

Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales

Il n'existe pas de bonne politique foncière dans l'absolu (car ni les problèmes à résoudre, ni les objectifs politiques, ne sont pas partout les mêmes). Il est cependant possible d'énumérer quelques lignes de conduite utiles à respecter.

1 Ne pas réduire la « politique foncière » à « action foncière »

L'action foncière publique qui consiste à acheter des terrains, à en assurer le portage, etc. ne constitue qu'un aspect second des politiques foncières publiques, même si c'est le plus coûteux.

On fait d'abord de la politique foncière en adoptant des règles d'urbanisme intelligentes, en négociant correctement avec les opérateurs et en organisant le financement de l'aménagement de nouveaux terrains.

2 L'échelle de l'agglomération ou du « pays » est la meilleure échelle géographique pour conduire une politique foncière cohérente.

L'action foncière publique (acquisition-vente de terrains) peut évidemment être menée par des autorités administratives de tout échelon (communal, départemental, étatique, etc.), mais cela ne constitue pas une véritable politique foncière.

Dans la mesure où l'on a l'ambition de concevoir une politique foncière globale ayant un impact sur la formation des valeurs foncières et l'approvisionnement du marché en terrains, il est pratiquement nécessaire d'intervenir à l'échelle de l'ensemble d'une agglomération. C'est en effet à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers.

Le niveau communal est presque toujours trop étroit puisque la demande d'espaces ne se cantonne pas aux limites administratives d'une commune. Inversement, il y a généralement peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine. Même si certains outils peuvent être gérés à une échelle plus large (cas d'établissements fonciers régionaux par exemple), la responsabilité de la politique foncière proprement dite a donc tout avantage à être assumée à l'échelle de l'agglomération.

3 Il n'existe pas de bonne politique foncière qui ne soit subordonnée à une politique d'aménagement.

Une collectivité publique qui ne souhaite pas poursuivre de politique d'aménagement n'a besoin d'aucune politique foncière, mais inversement, toute politique foncière doit être étroitement subordonnée à des politiques d'aménagement.

La politique foncière n'est qu'un outil ; elle ne constitue jamais une fin en soi. Par voie de conséquence, si la conduite de cette politique est confiée à un opérateur foncier, celui-ci doit toujours rester soumis à des objectifs d'aménagement définis par ailleurs.

4 Une bonne politique foncière doit aussi savoir être « opportuniste ».

L'opportunisme, habituellement considéré comme un défaut, peut au contraire devenir une qualité pour une politique foncière. Le moment où va être mise en vente une grande emprise industrielle, une exploitation agricole, ou le parc d'un couvent, est généralement tout à fait imprévisible.

Une bonne politique foncière est donc celle qui se donne les moyens d'une prise de décision rapide appuyée sur un potentiel d'intervention suffisant : elle ne doit pas s'enfermer dans une planification pluriannuelle trop rigide.

Cette nécessaire capacité d'adaptation aux événements ne signifie évidemment pas qu'une politique foncière puisse n'être qu'opportuniste : chaque nouvelle décision doit au contraire s'inscrire chaque fois dans une perspective d'aménagement d'ensemble réactualisée.

5 Une bonne politique foncière a besoin d'un bon système d'observation foncière.

La conduite de la politique foncière, comme celle de la politique d'aménagement, a besoin d'être éclairée en permanence par la connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés fonciers.

Cette connaissance ne peut pas être fournie par des études ponctuelles, car celles-ci seraient beaucoup trop coûteuses à entreprendre et trop vite dépassées pour être très utiles. Elle ne peut pas non plus se contenter d'observations continues mais sectorielles car c'est la mise en relation des secteurs qui est éclairante.

L'observation foncière a donc tout avantage à être conçue comme un système pérenne et global. Pérenne parce que c'est sur une durée assez longue (au moins cinq ans) que se manifestent les évolutions qu'il faut suivre. Global parce que c'est l'interrelation des marchés sur l'ensemble des secteurs géographiques de l'agglomération qu'il importe de saisir.

Cependant, il n'est pas souhaitable que l'éventuel organisme en charge de l'action foncière ou, a fortiori, en charge d'actions d'aménagement, soit simultanément chargé de la conduite de l'observation foncière. En effet celle-ci doit rester neutre et accessible à tous les acteurs qui concourent à la définition des objectifs des politiques d'aménagement.

On notera enfin qu'une bonne observation foncière ne porte pas seulement sur les prix des terrains mais aussi, simultanément, sur les volumes échangés et sur les catégories d'acteurs impliqués. Cela est d'autant nécessaire que les retournements sur les quantités précèdent généralement les retournements sur les prix.

6 Observation et politique foncière doivent s'appuyer sur une claire conceptualisation des marchés.

Chacun comprendra que le marché des terres agricoles n'obéit pas aux mêmes mécanismes que celui des terrains aménagés, prêts à être bâtis. Et qu'il ne faut pas non plus confondre ce dernier avec le marché des espaces urbanisables à aménager, etc.

Au total, il est finalement utile de distinguer six marchés fonciers bien différents, qui n'obéissent pas aux mêmes mécanismes. Il est même utile d'y ajouter un septième cas de figure, celui des terrains « hors marché ».

On aboutit alors à la typologie décrite dans « [les six marchés](#) »

Les techniques d'observation les méthodes de diagnostic et d'analyse, varient d'un marché à l'autre, même si ce sont les mêmes bases de données qui sont utilisées.

Mais ce sont surtout les modes d'intervention qui doivent être adaptés à chacune de ces situations.

7 L'urbanisme réglementaire comme l'urbanisme opérationnel doivent être articulés avec les politiques foncières.

La politique foncière ne se réduit pas à « [l'action foncière](#) », c'est-à-dire aux opérations d'achat et de vente des terrains. Elle doit inclure toutes les interventions qui contribuent à infléchir la valeur et l'usage des espaces, ou du moins s'articuler avec elles.

C'est en particulier le cas de l'urbanisme réglementaire qui a un rôle central dans la formation de la valeur des espaces, sachant que son impact n'est pas instantané mais a besoin de constance et de durée.

Mais c'est aussi le cas de l'urbanisme opérationnel puisque, en définitive, la production foncière demeure fondamentalement le seul remède contre la pénurie de terrains à bâtir disponibles.

8 Il faut intervenir en priorité sur le marché des terrains à urbaniser et non pas sur le marché des terrains à bâtir.

Subventionner la production de terrains à bâtir est une politique facile à concevoir mais extrêmement coûteuse. Elle ne se justifie pas en termes de « politique foncière » même si elle peut être utile, par ailleurs, en termes de « politique sociale » (aide à l'implantation de logements sociaux) ou en termes de « politique économique » (aide à l'implantation d'activités).

C'est sur le marché des espaces naturels à urbaniser qu'une politique foncière peut avoir le plus d'impact pour le moindre coût. La valeur des espaces naturels voués à une urbanisation plus ou moins lointaine est en effet totalement conditionnée par les politiques foncières locales qui seront mises en œuvre.

Il suffit par exemple que quelques-uns de ces terrains bénéficient d'autorisations d'urbanisme sans contrepartie pour que tous les terrains similaires acquièrent ipso facto des plus-values d'anticipation et de nombreuses années de rigueur seront alors nécessaires pour remonter le courant.

9 La mise en valeur des espaces naturels et agricoles a besoin de sécurité sur une durée, donc d'une stabilité des zonages.

Les exploitants agricoles, les propriétaires privés d'espaces boisés, ne sont généralement pas des « spéculateurs ». Ils le deviennent lorsqu'ils constatent que les collectivités publiques changent d'avis, rendent constructibles, au cas par cas, des terrains voisins qui ne l'étaient pas auparavant, procurent ainsi à certains acteurs de fortes plus-values.

La valorisation d'un espace naturel demande souvent, paradoxalement, plus de temps que sa transformation éventuelle en terrain à bâtir : un arbre ne pousse pas en une année et les investissements agricoles doivent eux aussi s'amortir sur 15 ou 30 ans.

Il est donc utile de délimiter d'une manière ou de l'autre et d'afficher, le « macro zonage » des espaces naturels auxquels l'urbanisation nouvelle ne devra toucher en aucun cas dans la quarantaine d'années à venir. Cela doit être réaffirmé à l'occasion de l'étude du SCOT, même si un tel zonage n'est pas légalement requis.

10 Une hausse excessive des prix des terrains est d'abord le résultat d'une mauvaise politique. Inutile d'accuser d'éventuels « spéculateurs ».

Le prix des terrains ne dépend que de la compétition entre les acquéreurs potentiels de ces terrains. La « spéculation foncière » n'a jamais pu provoquer la hausse des prix. Elle en profite seulement, ou elle tente d'en profiter, ce qui est tout différent. Dans le pire des cas (formation d'une « [bulle spéculative](#) »), elle la prolonge et l'amplifie mais elle est alors inévitablement suivie d'une phase de baisse elle aussi amplifiée.

Si les terrains à bâtir sont d'un prix anormalement élevé, cela peut être pour une ou plusieurs des causes suivantes :

- dérapage des prix du « gisement foncier » sur le troisième marché du fait d'une politique foncière et réglementaire trop laxiste ;
- production insuffisante de nouveaux terrains à bâtir du fait d'une politique d'aménagement trop malthusienne ;
- imputation d'une part excessive des coûts généraux de l'urbanisation aux opérations nouvelles ;
- exigences de qualité parfois trop élevées pour les opérations nouvelles (en particulier en matière de VRD de desserte).

11 De trop faibles valeurs foncières peuvent aussi être le symptôme de graves dysfonctionnements.

Le but d'une politique foncière n'est pas d'agir indistinctement, tous azimuts, en vue de la diminution des prix des terrains.

Dans un certain nombre de cas, l'existence de trop faibles valeurs foncières peut être, au contraire, le symptôme de graves dysfonctionnements. Le but d'une politique foncière peut donc parfois devenir la revalorisation du marché d'un secteur.

C'est en particulier le cas du niveau des charges foncières dans les quartiers existants. Lorsque le marché de l'immobilier devient trop dépressif, le niveau des charges foncières compatible avec l'équilibre d'une opération peut tomber si bas que tout montage d'opérations nouvelles devient durablement impossible et que le quartier est condamné à une spirale de dévalorisation croissante.

Mais dans les espaces naturels aussi, le maintien de prix exagérément bas peut favoriser, dans certains cas, un gaspillage des surfaces disponibles et une dégradation des espaces.

12 La croissance urbaine est nécessaire, même en l'absence de croissance démographique

Lorsque le niveau de vie s'améliore, il est normal que les ménages cherchent à habiter un peu plus au large. En trente-quatre ans (à peine plus d'une génération) de 1972 à 2006, la surface moyenne de surface de plancher de résidence principale par habitant a augmenté de 60%.

Si la politique d'urbanisme d'une commune ne permet pas une telle augmentation des surfaces bâties, les habitants iront progressivement chercher ailleurs les surfaces qui leur manquent et la population diminuera.

Cette croissance urbaine peut se faire soit par densification du bâti, soit par extension du bâti, soit, plus naturellement, les deux à la fois.

13 Il ne faut pas confondre densification du bâti et densification de la population

Il résulte du point précédent que la densification du bâti (qui se mesure par les COS existants) n'évolue pas de la même manière que la densification de la population (qui se mesure en habitants par km² ou habitant et emplois par km²).

La population peut diminuer alors que les volumes bâtis augmentent si cette augmentation est insuffisante. A fortiori, si les constructions nouvelles ne font que remplacer les constructions vétustes à l'identique, la population diminuera nécessairement, à moins que le maintien de la densité démographique ne soit le reflet d'une paupérisation relative.

14 Il ne faut pas confondre « extension urbaine » et « dispersion urbaine »

L'étalement urbain mesure la somme des surfaces urbanisées. Mais ces surfaces peuvent être plus ou moins dispersées et les conséquences de l'étalement sur l'agriculture et sur l'environnement n'est pas du tout le même si les nouvelles surfaces urbanisées sont compactes ou dispersées.

La même quantité de constructions nouvelles et d'habitants nouveaux dans une commune périphérique d'une agglomération n'a pas le même impact selon que les constructions nouvelles se font en continuité du bourg existant ou en petites opérations dispersées. Les statistiques « à la commune » de l'étalement urbain sont donc trompeuses.

15 Pour préserver les espaces naturels et agricoles, il est nécessaire d'accepter une certaine densification des espaces urbanisés.

Pour empêcher que les constructions nouvelles ne se traduisent par une trop forte amputation des espaces naturels, il faut donc accepter une certaine densification immobilière des espaces urbanisés : un nouveau lotissement qui s'étale sur de vastes parcelles sous prétexte de préserver l'environnement est en réalité un lotissement qui contribue globalement à l'étalement urbain, à l'amputation des espaces naturels et à l'allongement des distances de déplacement. Du point de vue de la défense de l'environnement, il est donc contre-productif d'adopter des règlements d'urbanisme qui imposent de faibles densités constructibles.

Le caractère plus ou moins « vert » d'une nouvelle opération tiendra beaucoup plus à la présence d'arbres et à l'obligation d'en planter de nouveaux, qu'à la taille des pelouses, des allées, etc. Dans un règlement, il est plus efficace et plus économique, sur le plan paysager, d'imposer la plantation d'arbres de haute tige que d'accroître la surface des terrains.

16 C'est moins l'habitat individuel en tant que tel, que la taille des terrains qui est responsable de l'étalement urbain.

Lorsqu'on mesure la densité globale d'un quartier, en y incluant les espaces de circulation et les équipements de proximités, on découvre qu'il existe assez peu de différence entre un quartier de petits collectifs et un quartier de maisons individuelles sur petits terrains (300 ou 400 m²). Par contre la différence de densité devient considérable lorsqu'on passe à des constructions individuelles sur grands terrains (plus de 600m² ou 1000m²).

Dans la mesure où il existe une forte demande pour la maison individuelle, il est donc plus sage d'y répondre en produisant des petits terrains individuels bien placés plutôt

que de prétendre imposer une urbanisation en habitat collectif dont les acquéreurs ne veulent pas et de voir, les ménages qui en ont les moyens, rechercher des implantations individuelles beaucoup plus lointaines.

Il ne s'agit nullement de contraindre les acquéreurs de maisons individuelles à n'avoir que des petits terrains mais il faut au moins les laisser libre de le faire si cela leur convient. Cela n'empêchera pas les ménages qui le veulent, de payer plus cher pour avoir des terrains plus grands.

17 Les secteurs desservis par une ligne de transport en commun en site propre doivent être densifiés en priorité.

Le coût d'une ligne de transport en commun en site propre étant élevé et le nombre de stations limité, la surface des secteurs situés à distance piétonnière de ces stations est, elle aussi, nécessairement limitée. La localisation des stations doit donc être choisie en fonction de la densité (en activités et/ou en logement) de ces secteurs ou de leur capacité de densification.

Inversement, il est normal que la valeur de l'espace desservi par un TCSP soit beaucoup plus élevée que celui d'un espace non desservi. Le contraire serait le signe d'une faible utilité de ce TCSP, c'est-à-dire d'un dysfonctionnement.

Le rôle de l'action foncière public est alors, non pas de prétendre s'opposer à cette valorisation au nom de la lutte contre la spéculation foncière, mais au contraire de chercher à la capter en intervenant le plus en amont possible et, pour le reste, de laisser le processus de valorisation être le facteur déclencheur d'opérations privées.

18 La finalité d'une politique de réserve foncière n'est pas d'ordre financier mais d'ordre urbanistique.

Une politique de réserves foncières est nécessairement un peu coûteuse. Il est utopique d'imaginer que l'on va transformer la collectivité publique en un habile spéculateur qui achèterait les terrains avant que leurs prix n'augmentent. Il convient en effet de prendre en compte non pas simplement les coûts financiers de l'opération (coût des emprunts) mais aussi tous les autres coûts de gestion (sécurisation des terrains acquis, entretien des sols, clôtures, etc.)

Contrairement à une idée reçue, une réserve foncière est donc rarement une bonne affaire financière. Par contre, c'est presque toujours une bonne affaire urbanistique. Il faut en effet du temps pour constituer, acquisition après acquisition, les ensembles fonciers cohérents dont on a besoin pour monter des opérations publiques ou privées satisfaisantes. En outre une collectivité locale qui dispose d'un portefeuille foncier est seule capable, aussi bien de programmer à moindre coût ses travaux d'aménagement, que de saisir des opportunités d'investissements qui se présenteraient.

19 Le portage foncier public, presque toujours utile dans les franges urbaines, peut se révéler dangereux dans le tissu urbain existant.

La constitution de réserves foncières est évidemment beaucoup plus coûteuse dans le tissu urbain existant que dans les franges urbaines. Les coûts financiers de portage qui n'avaient qu'un faible impact sur les coûts finaux de l'aménagement en périphérie, ont au contraire un poids capital dans une opération de renouvellement urbain.

En outre l'anticipation des acquisitions foncière y est souvent de peu d'utilité, surtout dans un quartier où l'intervention publique a justement pour fonction de suppléer à une

absence de dynamisme du marché immobilier et où le risque de voir se déclencher une opération prématurée est donc pratiquement nul.

Plutôt que de créer artificiellement l'apparence d'un marché par de coûteuses acquisitions publiques anticipées, il peut donc se révéler plus efficace de faire exactement l'inverse, c'est-à-dire de laisser les propriétaires en place le plus longtemps possible.

Le cas échéant, il pourra même être préférable de ne pas leur acheter leur terrain du tout (en particulier s'ils appartiennent à des sociétés) et de leur proposer plutôt de participer aux résultats de l'opération en contre partie de l'apport de leur terrain. Les moyens financiers publics ainsi dégagés pourront être investis plus utilement dans des actions d'accompagnement qui contribueront à revaloriser le site et donc au succès de l'opération.

20 L'utilité d'un établissement public foncier n'est pas la réalisation d'économies, mais l'apport d'un savoir-faire et la contribution à une meilleure maîtrise du territoire

La création d'établissements publics fonciers est actuellement à l'ordre du jour de nombreux débats sur la politique foncière, mais l'enjeu n'en est pas toujours bien posé. Il est en particulier erroné d'imaginer qu'ils permettent de faire plus avec moins d'argent.

Même si un EPF prend en charge tout ou partie des coûts financiers du portage foncier qui seraient sinon supportés par les collectivités locales, globalement cela revient exactement au même pour les contribuables qui financent aussi bien celles-ci que celui-là : il y a simplement déplacement d'une dépense d'un budget public vers un autre budget public.

L'utilité d'un EPF existe bien mais elle est ailleurs. Outre que, sur le plan financier, il a quand même l'avantage de mutualiser entre les communes le coût de l'action foncière et de dégager rapidement une importante masse de manœuvre, il permet surtout de disposer d'un organisme spécialisé seule capable de développer un véritable savoir-faire. La négociation, l'acquisition et la gestion d'un portefeuille foncier nécessite des professionnels dont il serait impossible de disposer à l'échelle communale, faute d'un niveau d'activité foncière suffisant.

C'est en définitif l'existence ou non d'un volume minimum d'activité foncière à traiter qui conditionne principalement l'intérêt qu'il peut y avoir à créer un établissement public foncier.

21 Les implantations d'activités excentriques sont davantage responsables de l'étalement urbain que les implantations résidentielles.

Les statistiques nationales et régionales montrent que la construction de logements ne représente, globalement, que la moitié du volume total de la construction. L'autre moitié est constituée de surfaces commerciales, de locaux d'activité et d'entreposage, de bâtiments publics, etc. Or ces types de constructions participent tout autant à l'étalement urbain, sans qu'on y apporte toujours la même attention qu'aux implantations résidentielles.

S'agissant des zones d'activité et des implantations commerciales périphériques, il est même important d'avoir conscience que leur contribution à l'étalement urbain est plus élevée que celle des opérations résidentielles dans la mesure où elles génèrent des flux de déplacements (automobiles) nettement plus importants.

Or l'implantation de ces zones d'activité étant presque toujours le résultat d'initiatives publiques soutenues par des subventions locales, il ne serait sans doute pas trop difficile d'éviter qu'elles ne compromettent les politiques d'aménagement menées par ailleurs.

Il est en particulier peu compréhensible, dans certains cas, que l'on utilise l'argent public pour convertir des espaces naturels en zones d'activités alors que d'anciennes zones d'activités sont par ailleurs en déshérence.

22 Le renouvellement urbain peut relever de deux stratégies foncières opposées

Les quartiers dits « hors marché » où la seule dynamique de la demande immobilière ne suffit pas à justifier le montage de nouvelles opérations, sont condamnés à un long processus de dégradation cumulé en l'absence d'une intervention publique.

La politique foncière à y conduire peut cependant relever de deux types de stratégies bien différentes, entre lesquelles il importe de choisir.

Soit on considère que la situation du quartier n'est pas trop dégradée et que l'on est encore en mesure de mener des actions de revalorisation qui ramèneront une dynamique immobilière suffisante pour remettre le quartier dans le marché.

Soit il faut se résoudre à engager une action plus lourde de restructuration qui nécessitera d'abord d'importantes acquisitions, auquel cas toute valorisation partielle prématurée ne peut que renchérir les coûts de l'intervention et en retarder l'issue.

Faute de trancher nettement entre ces deux stratégies possibles, le risque est grand de mener dans le même quartier des interventions publiques concurrentes dont les effets se neutraliseront, et d'engloutir inutilement de l'argent public qui aurait été mieux utilisé ailleurs.

23 Le recours (mesuré) à l'expropriation est inévitable si l'on veut faire du bon urbanisme.

Poser, comme principe, qu'on ne recourra jamais à l'expropriation, c'est se condamner, à coup sûr, à faire du mauvais urbanisme.

Si la localisation des opérations nouvelles n'est conditionnée que par l'existence de propriétaires qui, pour des motifs personnels divers, ont besoin de vendre leurs terrains, il est clair que l'on aboutit aux formes d'urbanisation anarchique que l'on a trop connues par le passé.

Tous les pays développés possèdent un droit de l'expropriation dont la raison d'être est de protéger l'intérêt financier des propriétaires tout en permettant de faire prévaloir l'intérêt social d'une bonne organisation du territoire.

Cela ne signifie évidemment pas qu'il faille exproprier n'importe comment. Sur le plan juridique, l'utilité publique de l'opération doit être clairement établie, la procédure scrupuleusement respectée, etc.

Mais l'expropriation a aussi une dimension humaine et psychologique qui est trop souvent négligée. Il est anormal de ne pas commencer par rencontrer les propriétaires chez eux, leur donner des explications, leur proposer des arrangements, des échanges, etc. Ce qui n'empêche pas qu'ils sachent dès le départ que c'est l'intérêt général de bonne organisation du territoire qui l'emportera, même si leur intérêt financier est respecté.

24 La mise en vente des terrains publics sous utilisés se justifie d'abord en terme de bonne gestion de l'espace

L'existence de terrains publics sous utilisés (en dehors des terrains faisant l'objet de réserves foncières finalisées) est un problème récurrent qui trouve son origine dans le fait que ces terrains ne pèsent d'aucun poids dans les comptabilités publiques et qu'il est tentant, pour la collectivité ou le service qui en a l'affectation, d'éviter de s'en séparer, au cas où...

Le recensement, la cartographie et le diagnostic de l'ensemble des terrains publics, y compris ceux qui ne relèvent pas de l'autorité en charge des politiques d'aménagement, doivent donc constituer l'une des préoccupations permanentes des politiques foncières.

L'affectation préférentielle de ces terrains à des opérations d'intérêt général est tentante car on peut avoir le sentiment de réaliser une économie de deniers publics. Elle conduit pourtant le plus souvent à des dysfonctionnements car il y a peu de chance pour que la localisation et l'aménagement d'un terrain public disponible correspondent justement aux besoins des opérations en question. La mise en vente au plus offrant des espaces publics sous utilisés demeure donc, globalement, la meilleure des issues.

Actualisation en 2009, d'un texte initialement destiné à une brochure de grande diffusion de la DRE de Lyon