et les usages agricoles devraient donc être traités de manière équivalente et conjointe, notamment au regard des logiques de compensation.

Des retours d'expérience à stimuler

Un groupe de travail a été créé pour examiner les différentes modalités de la mise en œuvre de ce principe « Éviter, réduire, compenser », tel que défini par l'article L. 112-1-3 du Code rural issu de la LAAAF. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la préparation d'un décret d'ici le 1^{er} janvier 2016. Une des orientations est de s'appuyer sur les dispositifs existants.

À ce jour, aucune doctrine nationale n'existe, contrairement au foncier naturel pour lequel une doctrine a été arrêtée en mai 2012. Il existe en revanche des initiatives à l'échelle départementale comme en Isère, dans le Var ou en Loire-Atlantique.

Par exemple, en Isère a été créé un fonds d'investissement pour compenser les pertes de potentiel agricole (1€ par m² de foncier agricole consommé). Ce fonds permet de financer des initiatives en lien avec la production agricole, par exemple un point de vente agricole ou un drive de produits bios. Plus généralement, la mise en place de fonds de compensation ouvre des perspectives d'innovation en matière d'acquisition, de gestion, de transfert de site d'exploitation, d'accompagnement de filières agricoles, de réhabilitation d'espaces et de résorption de friches.

Favoriser les coopérations entre les acteurs du foncier

L'innovation passe également par la coopération des acteurs du foncier et une articulation des actions foncières sur les différents types d'espaces. Il existe ainsi de nombreux partenariats entre EPF (d'État ou locaux) et Safer, qui permettent de faire jouer la complémentarité entre une intervention sur les espaces urbains (résidentiels et économiques) et une intervention sur les espaces ruraux (agricoles et naturels), tout en s'appuyant sur des pratiques de travail comparables. Les actions de maintien ou de transfert d'exploitation dans le cadre d'opérations d'aménagement montrent l'intérêt de ces coopérations.

Par exemple, en Rhône-Alpes, dans le cadre d'un projet d'extension d'une zone artisanale impactant une exploitation agricole et induisant une démarche de compensation, une intervention conjointe a été menée par la Safer et l'EPORA :

- la Safer a identifié les besoins de l'exploitant, recherché le foncier, l'a négocié et l'a attribué à l'exploitant sur la base d'un cahier des charges,
- l'EPORA a négocié la propriété actuelle pour développer le projet.

De même, l'EPF local de Loire-Atlantique est partie prenante, aux côtés d'autres partenaires, dans plusieurs initiatives visant à préserver le foncier agricole.

Dans le cadre du PAEN⁴ le plus important de France (17 000 ha), un protocole a été signé avec la Safer pour l'instruction des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) pour le compte du Conseil général. L'EPF a également participé à l'élaboration d'une charte départementale pour la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement du territoire.

Pour en savoir plus :



- ➔ Commissariat Général au Développement Durable, « *La séquence « éviter, réduire et compenser », un outil de préservation des milieux naturels* », Le point sur, n° 184, juin 2014, 4 p.
- ➔ Commissariat Général au Développement Durable, Direction de l'Eau et de la Biodiversité, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, octobre 2013, 229 p.
- ➔ Association des maires de Loire-Atlantique, *Charte pour la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement du territoire*, février 2012, 71 p.
- ➔ Chambre départementale d'agriculture du Var, *Guide méthodologique pour le maintien du potentiel de production agricole*, décembre 2012, 11 p.

⁴ Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

ÉLÉMENTS DE CLÔTURE : L'ÉMERGENCE DE PRATIQUES INNOVANTES À PARTIR D'INITIATIVES LOCALES

Ces premières rencontres des acteurs publics du foncier ont permis de dresser un état des lieux des évolutions en cours dans le champ du foncier et de lancer quelques pistes de réflexion à expertiser et consolider.

Des problématiques communes avec le plan de relance

De manière générale, les sujets évoqués lors des tables rondes méritent d'être mis en regard des objectifs du plan de relance présenté par le Gouvernement les 25 juin et 29 août 2014 :

- favoriser l'accès à la propriété,
- simplifier les normes de construction et développer l'innovation,
- augmenter l'offre de logements neufs, sociaux et intermédiaires,
- renforcer la mobilisation du foncier,
- rénover les logements.

Des questions transversales qui ressortent des échanges

En particulier, les rencontres ont été l'occasion d'aborder, de manière transversale aux quatre tables rondes, trois questions :

1. Le potentiel foncier existe mais comment le mobiliser ?

Les projets du Vésinet (foncier public), de Bordeaux Euratlantique en lien avec l'arrivée en 2017 de la LGV Atlantique ou encore de la Plaine Saint-Denis sont autant d'initiatives reposant sur la mise en œuvre de pratiques locales dans le cadre d'un contexte réglementaire et législatif structurant. Le partenariat entre État (à travers ses établissements publics et services) et collectivités conditionne la réussite de ces projets complexes.

La tendance à la prise en compte des initiatives locales est plus ou moins marquée et dépend du degré de maturité de la thématique. Par exemple, un tel mouvement est en cours de structuration autour du foncier agricole. Le futur décret déclinant le principe de compensation agricole s'appuiera ainsi sur un retour d'expériences locales.

Pour le foncier public, la mobilisation de terrains devrait s'accélérer en 2015. Elle pourra s'appuyer pour cela sur l'action de la CNAUF.

2. Comment développer et renforcer les partenariats, que ce soit pour le montage d'opération ou la mobilisation de compétences croisées ?

Plusieurs dispositifs tels que l'organisation d'un travail complémentaire entre les EPF d'État et les EPF locaux, la signature de conventions entre EPF et Safer ou le Conservatoire du littoral ou encore la signature d'accords cadres entre acteurs publics et fonciers sont innovants et peuvent permettre de structurer les partenariats locaux ou nationaux.

3. Comment concilier développement de l'offre de logements et préservation des espaces agricoles et naturels ?






L'intégration d'une gestion économe de l'espace dans les politiques d'urbanisme pousse à revoir en profondeur les stratégies foncières et d'aménagement. Privilégier les opérations en renouvellement urbain comme dans les centres-bourgs, favoriser des projets plus denses et à proximité des transports comme dans les grandes opérations d'aménagement ou encore anticiper la consommation de terres cultivables pour pérenniser les exploitations agricoles comme s'y emploient les Safer : autant d'approches qui se sont imposées comme des principes incontournables de l'aménagement urbain d'aujourd'hui.

La dynamique initiée par ces premières rencontres des acteurs publics du foncier sera reconduite chaque année par la DGALN. En rassemblant ainsi les acteurs publics intervenant sur le foncier, elles leur permettront, comme cela a été fait au cours de cette première journée, d'exprimer leur position, leurs difficultés, de montrer leurs réussites. Cela permettra d'améliorer les liens entre les acteurs, de favoriser la diffusion de méthodes ayant montré leur efficacité, mais aussi d'alimenter le débat pour faire évoluer la réglementation et l'adapter.

Actes des premières rencontres des acteurs publics du foncier rédigés par le Cerema

Rédacteurs :



-  **Annabelle Berger**, direction territoriale Nord-Picardie, PCI Foncier et stratégies foncières
-  **Vincent Caumont**, direction territoriale Nord-Picardie, PCI Foncier et stratégies foncières
-  **Guillaume Fauvet**, direction technique Territoires et Ville
-  **Bertrand Leroux**, direction territoriale Méditerranée, PCI Foncier et stratégies foncières
-  **Marc Morain**, direction technique Territoires et Ville





**Ministère du Logement,
de l'Égalité des Territoires
et de la Ruralité**

Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature
92055 La Défense cedex
Tél. 01 40 81 21 22
www.territoires.gouv.fr

