

Rencontre nationale « Tensions sur le foncier : Quelles solutions pour remettre l'action publique au centre du jeu ? »

Le 14 novembre 2023 à Bordeaux

Compte-rendu établi par Neoclide

Synthèse des ateliers et de la clôture

L'après-midi de la journée nationale des rencontres des acteurs du foncier à Bordeaux a été dédiée à la tenue d'ateliers qui visaient d'une part à partager des constats sur les besoins de régulation des marchés fonciers, et d'autre part à co-construire des pistes de réflexion et des propositions de solutions par des leviers d'action publique pour faire face aux tensions foncières. Cinq grands thèmes de régulation ont été abordés :

- thème 1 : « **Quels leviers fiscaux, incitations et instruments financiers pour peser sur les marchés fonciers ?** », avec une intervention introductive de Sonia GUELTON (parrain de l'atelier : Arnaud PORTIER, animateur : Dominique RENAUDET)
- thème 2 : « **Entre stratégie foncière et planification, comment arbitrer dans la compétition des usages ?** », avec une intervention introductive de Guillaume FAUVET (parrain de l'atelier : Sylvain BRILLET, animatrice : Céline WARDE)
- thème 3 : « **La régulation des prix passe-t-elle par la réorganisation de la chaîne d'acteurs ? Et comment se répartir la valeur ?** », avec une intervention introductive de Céline LAINS (parrain de l'atelier : Franck BALTZER, animateur : Matthieu SCHRICKE)
- thème 4 : « **Quels outils de maîtrise foncière et d'aménagement pour réguler les prix ?** », avec une intervention introductive de Vincent LE ROUZIC (parrain de l'atelier : Hugo THIERRY, animateur : François-Laurent TOUZAIN)
- thème 5 : « **En zone détendue comment en zone tendue, quels devenir pour les fonciers peu attractifs ?** », avec une intervention introductive de Jeremy MENDES (parrain de l'atelier : Pierre LANDES, animatrice : Salomé DESCHENES)

Chaque atelier a fait l'objet d'une intervention introductive (voir intervenants ci-dessus) permettant une mise en perspective du thème d'atelier et formulant une proposition de problématisation.

Sur le thème des *leviers fiscaux et des instruments financiers pour réguler les marchés fonciers*, les participants ont souligné que l'application actuelle de la plus-value immobilière pouvait être la cause d'une forme de **rétenion foncière**. Ils ont également remarqué une certaine frilosité des collectivités à mettre en place **des taxes locales optionnelles** (exemples : surtaxe sur les résidences secondaires, taxe sur les terrains nus constructibles depuis moins de 18 ans). Face à ces constats, les participants ont proposé plusieurs actions :

- **Adapter la taxe sur la plus-value immobilière** pour qu'elle corresponde mieux au projet de territoire, en fonction de la nature des opérations réalisées après mutation et avec une approche différenciée selon les spécificités territoriales et selon les enjeux de développement local.

- Faire en sorte que la **taxe sur la plus-value immobilière**, actuellement collectée par l'État, puisse être fléchée en partie vers **les collectivités locales**, en mutualisant les recettes fiscales au niveau territorial, mais avec un point de vigilance pour faire que les collectivités ne soient pas juges et parties dans l'usage de ces taxes.
- Parallèlement, envisager une **répartition plus équitable de la rente foncière** entre propriétaires et collectivités, avec une **approche différenciée** selon la nature des biens (en prenant exemple sur des initiatives de ce type qui se mettent en place dans certains pays européens).

A propos des dispositifs d'aides, les participants ont pointé l'importance de poursuivre le soutien à la reconversion des friches, au travers des outils tels que **le fonds vert et le fonds friches**, très appréciés des collectivités, ou encore des **fonds de minoration foncière** qui sont mis en place par les Établissements Publics Fonciers (EPF). Néanmoins, certains effets d'aubaine ont été constatés, et les recommandations suivantes sont faites :

- Assurer **transparence et stabilité dans les critères** d'éligibilité des fonds verts et des fonds friches, tout en garantissant leur **perennité et leur pluri-annualité**,
- Envisager la **création de fonds préventifs** pour mieux anticiper le développement de friches et intervenir le plus en amont possible.

Une idée plus radicale a émergé des échanges et fait débat : elle consisterait à étudier la possibilité de **supprimer toutes les aides** et observer comment le marché foncier se rééquilibre.

A propos des nouvelles formes de partenariats financiers autour des projets, le groupe préconise de **renforcer la communication** sur les outils de partenariat existants, encore mal connus, et souligne la nécessité de **travailler différemment sur les petits fonciers**, notamment dans les communes ayant peu de moyens, en associant les propriétaires au projet et en suscitant leur intérêt.

Sur le thème de *la stratégie foncière et la planification à mettre en œuvre pour anticiper et gérer la concurrence des usages*, les participants ont insisté sur le fait que pour bâtir une stratégie foncière, il faut avant tout un **projet de territoire**. Or des **fonctionnements en silos** perdurent, entraînant une **perte de compréhension** de la chaîne de valeur, une méconnaissance du rôle que tient chaque acteur dans cette chaîne, et, par conséquent, une moindre capacité d'anticipation. On note également une **insuffisance de diagnostics locaux** nécessaires à l'élaboration des stratégies.

Les participants ont aussi relevé un **manque d'articulation entre le travail des planificateurs et la réalité opérationnelle**, dû notamment à un déficit de dialogue avec les aménageurs, les entreprises de la construction et acteurs économiques lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. De plus, le **manque de stabilité réglementaire** et des **temporalités de modification des documents d'urbanisme** inadaptées (trop longues) aux besoins actuels ont été soulignés.

Face à ces constats, plusieurs propositions ont été formulées par les participants :

- Repenser les outils de planification pour **mieux intégrer les évolutions du terrain** dans les documents d'urbanisme, tout en évitant une approche cloisonnée et en favorisant la transversalité entre les différents acteurs.
- S'abstenir de créer de nouvelles législations, mais **plutôt développer davantage de méthodologie et d'ingénierie** dont ont besoin les territoires.
- Assurer **plus de stabilité** dans les évolutions réglementaires.

Sur le thème de *la régulation des prix par la réorganisation de la chaîne d'acteurs*, les participants ont constaté la **complexité croissante des opérations** due à de nouvelles réglementations et technicités (comme la surélévation, la prise en compte de sols artificialisés ou pollués, la renaturation...), nécessitant des **formations et un outillage adéquat** et une meilleure **coordination** entre les acteurs, tout en tenant compte des contraintes territoriales spécifiques.

Les participants ont également noté une évolution vers des interventions qui concernent de plus en plus le **diffus**, avec un niveau de complexité plus élevé, notamment pour l'application des mesures environnementales.

Face à ces constats, plusieurs propositions ont été formulées par les participants :

- **Renforcer la coordination entre les acteurs, publics et privés, en amont** avec la nécessité d'un portage politique fort et d'un cadre de planification agile, en organisant les coopérations en amont pour optimiser les coûts d'intervention.
- Avoir **une vision claire du territoire** avec des interventions sur le long terme et des politiques de réserves foncières, dans un marché en permanence en évolution.
- **Développer des solutions adaptées** à la politique foncière, avec la maîtrise de fonciers stratégiques, le recours à la densification et la surélévation du bâti, le portage du foncier à long terme, ou la filialisation d'EPF.
- **Limiter le nombre d'intermédiaires** dans la chaîne d'acteurs quand c'est possible pour contenir le coût du foncier, sous réserve de disposer d'outils de portage foncier sur le long terme et d'outils financiers adaptés
- **Renforcer l'ingénierie** en développant des compétences en gestion d'actifs, et des compétences spécifiques par chacun des acteurs sur la gestion d'actifs, la dépollution, le remembrement et les travaux.

Concernant les *outils de maîtrise foncière et d'aménagement pour réguler les prix*, les participants ont observé que le problème n'est pas l'absence d'outils, puisque **les instruments nécessaires à la régulation sont déjà disponibles**. Le véritable défi réside dans le manque de connaissance et la difficulté d'application de ces outils, dont certains sont complexes. Ainsi, il est crucial de se concentrer sur le **renforcement de l'ingénierie et de la formation** dans ce secteur.

Dans une logique de régulation par la puissance publique, les participants se sont également interrogés sur le pourcentage minimal de contrôle effectif du marché foncier qu'il faudrait mettre en place (à titre de comparaison, la SAFER maîtrise environ 30% des échanges de foncier agricole).

Face à ces constats, les participants ont partagé plusieurs recommandations :

- Promouvoir l'accès libre aux **données foncières**, sous le contrôle des autorités publiques, en renforçant au passage la capacité des juges de l'expropriation à s'appuyer sur des données objectives et transparentes.
- **Établir des normes communes concernant l'expropriation**,
- Proposer une application plus efficace du droit de **préemption**, en s'interrogeant sur les types de fonciers sur lesquels intervenir en priorité. Pour les préemptions au prix, il est important de disposer d'une vision globale du projet et en cas de déséquilibres financiers, de bien s'assurer de l'identification des outils financiers à la disposition des acteurs publics.
- **Généraliser les consultations** à charges foncières arrêtées.
- **Ajuster précisément le taux de la TSE** et mieux guider les décideurs dans son utilisation.

Concernant *les fonciers considérés comme peu attractifs*, les participants ont identifié plusieurs problématiques, notamment l'ambiguïté persistante autour de la **définition de ces fonciers** et la nécessité de **prendre en compte leur potentiel évolutif**. Ils ont aussi noté une réflexion insuffisante sur ces terrains **dans une perspective d'aménagement plus large** incluant des aspects écologiques, de compensation ou d'autres utilisations complémentaires.

Face à ces observations, ils ont suggéré plusieurs approches :

- **Définir** clairement ce qu'est un foncier peu attractif et envisager ces terrains dans une **perspective globale d'aménagement** à diverses échelles (rôle systémique, agricole, etc.) et sur différentes temporalités (5 ans, 30 ans, etc.).
- Surmonter les obstacles de **l'imaginaire collectif** (tels que le modèle de la maison individuelle ou la connexion à l'autoroute pour une Zone d'Activité Économique) pour travailler la notion de « **foncier en devenir** ».
- **Fournir aux élus des informations sur le rôle des sols** (valeurs écosystémiques, écologiques, etc.) pour éclairer leurs décisions.
- Réfléchir sur la manière d'éviter que les terrains actuels ne deviennent les terrains peu attractifs de demain.

Conclusion de la journée

Par Philippe ALPY (président de l'association nationale des EPFL) et Jean-Baptiste BUTLEN (sous-directeur de l'Aménagement durable – DGALN)

Les tables-rondes et les ateliers de cette journée ont mis en lumière l'importance du foncier en tant que **matière première fondamentale de nos aménagements**. La période actuelle, marquée par une grande effervescence normative, souligne la **nécessité d'instaurer une stabilité normative**. En outre, les participants ont souligné l'importance de l'ingénierie pour répondre efficacement aux défis complexes du foncier.

L'importance de la complémentarité des compétences appelle à la mise en place d'outils de gouvernance partagée. À cet égard, les Établissements Publics Fonciers (EPF) ont été largement reconnus comme un outil efficace, favorisant une approche coordonnée et intégrée dans la gestion foncière.

Ces ateliers ont ouvert de nombreuses questions relatives au marché foncier, suggérant la nécessité d'une intervention législative. La **perspective d'une nouvelle loi sur le foncier ou le logement**, évoquée par Monsieur le Ministre Patrice VERGRIETE pour le printemps, pourrait être une étape décisive dans cette direction.

Se félicitant du succès de cette journée, P. ALPY et J-B. BUTLEN retiennent le principe d'organiser de prochaines sessions de travail communes afin de poursuivre l'exploration et la mise en œuvre des sujets évoqués lors de ces rencontres.