

Concertation SRADDET : la question du foncier

Synthèse des échanges avec les adhérents du CERF Auvergne-Rhône-Alpes

Réunion du 27 mars 2018

Préambule

La séance de concertation du 27 mars 2018, organisée conjointement par la Région et le CERF a permis de rassembler une diversité d'acteurs concernés par la question foncière (collectivités, syndicats mixtes de SCOT, PNR, EPF et EPFL, SAFER, opérateur d'espaces naturels, Fédération professionnelles de promoteurs, Aménageurs, constructeurs, experts immobiliers, ...). Cf. *liste des participants*.

Les échanges ont permis l'expression de nombreux enjeux et propositions en lien avec l'élaboration du SRADDET ; il a été noté une réelle convergence dans la majorité des propositions formulées par les participants venant pourtant d'univers très différents.

Si l'on relève peu de points d'opposition, il faut néanmoins noter des expressions divergentes sur la question du « portage du foncier » (laisser faire le marché vs maîtrise publique temporaire -voire permanente- des fonciers stratégiques). Pour autant, il semble que l'accord sur un certain nombre de sujets puisse permettre d'envisager des solutions partagées par le plus grand nombre.

Introduction de la séance

Ouverture par Anne Pellet, Conseillère régionale et Vice-Présidente du CERF Auvergne-Rhône-Alpes

Mireille Guillot, cheffe de projet SRADDET : rappels

SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes : démarche qui se construit à partir des territoires (leurs besoins, leurs attentes) et qui doit déboucher sur **un SRADDET concret, utile, et concis**.

Premières orientations du SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes, découlant du croisement :

- Des attentes des territoires exprimées lors des concertations départementales,
- Des contributions qui nous ont été envoyées par une vingtaine d'institutions,
- Des 10 priorités de la Région.

Déclinaison en **4 objectifs généraux** :

- **Construire une région qui n'oublie personne** : un SRADDET utile pour les gens.
- **Développer la région par l'attractivité et les spécificités de ses territoires** : un SRADDET utile pour les territoires.
- **Inscrire la région dans le dynamisme transfrontalier et européen** : un SRADDET utile pour une région riche de ses échanges.

- **Innover pour réussir les transitions et les mutations** : un SRADDET utile pour l'avenir

La question des **règles et de la prescriptivité** :

- La Région fait confiance aux territoires et ne souhaite pas ajouter de la norme à la norme.
- Les règles qui pourront être posées devront avoir un caractère facilitant :
 - Elles auront été demandées par les acteurs locaux
 - Elles permettront la réalisation de la stratégie régionale sur des projets ou territoires à forts enjeux pour la Région

Les attentes des participants vis-à-vis du SRADDET

Le SRADDET doit proposer des éléments de prospective (population, emplois...), pour permettre aux acteurs locaux de mieux anticiper les évolutions de demain (l'impact du numérique par exemple sur la structuration des territoires, celui du changement climatique...), mieux anticiper les besoins (en termes de logement, d'accueil économique...) et nourrir les documents de planification SCOT et PLU (maillage territorial...)

Le SRADDET doit donner des objectifs, un cadre, mais ne pas rajouter de la norme à la norme (« autoriser dans un certain cadre » plutôt « qu'interdire »). Il doit rester souple pour éviter les blocages, en dehors des sites/zones de dimension régionale sur lesquelles le SRADDET doit être prescriptif. Le SRADDET doit être **intégrateur**, pour permettre à la Région de **gérer les paradoxes** et **d'encourager les complémentarités**.

Le SRADDET doit être programmatique, concret : faciliter et accompagner les projets en ingénierie et en financement d'investissement, soutenir l'innovation, **encourager la mobilisation d'outils fiscaux et financiers au bénéfice des projets**. Il permettra ainsi à la Région d'aider les **opérations complexes**, d'orienter les moyens en fonction des **spécificités territoriales**, des **publics**.

Enfin il doit être l'occasion pour la Région d'identifier un certain nombre d'enjeux plus éloignés de ses compétences directes, mais à l'impact potentiel fort sur les dynamiques locales, auxquels il semble essentiel de donner **écho auprès du législateur** (fiscalité, accaparement des terres agricoles etc...).

Enjeux et propositions issus de la concertation, par grandes thématiques

Il est ici proposé une synthèse par grandes entrées thématiques, mais la question foncière étant éminemment transversale, les différentes thématiques doivent être envisagées de façon complémentaires et interdépendantes.

Par ailleurs, il est bien compris que certaines propositions relèvent du champ de la planification et de la mise en œuvre du SRADDET à proprement parler, tandis que d'autres interpellent de façon plus globale l'exercice des compétences régionales (économie, aménagement, transport, espaces naturels, agriculture...), voire même le positionnement de la Région dans l'exercice de son rôle de chef de fil en matière d'aménagement du territoire, comme maillon stratégique entre le local et le régional, le local et le national.

Maîtrise de la consommation foncière

Il a été rappelé que la planification territoriale doit contribuer à la maîtrise de l'étalement urbain ; le SRADDET devrait donc :

- affirmer des **objectifs de maîtrise de la consommation foncière** ;
- recommander un effort particulier quant à la **maîtrise de la consommation de foncier dédiée à l'économie** (les documents de planification locaux ayant permis des progrès sur le foncier à usage d'habitat) ;
- demander la construction de documents de programmation visant la **reconquête de fonciers des centres bourgs** et ne favorisant pas la consommation d'espace en extension ;
- **encourager le traitement des friches**, dans la perspective d'une maîtrise de la consommation du foncier ;
- **objectiver les coûts** induits de la consommation foncière et la valeur non marchande des terrains ;
- **identifier et valoriser les « aménités territoriales »**, les services liés aux espaces agricoles et naturels (cf. étude du GIP massif central).

La Région doit donc promouvoir une **utilisation rationnelle du foncier**, ainsi qu'une **approche systémique et globale du foncier** dans le document SRADDET (« un seul et même foncier, des usages différents »). Le SRADDET peut permettre de construire une approche non clivante de la question foncière, de mettre en avant une approche macro-économique des enjeux fonciers dans les territoires.

Préservation et valorisation des espaces agricoles et naturels

Le SRADDET pourrait :

- recommander **l'anticipation de la compensation environnementale** dans les documents de planification ;
- suggérer le développement de **stratégies amont en matière d'offres de compensation**, telles que la constitution d'une offre à partir de la restauration de zones dégradées ;
- valoriser la production agricole via la préservation du foncier agricole de plus-value ;
- prendre en compte la **diversité des propriétaires** de foncier agricole pour l'élaboration des stratégies locales ;
- valoriser l'apport en **aménités lié au foncier agricole**, au-delà de l'aspect productif (prise en compte de la diversité des usages, l'impact fort de l'activité agricole sur les paysages...).

En ce sens, la Région, en tant que chef de fil en matière d'aménagement du territoire, et dans le cadre de la mise en œuvre du SRADDET, pourrait :

- aider à mieux se saisir des **outils de protection du foncier agricole et naturel** et recommander de les mettre en œuvre (ZPPAUP ...) ;
- contribuer à la pédagogie de la séquence Éviter Réduire Compenser ;
- aider à anticiper la **gestion de l'offre et de la demande de compensation à l'échelle des territoires** ;
- contribuer à la **reconquête des centres bourgs et des villes moyennes**, particulièrement sinistrés dans les zones détendues,

- accompagner les projets visant à densifier/intensifier le foncier actuel des centres-villes, et des zones d'activités existantes ;
- **accompagner la mutation de l'activité agricole** (exploitations, production) et contribuer à repenser le modèle économique agricole
- encourager le portage du foncier agricole de longue durée, face à l'augmentation des prix du foncier agricole

Pour mémoire, ont été cités des exemples tels que les 'quotas' mis en place par la confédération suisse dans les cantons, pour la préservation du foncier agricole ; les zones franches agricoles, les expériences de transfert de cos des alpages (densité de construction contre garantie d'inconstructibilité) ; l'utilisation du remembrement et de la densification de l'État de Genève ; les possibilités offertes par la reprise du bail rural, les baux précaires...

Enjeux de dynamisation des villes moyennes et de centre bourgs (en zones peu tendues)

Le SRADDET pourrait :

- encourager et permettre la **modernisation des centres bourgs** (adaptation aux nouveaux besoins des habitants) notamment en faisant en sorte que le patrimoine architectural ne soit pas bloquant ;
- promouvoir les formes **d'habitat intermédiaire et groupé** ;
- recommander un développement de l'habitat cohérent entre SCoT, ainsi qu'à l'échelle des EPCI ;
- recommander une analyse amont du **modèle économique de tous les projets** identifiés ;
- expérimenter des modèles de péréquation de droits à construire entre des territoires.

La Région est encouragée à mener une politique en faveur du logement pour reconstituer une attractivité résidentielle en centre bourg :

- **aider financièrement la production de logement notamment collectif dans les secteurs détendus** ;
- prendre position sur la question des **zonages de la politique du logement** et encourager l'utilisation des **leviers fiscaux** ;
- investiguer les possibilités offertes par le **démembrement de propriété** pour fluidifier le parcours résidentiel (pérennisation et non-spéculation) ;
- soutenir l'accès au logement pour certains **publics cibles** ;
- aider les ménages à accéder au **logement neuf** ;
- soutenir la production de logements abordables dans les secteurs tendus (*ex Franco Valdo Genevois*) ;
- développer une action spécifique pour la **résorption des logements vacants** ;
- développer une action spécifique sur la **rénovation et l'adaptation du parc privé**.

Maîtrise et valorisation du foncier économique, développement économique et attractivité

Il est attendu que le SRADDET prenne en compte la **diversité des activités économiques** dans les territoires. En matière de planification, il est mentionné que le PLU est à articuler, dans les secteurs sous pression, avec une action forte des collectivités locales afin de garantir le maintien d'activités économiques et artisanales sur les zones dédiées. Il s'agirait également de :

- demander un **recensement exhaustif des friches** dans les territoires ;
- proposer les **usages transitoires** sur les sites en reconversion ;
- anticiper l'évolution des besoins en matière de **foncier logistique** ;
- encourager les réflexions sur la **densité dans les zones d'activités** ;
- Encourager l'optimisation du foncier dans les zones d'activités existantes, notamment celles qui sont positionnées aux nœuds d'infrastructures ;
- recommander l'utilisation de **baux de longue durée** (pour que l'entreprise sorte de l'investissement le coût du foncier et se concentre sur les moyens de production). : bail à construction et bail emphytéotique

Sur cette thématique du foncier économique, la Région est encouragée à mener un travail de **diagnostic sur les ZA stratégiques à l'échelle régionale**. La Région est également interpellée pour :

- accompagner la **reconversion des sites dégradés** pour leur permettre d'être réinvestis (requalification de friches, notamment polluées), notamment en zone détendue ;
- aider au **maintien d'activités économiques** dans les zones rurales, accompagner l'implantation d'entreprises ;
- soutenir les petites lignes (transport) qui sont un outil de développement pour réinvestir certains secteurs.

Pour mémoire, a été cité l'exemple de PROXICONSO pour l'amélioration de l'armature commerciale (projet interreg – genevois français)

Élaboration de stratégies foncières locales et mobilisation d'outils fonciers

Dans le cadre de la mise en œuvre du SRADDET, la Région est encouragée à promouvoir les démarches d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies foncières locales donnant un éclairage opérationnel aux démarches de planification. Elle a également un rôle à jouer pour promouvoir l'utilisation d'outils fonciers :

demander à intégrer des **diagnostics fonciers** dans les documents de planification et de programmation, afin de favoriser les réserves foncières pertinentes, en concentrant l'action sur les secteurs de développement (encadrement des choix de développement à long terme) ;

- encourager les collectivités à se doter **d'outils de veille foncière**, afin d'anticiper la programmation d'opérations de taille critique suffisante pour permettre leur réalisation (modèle économique) ;

- encourager les EPCI à construire des **Plans d'action foncière** adossés à leurs documents d'urbanisme, à l'échelle pertinente, en harmonie avec le contexte local, le marché, les documents d'urbanisme ;
- faciliter **l'acquisition foncière des collectivités, la mise en place de réserves foncières** ; encourager le **portage foncier (outil juridique, technique et financier)**, via le soutien à l'action des opérateurs (ce point n'a toutefois pas semblé faire l'unanimité des participants, notamment en raison de la pression fiscale générée et sur le fait qu'un certain nombre d'outils existent déjà) ;
- permettre une **connaissance fine des transactions**, à travers la mise en place **d'outils partagés** et d'une information transparente à l'échelle régionale (outils de **cartographie de la propriété foncière**) ;
- encourager les EPCI à l'utilisation **du bail à construction** ;
- soutenir la création d'**offices fonciers solidaires (OFS)** et aider la mise en place d'outils de type **Bail Réel Solidaire** (caractère anti-spéculatif, pérenne) ; porter, au niveau national, des réflexions concernant l'impact du système d'incitation fiscale sur la transmission du foncier

Pour mémoire, ont été cités des exemples tels que les foncières publiques (projet de création d'une foncière en Haute-Savoie, foncière publique suisse), l'outil d'observation du foncier MCMA (Mieux Connaitre pour Mieux Agir).

Ont participé à cette réunion de concertation :

- Caroline Arnoux, Responsable du service Gestion des immeubles et des marchés publics à l'EPF Auvergne
- Olivier Baudy, Directeur du Syndicat mixte du SCOT du Grand Rovaltain
- Benjamin Benoit, Responsable du service Aménagement et territoires, Région Auvergne-Rhône-Alpes
- Jean-Yves Bourguignon, Vice-président de l'IFEI Auvergne-Rhône-Alpes
- Robert Delage, Terre de Liens Rhône-Alpes
- Philippe Delaplacette, Président du SCOT des Rives du Rhône et Vice-président de la CC Porte de DrômArdèche
- Alain Dindeleux, Directeur du CEN Rhône-Alpes
- Annie Escoda, Vice-présidente, Haut-Bugey Agglomération
- Jean-Yves Flochon, Président du CERF et Vice-président du Conseil général de l'Ain
- Françoise Gauquelin, Vice-présidente de la CC de la Vallée du Garon
- Manon Girard, Chargée de mission, EPFL de l'Ain
- Ségolène Guichard, Vice-présidente, Grand Annecy Agglomération
- Anne Guillabert, Chargée de mission, SGAR
- Mireille Guillot, Chef de projet SRADDET, Région Auvergne-Rhône-Alpes
- Alain Kerharo, Directeur général par interim, EPOA
- Philippe Labouré, Directeur de l'Aménagement, urbanisme, habitat et politique agricole, Grand Annecy Agglomération
- Cédric Lejeune, Directeur du Syndicat mixte du SCOT des Rives du Rhône
- Anne-Laure Maréchal, Chargée de mission foncier, Région Auvergne-Rhône-Alpes
- Pierre Marnay, Directeur général, SAFER Auvergne-Rhône-Alpes
- Marc Michaud, Chargé de mission SRADDET, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
- Caroline Mollar, Chef de projet foncier et immobilier à vocation économique, Région Auvergne-Rhône-Alpes
- Anne Pellet, Vice-présidente du CERF et Conseillère régionale Auvergne-Rhône-Alpes
- Aurélien Pfund, Chargé de mission foncier, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
- Patryck Piot, Représentant FNAIM Entreprises
- Jacques Pradelle, délégué à l'agriculture, SCOT Grand Rovaltain
- Vincent Rémy, Directeur territorial Loire, EPOA
- Ludovic Scarpari, Président de LCA-FFB Auvergne-Rhône-Alpes
- Marie-Pierre Tissot, Chef du service urbanisme, Grand Annecy Agglomération
- Philippe Vansteenkiste, Directeur de l'EPF de Haute-Savoie
- Eric Verrax, Président du CECIM Obs
- Anne Warsmann, Représentante de l'AURA HLM