

COMPRENDRE LES POLITIQUES FONCIÈRES

Premiers éclairages en Vaucluse



Credit photos : AURAV © Photo Vaucluse ULM - Jean-Christophe Gibert

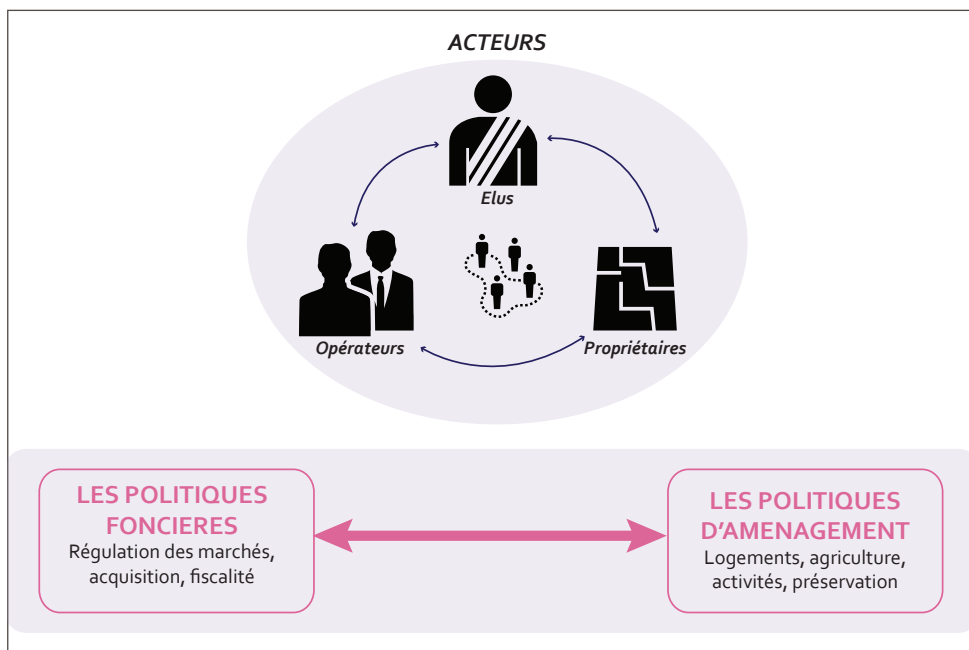
Qu'est-ce qu'une politique foncière ? Les injonctions à la mobilisation du foncier, pour produire du logement social par exemple, comme à sa préservation (foncier agricole et naturel) sont récurrentes. Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un œil aux récentes lois ayant trait à l'aménagement du territoire : Loi « Duflo » de 2013 relative à la « mobilisation du foncier public » ; Loi « ALUR » de 2014 qui renforce la lutte contre la consommation foncière ; ou encore, « Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt » de 2014, et ses mesures relatives à la préservation des terres agricoles. Pourtant, aucun de ces textes ne donne une définition claire et concrète de ce qu'est une politique foncière.

Cette publication propose ainsi, en partant de cas vauclusiens, d'illustrer les phénomènes et tendances justifiant l'élaboration de politiques foncières, et d'en proposer un cadre de définition.

Une politique foncière n'est jamais élaborée *in abstracto*. Elle est au service de politiques d'aménagement : elle peut participer plus ou moins fortement à l'encadrement des marchés immobiliers, à l'installation des jeunes agriculteurs ou encore au financement et à la mise en œuvre des opérations d'aménagement. Si elle est élaborée par les collectivités, elle doit aussi prendre en compte le jeu complexe des acteurs du foncier.

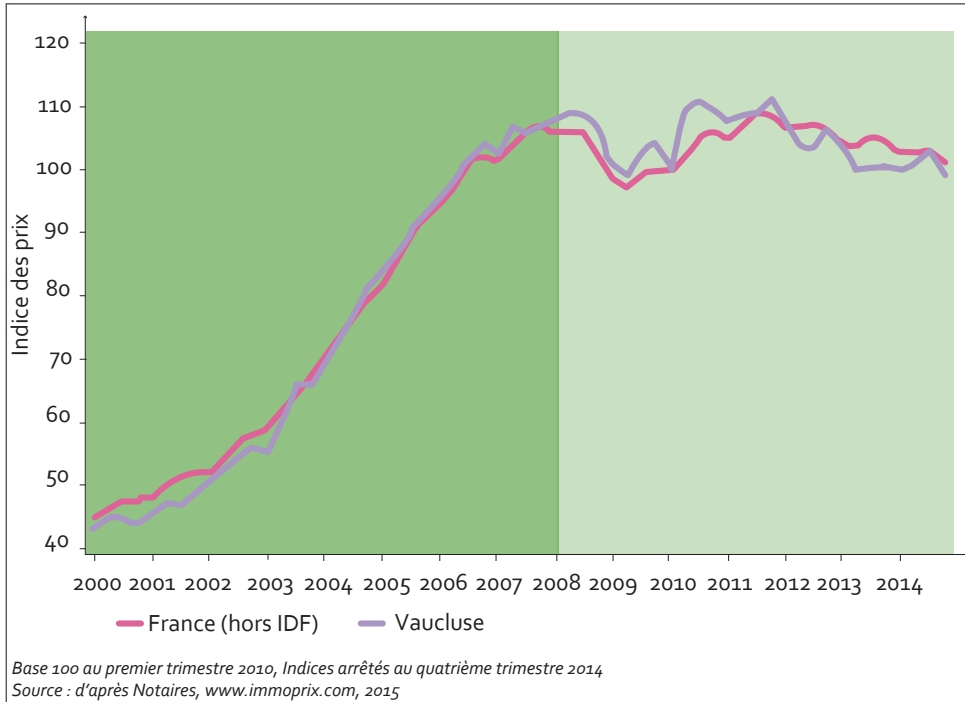
Il s'agit d'identifier où se situent les difficultés structurelles ou conjoncturelles, pour bien cibler l'action. Le foncier serait ainsi à la fois rare et cher. D'où un paradoxe récurrent des politiques foncières, qui visent à ouvrir des terrains à l'urbanisation, pour détendre les marchés, tout en limitant le développement urbain, pour préserver les espaces agricoles et naturels. Et si ce paradoxe provenait d'un diagnostic trop simpliste ?

■ Les politiques foncières, au cœur de l'action locale



LE FONCIER DANS LA SPIRALE DE L'INFLATION IMMOBILIÈRE

■ Une tendance nationale suivie à l'échelle du Vaucluse



■ Surfaces moyennes et prix moyen des terrains en euros courants (PACA)

1996	1202 m ²	52 032 €
2008	1301 m ²	150 810 €
2013	1186 m ²	148 490 €

Les prix des terrains, destinés à la construction de maisons individuelles en PACA, ont été multipliés par 3,5 entre 1996 et 2013.

Source : Enquête sur le Prix des Terrains à Bâtir (EPTB), 2013

Depuis les années 2000, la question foncière correspond en grande partie à celle des prix.

Entre 1997 et 2011, l'ensemble du territoire français a connu **une croissance historique des prix** : + 150 % soit une multiplication par 2,5 ; à peine perturbée par une phase de baisse/hausse entre 2008 et 2011. Les prix connaissent certes une légère baisse depuis lors (environ - 7 % en tendance nationale depuis 2011), mais ils restent historiquement hauts. Le département du Vaucluse s'inscrit structurellement dans cette tendance.

Cette évolution a deux conséquences importantes. Premièrement, elle modifie les prix de sortie des programmes immobiliers. Deuxièmement, elle entraîne une augmentation du prix du foncier, et peut donc remettre en cause l'équilibre de certaines opérations. Le prix du foncier est avant tout la résultante du prix de l'immobilier, et non l'inverse. De plus, les prix du foncier augmentent plus vite que ceux de l'immobilier : on dit que la hausse de l'immobilier entraîne une hausse « plus que proportionnelle » du foncier. Avec, *in fine*, un « effet cliquet » : les prix du foncier résistent davantage à la baisse que ceux de l'immobilier... En effet, la plupart du temps, les propriétaires peuvent attendre avant de vendre et hésitent à baisser leur prix.

La régulation des prix du foncier ne peut donc se passer de celle de l'immobilier. Une ouverture supplémentaire de terrains à l'urbanisation aura surtout pour effet de conforter les propriétaires dans l'idée que leur terrain "vaut de l'or".

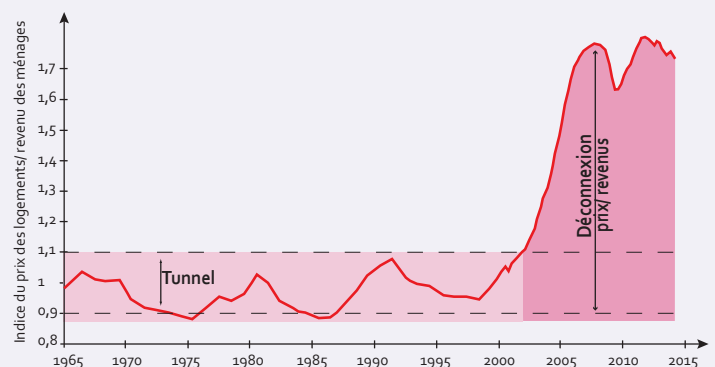
■ Evolution des prix des maisons : exemple de la CCPRO ■ Déconnexion des prix par rapport aux revenus des ménages



Champ : Communauté de Communes des Pays de Rhône et Ouvèze (70 000 habitants)

Source : PLH CCPRO, d'après base de données PERVAL
Volume total des transactions (2005-2013) = 834

Entre 2005 et 2013, les prix médians des maisons anciennes paraissent relativement stables sur la CCPRO : autour de 180 000 euros. Une mise en perspective avec les analyses départementales et nationales doit permettre de comprendre comment les marchés locaux réagissent à des dynamiques macroéconomiques.

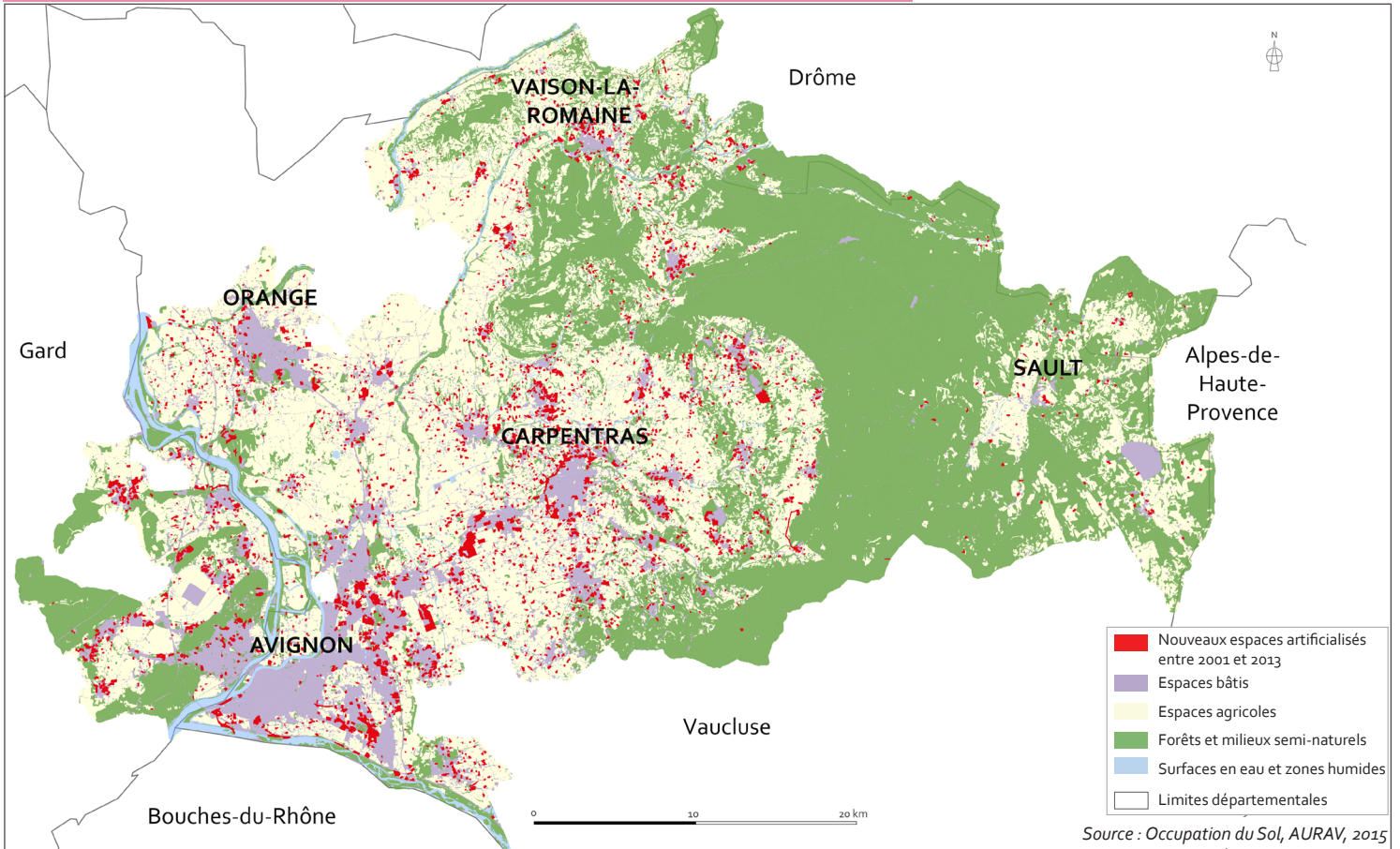


Champ : France métropolitaine, 1965 - 2015, Base 1 = 1965

Source : D'après J. Friggitt, 2014, www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Ce graphique permet d'observer l'écart entre la progression des prix immobiliers et celle des revenus des ménages depuis 1965 (rapport = 1). Quand les prix augmentent plus vite que les revenus, la courbe est croissante. Entre 1965 et 2000, la courbe est restée cantonnée dans un tunnel (prix et revenus suivent la même tendance). A partir de 2002, la courbe sort du tunnel : **les prix immobiliers augmentent plus vite que les revenus**. Cette déconnexion est en grande partie liée à des facteurs macroéconomiques d'ordre financiers : des taux d'intérêt historiquement faibles et un allongement des durées d'emprunt.

UN ENJEU MAJEUR : LE MITAGE



Source : Occupation du Sol, AURAV, 2015

Peut-on imputer une partie de la hausse des prix à la rareté du foncier ? Le pic de production de logements a eu lieu en 2007, pratiquement à l'apogée de la phase de hausse des prix. Cela indique que lorsque les marchés sont à la hausse, on parvient à trouver des terrains pour construire...

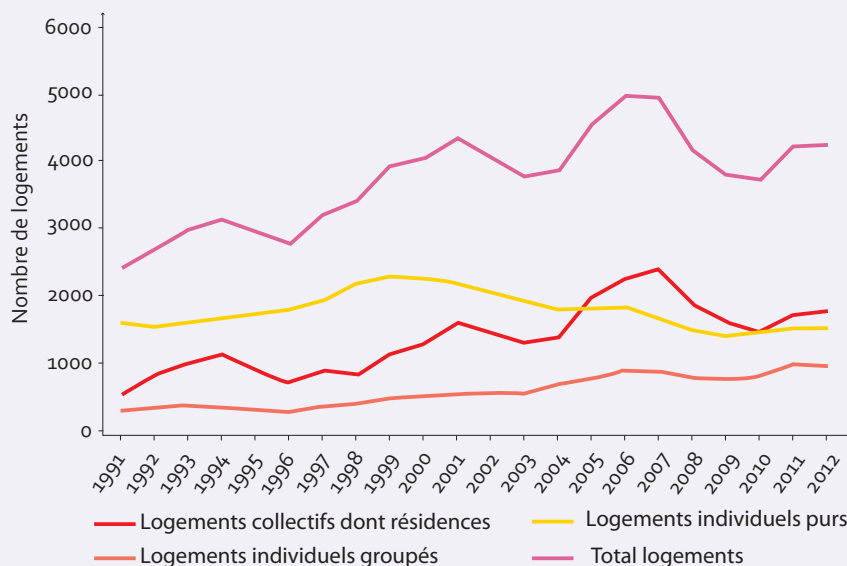
Un regard sur l'occupation des sols dans une partie du Vaucluse permet de constater

que de vastes espaces naturels et agricoles existent. Parallèlement, les espaces urbanisés occupent une surface de 10 à 15 % de l'espace vauclusien, ce qui se rapproche des moyennes nationales. Le fait marquant, à l'échelle du Vaucluse, est le mitage de l'espace agricole et l'urbanisation diffuse. Or, ce type de développement urbain déstabilise les activités agricoles, jusqu'à

remettre en cause l'existence d'une filière ou de l'agriculture périurbaine.

Une partie de ce mitage est historique, mais il pose problème quand les anciens sièges d'exploitation accueillent des néo-ruraux, ou lorsque ce phénomène se développe au détriment d'une production de logements en secteur aménagé.

■ Evolution de la production de logements neufs en Vaucluse (1991 - 2012)

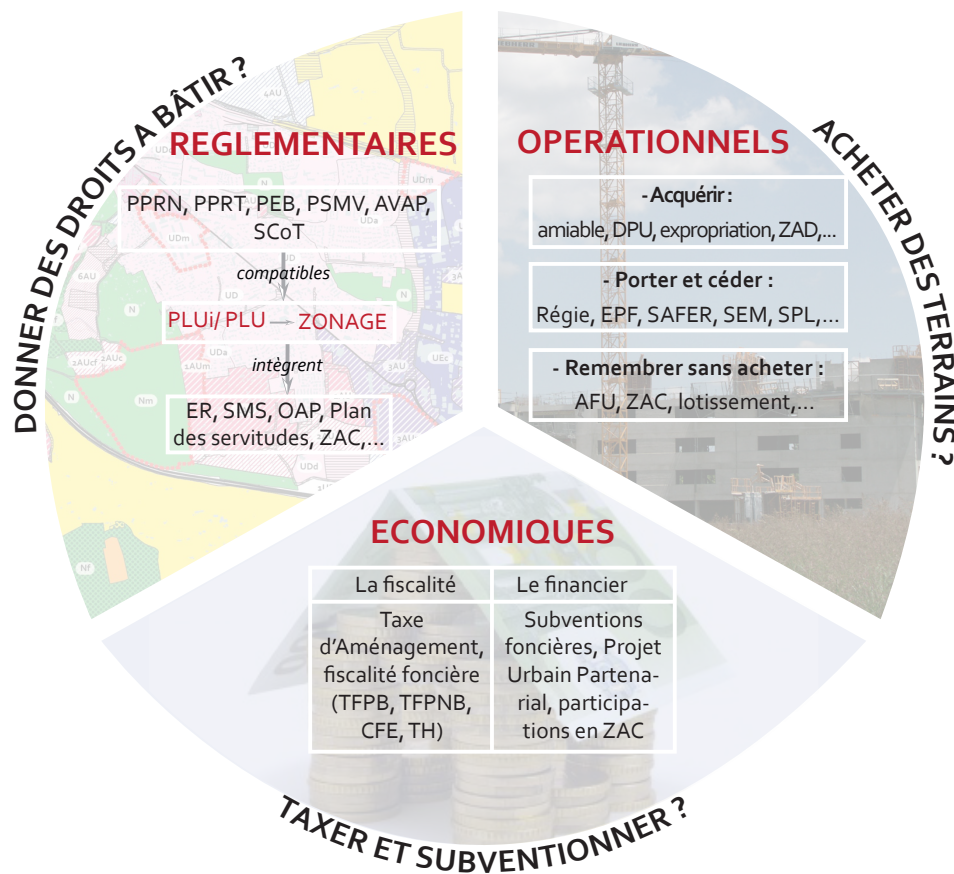


Champ : Espace Rhône Avignon Vaucluse (179 communes)
Source : Sitadel, logements autorisés - moyenne triennale glissante (1990-2013)

Les données sur les permis de construire ne permettent pas de connaître directement la part de la production de logements réalisée en secteur aménagé. Toutefois, on peut voir que les logements individuels purs, qui comportent les logements produits en diffus, dominaient la production jusqu'en 2005. A partir de cette date, la production de logements collectifs est majoritaire. Il paraît difficile d'imposer une production foncière destinée uniquement à la réalisation d'appartements collectifs, pour des raisons d'acceptabilité sociale, de contexte, ou de faisabilité économique (la densité n'est pas toujours rentable). Par contre, un mix avec des logements individuels groupés peut être une bonne réponse à la demande de logements individuels.

LES OUTILS DES POLITIQUES FONCIÈRES : DE L'EMPILEMENT AU SYSTÈME

■ L'emboîtement des outils de politiques foncières



Les politiques foncières ne se limitent pas à la constitution de réserves foncières. Pour agir sur le foncier, réguler les prix, préserver des espaces ou organiser la production, les collectivités peuvent s'appuyer sur de nombreux outils. On peut les classer en trois ensembles :

- **Les outils réglementaires.** Ils permettent de distribuer et de réguler les droits à bâtir. Le zonage des Plans Locaux d'Urbanisme est central : il détermine très fortement la valeur et l'usage des sols. A cela s'ajoutent différents documents, plus ou moins contraignants, du Plan de Prévention des Risques, aux Aires de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine, en passant par les Schémas de Cohérence Territoriale.

- **Les outils opérationnels.** Ils sont mobilisés par la collectivité pour acheter des terrains, parfois en pesant sur les prix (droit de préemption). Mais celle-ci peut aussi décider de faire porter le terrain par un opérateur, qui le cédera ensuite : à un agriculteur s'il s'agit de la SAFER, ou à un aménageur/

promoteur/ opérateur HLM, s'il s'agit d'un EPF. Elle peut encore choisir d'influer l'organisation du parcellaire en favorisant le remembrement, via une AFU par exemple.

- **Les outils économiques.** Ils participent directement au financement de l'aménagement et des équipements. Ils permettent aussi à la collectivité de récupérer une partie de la plus-value qu'elle crée en donnant des droits à construire et en réalisant des équipements (objectif d'équité sociale). Il peut également s'agir d'octroyer des subventions pour orienter la production vers le type d'opérations qu'elle souhaite réaliser (logements sociaux). Enfin, la fiscalité foncière peut aussi recouvrir des objectifs incitatifs : c'est notamment le cas lorsqu'on décide d'augmenter une taxe pour inciter le propriétaire à vendre.

Aucun de ces outils ne constitue, à lui seul, la panacée. Ils font système : une politique foncière permet de les articuler dans la durée et dans l'espace.

GLOSSAIRE

- **AFU** : Association Foncière Urbaine
- **AVAP** : Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine
- **CFE** : Cotisation Foncière des Entreprises
- **DPU** : Droit de Préemption Urbain
- **EPF** : Etablissement Public Foncier
- **ER** : Emplacement Réservé
- **PEB** : Plan d'Exposition aux Bruits
- **OAP** : Orientation d'Aménagement et de Programmation
- **PLU / PLUi** : Plan Local d'Urbanisme / intercommunal
- **PPRN / PPRT** : Plans de Prévention des Risques Naturels / Technologiques
- **PSMV** : Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur
- **SAFER** : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
- **SCoT** : Schéma de Cohérence territoriale
- **SEM** : Société d'Economie Mixte
- **SMS** : Secteur de Mixité Sociale
- **SPL** : Société Publique Locale
- **TFPB** : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
- **TFPNB** : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
- **TH** : Taxe d'Habitation
- **ZAC** : Zone d'Aménagement Concertée
- **ZAD** : Zone d'Aménagement Différé

Ainsi, une politique foncière "désigne l'ensemble des actions menées par la puissance publique pour contrôler, plus ou moins directement, l'utilisation des sols. Toute politique foncière s'appuie ainsi à la fois sur des objectifs, des méthodes et des outils" (Boulay G. et Buhot C., Les mots du foncier, dictionnaire critique, 2013).

On pourrait ajouter :

- qu'elle est au service, dans la durée, d'une politique d'aménagement, qui conditionne les objectifs poursuivis ;
- que les méthodes sont plus ou moins interventionnistes, en fonction des contextes, moyens et habitudes de la collectivité ;
- et enfin, qu'elle doit reposer sur une bonne connaissance des dynamiques foncières, pour mobiliser les bons outils.

AURAV

Vaucluse Village - Bâtiment le Consulat
164, avenue de Saint Tronquet 84130 Le Pontet
Tél : 04 90 82 84 80 / Fax : 04 32 76 38 60

Président de l'agence : **Christian Gros**
Directeur de l'agence : **Gilles Périllou**
Réalisation : **Lisa Yahi et Yann Gérard**

