

Atelier de la journée du 14 11 2013

Observer le foncier : l'articulation du traitement des données et d'un travail de terrain pour éclairer la stratégie

- François Valégéas¹ -

Connaître les dynamiques foncières : une condition pour la mise en œuvre des stratégies urbaines

« La question foncière, ce n'est pas tant le foncier en soi que ce que l'on veut en faire ». Tel a été l'un des premiers mots de cet atelier, qui résume bien l'état d'esprit des intervenants. La question foncière doit ainsi être considérée comme un outil au service d'une stratégie, et non comme une fin en soi, une notion technique autonome excluant toute dimension politique. Or si la question foncière est appréhendée comme un enjeu politique, il est nécessaire de bien comprendre les dynamiques, les tenants et les aboutissants de son évolution. En un mot, l'observer pour mieux agir.

Suzanne Fritelli², explique que si un volet foncier est obligatoire dans les Programmes Locaux de l'Habitat depuis 2004, les collectivités se sont largement saisies de cette question qui constitue le socle de toute politique urbaine. Elles sont ainsi désormais demandeuses d'outils ambitieux, afin de dépasser cette injonction réglementaire pour participer à l'élaboration de véritables stratégies.

Selon elle, l'observation foncière est un moyen d'assurer une mise en œuvre cohérente de ces stratégies. Par exemple, les collectivités territoriales établissent encore souvent des objectifs de construction neuve qui ne sont pas assis sur une connaissance précise des gisements de foncier disponible. Les évaluations étant généralement menées a posteriori (lors du bilan de période du PLH), la capacité à identifier le foncier potentiellement mobilisable apparaît rapidement comme une nécessité pour assurer la faisabilité de ces stratégies. C'est seulement par cette connaissance de l'état du foncier et des conditions de sa mobilisation que les collectivités pourront réorienter leur stratégie et adapter leurs documents réglementaires. Suzanne Fritelli insiste ainsi sur le rôle de cette aide à la décision dans l'application des documents réglementaires existants (comme les Plan Locaux d'Urbanisme) : il s'agit par exemple d'identifier les espaces où les changements de destination devront ou non être accompagnés par les collectivités. Et donc rendre l'action publique plus cohérente et plus pertinente.

Cette observation, comme l'a montré Caroline Gerber³, comporte trois approches, qu'il faut articuler pour les rendre efficaces : une approche statistique, une démarche opérationnelle, et une analyse des gisements fonciers. Pour le dire autrement, il est nécessaire de comprendre à la fois « qui fait quoi, et où ? » et d'analyser les conditions de la consommation du foncier. Il s'agit ainsi, à travers une observation des données de valeur du foncier, de faire le lien entre le jeu des acteurs (notamment de la production du logement) et les résultats de la valeur produite.

Ces approches complémentaires ont été au cœur des différentes interventions de cet atelier, notamment dans les retours d'expérience autour de l'analyse des données foncières.

¹ Doctorant LVMT / Lab'urba, Université Paris Est, francoisvalegeas@hotmail.fr

² Directrice du bureau d'études Quélleville ?

³ Directrice de l'ADEF, animatrice de l'atelier

La donnée foncière comme outil de dialogue et d'action sur les territoires

Un premier constat est partagé : depuis quelques années l'accès aux données foncières est facilité. Cet accès va jusqu'à permettre l'ouverture au grand public, sous certaines conditions, et depuis quelques semaines de la base Patrim-usagers⁴. Mais, comme l'a introduit Dominique Belargent⁵ dans son propos d'ouverture de la journée, « *le but de l'observation n'est pas de produire des chiffres, mais d'apporter de l'expertise* ». Si la donnée est un élément nécessaire, c'est son analyse qui permet d'en faire un outil d'action sur les territoires.

Le traitement de ces données foncières demeure une question complexe, sur laquelle les différents intervenants ont pu apporter leur expérience. Par exemple, la base DVF (« Demande de Valeurs Foncières ») ouverte progressivement depuis 2011 aux collectivités locales leur permet d'avoir un accès aux différentes ventes foncières et immobilières sur leur territoire. Cette base recèle des potentialités très intéressantes pour mieux comprendre les dynamiques sur les territoires et donc construire des stratégies plus proches du réel. Mais ces données issues de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), restent « brutes », et doivent donc être traitées localement, selon une méthodologie complexe.

Encadré 1 : L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux : l'observation de logiques d'optimisation foncière

Jean-Louis Fournier fait part de son expérience au sein de la direction du foncier de la Communauté urbaine de Bordeaux, qui se révèle très intéressante tant du point de vue du contexte local que des expérimentations menées à partir de la base Demande de Valeurs Foncières (DVF).

En effet, cette direction travaille essentiellement sur du renouvellement urbain, ce qui implique d'entrer précisément dans les logiques de fonctionnement des marchés immobiliers. A Bordeaux, la stratégie foncière est établie sur plus de 20 ans, ce qui nécessite d'anticiper bien au-delà des temporalités du Programme Local de l'Habitat afin d'observer les territoires sur lesquelles il serait pertinent d'agir.

A cette mise en perspective temporelle, il faut associer une nécessaire articulation des échelles de l'observation : par exemple pour la mise en œuvre du Programme Local de l'Habitat, il est impératif de disposer d'une vision claire des possibilités foncières à une échelle fine et pas seulement à celle du territoire concerné dans son ensemble, donc une « *stratégie géographique* » adaptée aux enjeux à traiter.

La base DVF, expérimentée à Bordeaux depuis 2011, est utilisée et traitée localement afin de tendre vers une connaissance exhaustive des marchés fonciers et, par un traitement géolocalisé, de produire des résultats visibles, plus appropriables notamment par les élus. Le traitement de ces données est ainsi réalisé au sein d'un groupe de travail, qui a créé un outil automatisé.

Pour Jean-Louis Fournier, l'intérêt d'un tel dispositif est de proposer de manière rapide des traitements et des éléments de dialogue avec les élus, de mettre en lumière les différenciations entre les espaces plus ou moins soumis à une pression de la charge foncière etc.

Cette analyse des données révèle la complémentarité de deux types d'observations mises en œuvre : l'une, davantage statistique, permet d'obtenir des données sur les dynamiques générales des valeurs foncières du territoire ; l'autre, plus opérationnelle, permet de repérer, à une échelle fine, de très fortes hétérogénéités, parfois dissimulées derrière ces données statistiques. L'analyse longitudinale des dynamiques sur les territoires permet aussi de mettre en lumière les stratégies que les acteurs, notamment privés, opèrent sur un territoire, à la fois pour suivre l'évolution de la mobilisation du foncier, mais aussi pour anticiper d'éventuels risques de fractures entre des territoires rendus ultra-concurrentiels et certains autres dont la valeur se déprécie.

Mais toujours est-il que leur traitement, notamment cartographique, et la mise en avant de ces formes d'hétérogénéités locales, permet une ouverture du dialogue avec les acteurs du territoire : il offre des

⁴ Via le site internet impots.gouv.fr

⁵ Responsable des partenariats institutionnels à l'Union Sociale pour l'Habitat

bases claires d'argumentation tant auprès des élus, des opérateurs de l'aménagement et de la construction, des bailleurs etc.

L'exemple bordelais montre que l'analyse d'une base fiable telle que Demande de Valeurs Foncières permet d'avoir un point d'appui pour des stratégies foncières adéquates et efficaces. Ces données sont utilisables à toutes les échelles afin de comprendre les logiques de territoires. Ce type de traitement mené sur l'agglomération bordelaise intéresse ainsi en retour l'Etat (à travers France Domaines), qui voit un intérêt particulier à disposer de ces pistes de travail, notamment parce qu'elles sont géolocalisées et permettent d'être des supports de discussion à différentes échelles.

Des observatoires du foncier pour construire un langage commun ?

Marie-Antoinette Basciani-Funestre⁶ rappelle l'importance de la connaissance foncière. En effet, que cela soit pour aborder des questions de logement, d'emploi ou d'environnement, le foncier reste l'enjeu de base sur lequel s'appuyer.

Mais ce « *gisement de foncier à révéler* » nécessite une réflexion préalable entre les acteurs présents sur le territoire pour se mettre d'accord sur des définitions partagées, en somme construire un langage commun comme préalable à la discussion. Ainsi, Marie-Antoinette Basciani-Funestre rappelle que ce gisement et cette action de révéler dépendent tout à la fois des stratégies des acteurs et de la nature du foncier disponible. Une parcelle mobilisable pour un acteur ne sera pas perçue de la même façon par un autre.

Encadré 2 : En Ile-de-France, un langage commun pour une prise en compte globale des enjeux

L'expérience de l'Ile-de-France est éclairante de la nécessité de construire des outils de discussion communs entre acteurs en tenant compte de leurs stratégies respectives.

Le Schéma Directeur de la Région de 1994 exigeait de croiser les regards et les objectifs opérationnels sur le territoire. Ainsi, les objectifs de construction énoncés intégraient un degré d'urbanisation à ne pas dépasser. En quelque sorte, il devenait nécessaire de travailler par anticipation sur les conséquences des dysfonctionnements de l'artificialisation. A chaque échelle, sur les différents territoires, les acteurs étaient poussés à intégrer ce filtre d'analyse.

Aujourd'hui, la question du Grand Paris rend nécessaire l'accès à des données communes et des définitions partagées. Par exemple, Marie-Antoinette Basciani-Funestre insiste sur les enjeux émergents autour des futures gares du réseau de transport à venir⁷, et notamment des inquiétudes portant sur d'éventuelles évolutions des prix aux abords des gares. Cette question transversale pose des questions de méthodologie : qu'est-ce qu'un abord de gare ? Quel périmètre est concerné ? Faut-il se saisir du rayon réglementaire, de 400m ou d'un périmètre de pratiques (aller à la gare à pieds en 15 minutes : 800m) ? Or ces gares du Grand Paris auront des impacts à une échelle bien plus grande, pouvant dépasser les limites communales...

En Ile-de-France, l'Etat déconcentré utilise la base Demande de Valeurs Foncières⁸ pour mener une observation de l'évolution de ce foncier particulier, à différentes échelles spatiales et temporelles au sein d'un « Observatoire des marchés fonciers et immobiliers aux abords des gares du Grand Paris ». Les parcelles sont analysées dans leur évolution de 2006 à 2012, avec l'objectif d'avoir une vision plus large jusqu'à leur livraison (dans 20 à 30 ans). Il a donc fallu mettre en place une méthode d'observation spécifique, associant des acteurs différents autour de données communes, pour comprendre quels étaient les intervenants concernés par le devenir d'une parcelle foncière, du terrain agricole à la livraison de la gare.

Cet exemple francilien est révélateur de la nécessité pour les observatoires de permettre la mutualisation des données existantes, mais aussi d'être des lieux de débats entre des acteurs ayant des stratégies différentes à coordonner et dont les visions particulières peuvent être source d'incompréhensions. Le

⁶ Déléguée de l'Etat à l'Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France

⁷ 72 nouvelles gares, sans compter des interconnexions existantes développées et des projets liant notamment les questions de transport et de logements au sein des Contrats de Développement Territoriaux

⁸ Par un partenariat entre la Société du Grand Paris, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement et la chambre des Notaires de Paris

terme de « valeur foncière » par exemple renvoie à des définitions différentes selon les acteurs et leurs objectifs : comme Caroline Gerber l'explique dans le dictionnaire « *Les mots du foncier* »⁹, la valeur ne traduit pas un prix fixe mais une « *estimation d'un potentiel, en général calculé à l'aune des critères que l'on estime pertinents (la localisation, la superficie, la conjoncture économique, etc.)* ». C'est ainsi toute la difficulté de cette notion, puisque cette valeur est basée sur le prix de vente potentiel mais qui ne correspond pas à un prix réel. D'autre part, à cette valeur dite matérielle peut être associée une valeur d'usage, puisque « *la valeur renvoie à l'estimation des qualités d'un objet* »¹⁰.

Les débats ont en effet montré que chaque terrain possédait sa valeur intrinsèque, dépendant de facteurs tels que la nature de la parcelle, les caractéristiques du sous-sol, le voisinage, la vue ou encore la présence de pollution. Jean Nika¹¹ rappelle que cette valeur est aussi impactée par d'autres facteurs plus circonstanciés : la négociation pour la vente de certains terrains ne se déroulera pas de la même façon auprès d'un agriculteur que d'une multinationale. Tous les intervenants font le constat de la forte hétérogénéité des valeurs foncières dans un même secteur : pour l'observation, il y a nécessité d'investir différentes échelles à la fois pour comprendre des dynamiques de formation de la valeur à des échelles macro comme plus micro.

Jean Nika invite aussi à penser la valeur foncière comme dépendante de son usage futur : on peut ainsi penser que cette valeur pourrait dépendre des projets qui y seront menés : la valeur ne serait alors pas la même pour une opération de 400 logements ou de 50, pour la création d'une voirie ou une implantation d'entreprise. Concevoir cette dimension de la valeur reviendrait à rejoindre Maurice Halbwachs, qui estime que « *cette valeur est « d'opinion », donc déterminée par le goût social, et par d'éventuels attributs « objectifs » d'un terrain* »¹².

Il faudrait alors s'interroger sur les concurrences voire les oppositions qui se jouent entre les valeurs d'échanges et les valeurs d'usages, exacerbées par les mécanismes de production de plus-value inhérents à la ville contemporaine, comme l'avait théorisé Henri Lefebvre¹³. Ces contradictions remettraient en cause la faisabilité et la légitimité de politiques s'appuyant sur une définition trop figée ou trop uniforme de la définition.

Les observatoires doivent alors être des outils pour une mise en débat de ces dimensions, des représentations et des pratiques des acteurs pour construire une culture commune du foncier sur le territoire.

« Observer pour décider » : croiser les approches au sein de structures souples et adaptables

Selon Caroline Gerber, il s'agit de penser ensemble l'observation statistique et opérationnelle pour mieux étudier les gisements fonciers. Par exemple, Rennes Métropoles traite toutes les données disponibles sur le département de l'Ille et Vilaine. Pour analyser ces données l'agglomération fait un travail avec les acteurs de terrain, qui permet de mieux comprendre certaines valeurs locales ou de mettre en avant des dynamiques peu déchiffrables par la seule observation statistique. Cette discussion avec des « *gens de terrain* » qui possèdent une connaissance particulière est nécessaire : comme elle l'explique, les « *tableaux doivent compléter le vécu* ».

Ce constat est partagé par Marie-Antoinette Basciani-Funestre : il y a un danger à réduire la réalité à une analyse strictement statistique (« *le chiffre en soi n'a pas de sens* »). Il est donc nécessaire de se saisir des observatoires comme des moyens d'améliorer la compréhension des dynamiques locales. Par exemple, la mesure de l'artificialisation est faite à partir d'un nombre d'hectares artificialisés. Pour elle, ces chiffres abstraits dissimulent une réalité plus complexe : par exemple, l'artificialisation peut se traduire par la création d'espaces verts, qui est certes différente de la conservation d'espaces naturels, mais pas forcément plus préjudiciable à l'environnement lorsqu'ils sont par exemple insérés dans un schéma de trame verte. Il y a là une nécessité de comprendre les logiques d'écosystèmes, au sein desquels la transformation d'un élément même mineur peut bouleverser les dynamiques, davantage qu'une artificialisation maîtrisée.

Ces données brutes doivent faire l'objet d'une analyse partagée afin de « *mettre à l'épreuve les chiffres entre experts* » (M-A. Basciani-Funestre). Les observatoires permettent alors, par un débat, une mise en

⁹ Boulay G., Bulhot C., 2013, *Les mots du foncier – dictionnaire critique*, ADEF éditions, Paris, 173p.

¹⁰ *Les mots du foncier – dictionnaire critique*, p.86

¹¹ Responsable du département Aménagement-foncier-urbanisme à l'Union Sociale pour l'Habitat

¹² Halbwachs M., 1909, *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1900*, Cornély, Paris, 415p.

¹³ Lefebvre H., 1974, *La production de l'espace*, Economica, Anthropos, Paris, 512p.

commun des connaissances pour une meilleure cohérence des stratégies qui en résultent. Ces observatoires dépassent ainsi la seule question du foncier pour devenir des lieux de dialogue entre des acteurs qui se rejoignent sur un même territoire mais n'agissent pas toujours en synergie car limités à des thématiques spécifiques ou sur des temporalités déterminées. La structure des observatoires nécessite alors d'être pensée en amont afin d'intégrer en son sein des partenaires très différents, en privilégiant par exemple le format des clubs ou des réseaux d'échange souples et adaptables au contexte.