A P U M P
ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE L'URBANISME DE MIDI-PYRÉNÉES

Tél : 05 62 27 24 12
Fax : 05 61 12 32 16
contact@apump.org
www.apump.org

Compte-rendu

Groupe d'échanges DDE / CAUE / BE
Réunion du 22 septembre 2005 à Auch

« Des exemples de maîtrise foncière»

Présents : Francis BELLOTTO (DGS Ville d'Auch), Patrice CANCET (DDE 32), Olivier CAZAUX (DDE 32), Laurent CLERGUE (Mairie d'Auch), Guénaëlle GUEGAN (Ville d'Auch), Florence FRÉMONT (CAUE 31), Fanny GUILLOT (CAUE 32), Patrick GUY (Conseil Général du Gers), Jean-Pierre HEGOBURU (APUMP), Patrick MARGOLLE (DDE 82), Philippe MILLASSEAU, Alain MONBRUN (DDE 81), Philippe PIEUX (CAUE 82), Frédéric POULLE (CAUE 32), Isabelle RIEG (CAUE 31), Christian RODRIGUEZ (DDE 81), Anne RUFFAT (URBANE), Christophe SONNENDRUCKER (SAUNIER & ASSOCIÉS), Eric VACQUIER (SAFER GHL), Rolande VALADIÉ (Maire Adjointe à l'Urbanisme Ville d'Auch), Sylvain VALLOT (URBASCOPE), Maud BABAU (APUMP).

Tout d'abord Madame l'adjointe au Maire nous souhaite la bienvenue dans la salle des Illustres de la Ville d'Auch et se réjouit que nous ayons choisi la ville pour tenir notre réunion.
Un tour de table des différents participants est ensuite fait.

Florence FRÉMONT, du CAUE 31, nous présente l'AFU qui a été mise en place sur la commune d'Ondes.
Les Associations Foncières Urbaines sont issues des associations syndicales de propriétaires. Elles ont divers objets : remembrement, construction et gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, rénovation urbaine… et peuvent prendre 3 formes : les AFU libres (entente entre des personnes de droit privé), les AFU autorisées (établissement public créé sur autorisation du Préfet et avis du Conseil Municipal) et les AFU constituées d'office. Ces associations sont généralement mises en place pour aménager des structures foncières morcelées qui rendent difficiles et coûteuses l'intervention d'opérateurs publics ou privés.
Elles ont plusieurs intérêts tant pour la commune que pour les propriétaires. La commune peut exercer un contrôle sur les projets de l'association dans la mesure où :

- elle dispose d'un droit de veto concernant la création de l'association
- elle peut participer à l'A.F.U., elle aura alors les prérogatives d'un simple propriétaire.
- Le projet de l'A.F.U. doit se conformer aux prescriptions du POS ou PLU donc doit respecter le projet politique de la municipalité.

Pour un propriétaire, l'AFU constitue l'opportunité de réaliser une bonne opération financière sur des terrains difficiles à aménager, et d'être partie prenante du projet d'aménagement. Il a la possibilité de rester en pleine propriété de ses biens et peut vendre à tout moment de la procédure.

Cependant, l'AFU est peu utilisée car elle souffre de la domination des procédures de ZAC et de lotissement et nécessite une information préalable et un effort de pédagogie important pour convaincre les divers propriétaires de s'y engager.

Sur la commune d'Ondes, les élus avaient la volonté de développer la commune et de renforcer le centre-ville tout en concentrant son développement. Suite à une étude préalable du CAUE31, l'AFU est apparue opportune pour répondre aux souhaits de la commune, qui a réalisé une opération publique avec transfert du bureau de poste, création d'une place de village, et de logements locatifs, et aux souhaits des propriétaires qui ont pu viabiliser leurs terrains.

Le périmètre de base était beaucoup plus important que le périmètre sur lequel s'est finalement réalisée l'opération. D'une vingtaine de propriétaires au départ, l'AFU (autorisée) a regroupé 7 propriétaires dont la commune.
Une cellule de travail a été mise en place animée par le maire et un représentant des propriétaires. Le découpage parcellaire a été confié à un géomètre et la maîtrise d'ouvrage de l'opération publique a été déléguée à une SEM. L'opération publique a donné lieu à un concours d'architecture.
Une fois les travaux entrepris, chaque propriétaire a récupéré une parcelle équivalente à son apport initial et a pu la vendre individuellement.
L'expérience a abouti parce que les propriétaires avaient l'expérience du remembrement agricole, ils étaient peu nombreux (donc plus facile à convaincre), et la commune était partie prenante du projet puisqu'elle était membre de l'AFU.

Questions et débat :

Le maire a t-il été un moteur dans cette opération ?
La commune était membre de l'AFU, et le maire a joué le rôle de leader dans le projet.

Qu'est devenue l'AFU depuis ?
Chacun reste propriétaire de l'équivalent de la quote-part de terrain mise au départ dans l'AFU. Une fois le travail de viabilisation réalisé, c'est-à-dire une fois que l'objectif que l'AFU s'était fixée au départ est atteint, celle-ci est dissoute.

Y a t-il la possibilité d'y adjoindre un règlement ?
Non, seul le document d'urbanisme peut imposer un règlement sur la zone concernée.

Lors de la conception, comment a été fait le découpage du terrain?
Le dossier a été suivi par un géomètre. Il y a eu quelques modifications entre les propositions du CAUE et le découpage des lots proposé par le géomètre.
La découpe en lots exige beaucoup de compromis, ce qui explique en partie qu'il y ait eu si peu d'AFU.
Ce qui a « péché » un peu à Ondes, c'est le manque de maîtrise de la qualité des constructions qui ont été réalisées sur les lots viabilisés. L'AFU ne traite pas de l'aspect architectural et du suivi des constructions…

Eric VACQUIER nous présente la mission de la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) dans le domaine de la maîtrise foncière sur Midi-Pyrénées. Il existe 3 SAFER différentes sur la région : la SAFER Garonne Haut Languedoc (Ariège, Gers, Haute-garonne, Hautes-Pyrénées), la SAFER Aveyron Lot Tarn et la SAFER Garonne Haut Périgord (Aveyron, Lot-et-Garonne et Tarn-et-Garonne). Tout le travail de la SAFER se fait dans le monde rural. Depuis 1990, les SAFER ont la possibilité de travailler avec les collectivités. La Loi d'Orientation de 2001 leur a confié une nouvelle mission : opération d'aménagement du monde rural.
La SAFER a une longue expérience d'arbitrage entre les collectivités et le monde agricole. Les SAFER sont constituées à 25% environ de représentants de collectivité et 75% du monde rural. Les principales missions de la SAFER sont la constitution d'une réserve foncière, la gestion du patrimoine, et éviter les expropriations.
Le constat fait au niveau national montre que 50% des exploitations sont situées en zones périurbaines, d'où un conflit d'usage entre la place de l'agriculture et celle de l'aménagement.
La maîtrise foncière a un enjeu financier important dans un contexte qui rend les négociations difficiles.
Concernant le périurbain, la SAFER propose des prestations aux collectivités en fonction de leurs besoins :

- pour la DDE ou RFF, elle est opérateur sur les aménagements routiers ou ferrés et s'occupe de la réserve foncière et des problèmes d'emprises,
- pour les communes ou les communautés de communes, elle répond aux besoins spécifiques en termes de maîtrise foncière.

Un des exemples le plus abouti est celui du travail de la SAFER sur la commune de Nailloux. Il s'agissait au début de régulariser les actes non signés sur les emprises. Il a fallu ensuite récupérer les terres, les agriculteurs ne comprenant pas que ces terres soient laissées en friche. La SAFER a mis en place une gestion temporaire de ces friches, en proposant aux agriculteurs d'entretenir ces terres sur de la courte durée. Elle a ensuite négocié du foncier pour la création d'une zone foncière ; ainsi que sur la maîtrise d'un terrain pour une station d'épuration et 10 ha de zone U pour construire des lotissements.

La SAFER GHL a aussi un projet d'observatoire du foncier et des transactions sur les zones NC avec l'auat, afin de connaître les évolutions du marché.

Questions et débat :

Il existe 3 SAFER en Midi-Pyrénées. Est-ce qu'elles fonctionnent indépendamment ou y a t-il une structuration ?
Chaque SAFER est indépendante, ce sont des sociétés anonymes. Il n'est pas prévu à court terme de regrouper ces SAFER pour en faire une SAFER Midi-Pyrénées.

La SAFER peut-elle se servir du droit de préemption ?
Le droit de préemption s'applique sur tous les terrains à destination agricole supérieurs à 2,500m^2 quand la commune ne dispose pas de POS, PLU ou carte communale et sur les terrains situés en zone A, N, NC ou ND des POS ou PLU dès le 1er m^2. Il y a une forte demande des communes rurales concernant le droit de préemption. Le titulaire d'une ZAD est prioritaire par rapport à la SAFER.

La SAFER pourrait-elle se porter acquéreur sur un emplacement réservé ?
La SAFER est libre d'apprécier sous le contrôle du service des domaines et de la DDA. La SAFER est un organe habitué à l'arbitrage et à l'attribution des terres.

Laurent CLERGUE, du service urbanisme de la Mairie d'Auch, nous présente les réflexions de la commune de créer ou pas une ZAC dans le cadre de la révision du PLU de la ville.
Les projets de ZAC portent surtout sur de nouvelles zones d'urbanisation. Le problème étant que le rapprochement entre ZAC et expropriation est évident et ce qui prime est l'aménagement du territoire.
Dans le cadre de la révision du PLU de la commune, deux stratégies s'opposent ; ceux qui ont lancé la révision et ceux qui ont tenté de freiner. Mais l'évolution des outils et par la loi SRU notamment, il existe de nouvelles possibilités de participation financière.
Concernant la zone où il est envisagé de faire une ZAC, l'accès aux parcelles est compliqué. La Mairie est enfin acquéreur. L'idée pour cette ZAC qui est située sur le nord-ouest de la ville, à proximité de la Caserne Espagne, est de désengorger la circulation et de restructurer par l'arrière de la zone. Pour l'instant le projet ne porte que sur les voiries et le réseau mais la zone étant périurbaine, elle est potentiellement urbanisable.
Mais ces études ont amené le questionnement sur le portage financier dans ces zones. Il faut prendre en compte le niveau de suréquipement pour les besoins des habitants actuels mais aussi pour les besoins pour le futur. L'apport de la ZAC serait un bien pour la collectivité avec l'image de la ville et l'obligation de structurer. L'idée de la ZAC fait son chemin car elle permettrait de désengorger la partie haute de la ville et parce que toutes les petites parcelles ont été consommées, ce qui permettrait d'accueillir de nouveaux habitants.

Questions et débat général :

Il ne faut pas confondre outil de gestion financière et outil de financement quand on parle de ZAC.
C'est dans ce sens que la ZAC est un outil financier qui permet l'équilibre mais on se retrouve sans arme.

Il est évident qu'il faut une ZAC à cet endroit. Où en est la discussion ?
- Il y a là un problème de fond car il y a des craintes vis à vis de la procédure et du portage financier. D'où l'intérêt d'aller jusqu'au bout et travailler sur l'image de la zone.
- L'opération est déjà en formation. La ZAC arrive trop tard sur cette zone mais elle est envisageable sur d'autres.
- Il est vrai qu 'il y a un vrai problème viaire sur la zone. Ça paraît compliqué pour l'entrée mais pas pour l'arrière de la zone.
- Une ZAD serait peut-être plus pertinente sur cette zone qu'une ZAC. Nous sommes en zones Au et 2AU.
- Il ne faut surtout pas confondre ZAC et ZAD, avec possibilité de faire une réservation foncière pour la ZAD ; l'une pouvant précéder l'autre. Il existe de plus en plus de ZAD dans les zones rurales pour faire de la réserve foncière sur les petites zones. Cela constitue une alternative à EPFL.

Y a t-il une possibilité de fonctionnement ou de stock à long terme ? Les SAFER peuvent se porter acquéreur ou faire du portage ?
- Oui, c'est tout à fait possible avec un calcul financier du coût que celui induit pour la SAFER et qui est compris dans le prix. Il n'y a rien de plus terrible que de travailler dans l'urgence dans la maîtrise foncière. La gestion pour une maîtrise intelligente et pas trop coûteuse, il faut se projeter à 10-15 ans et restituer le bien au prix de revient. La SAFER n'a pas de vocation à faire de profit.
- Les gens ne se sentent pas floués ? Car à la DDE, nous devons faire attention sur les expropriations car nous avons peur que si ça passe en jugement, le juge fasse jouer le prix du marché même si c'est sur une ZAD.

- Nous sommes toujours transparents à la SAFER, nous revendons les terrains achetés au prix de revient. Nous avons négocié le prix d'acquisition sur 5 sites dans une communauté de communes du Gers avec un prix supérieur au prix agricole.

Quel est le délai maximum de stockable de la SAFER ? Ou tout du moins le délai souhaitable ?
Le maximum est de 5 ans renouvelable 1 fois mais il est possible dans certains cas de demander une dérogation. Cela dépend du besoin des collectivités et si on est sûr de la bonne fin du dossier.

Dans le cadre d'une AFU, quelle est la pertinence à faire travailler les propriétaires entre eux. Si la SAFER est amenée un jour à jouer ce rôle ?
- Pourquoi pas mais la SAFER n'en a jamais fait jusque-là.
- Le problème c'est qu'il faut qu'il y ait un leader qui prenne en charge toutes les négociations.

Il n'y a eu que 70 AFU en France, dont certaines concernent du bâti.
Ca a été le cas à Bordeaux pour du foncier bâti et du patrimoine.

Des procédures du même type fonctionnent dans le milieu rural avec le remembrement.
Mais ce ne sont pas les mêmes enjeux dans le bâtissable.

La ZAC est devenu un outil plus facile d'utilisation depuis la loi SRU.
- Dans le Tarn, l'élément déclencheur a été la mise en place d'une SEM. Elle assure l'élu de toute la réflexion et du portage. L'élu est aidé et il peut se concentrer sur d'autres points, surtout dans de petites communes.
- Dans l'Aude, il y a eu un projet de ZAC mais après des problèmes de malversation avec une SEM, les gens n'ont plus confiance et il est très dur de faire une ZAC sans un bon opérateur.
- La loi SRU a fait rentrer les ZAC dans les PLU. La réflexion urbaine et l'aménagement de l'espace se font dans le cadre du PLU.
- Dans le Gers, il n'y a pas de ZAC à vocation d'habitat. (sauf PAVIE qui commence)
- Dans le Tarn, il y en a avec vocation habitat et très peu d'équipements. Le problème est qu'il n'est pas facile de justifier une ZAC habitat.
- La maîtrise de la politique de l'habitat est essentielle. Elle peut être financée dans le cadre d'une ZAC ou dans le cadre d'un PLU. La ZAC est un quartier à part entière.
- L'aménageur de la ZAC n'est pas obligé d'être propriétaire des terrains sur lequel il opère, ce n'est pas un outil foncier.
- ce qui renvoie à la question : la négociation est elle plus facile si le terrain est en ZAD ou en ZAC ou si le terrain est libre ?
- si c'est plus facile quand le terrain est libre, ça ne sert alors à rien de classer les terrains si on ne peut pas les maîtriser.

Est-il plus intéressant d'arriver quand la ZAD est faite ou sur un terrain potentiellement ZAD ?
L'élément prépondérant est le propriétaire. si le propriétaire est un particulier ou si le terrain est en indivision, les choses peuvent être totalement différentes.

Quelle est la procédure à suivre pour créer une ZAC ?
- La procédure est fixée par le code de l'urbanisme. Il y a 2 démarches à faire avec une étude d'impact. La commune va prendre une délibération sur la réflexion et va définir les modalités de concertation. La création, prise par délibération, va générer du droit : périmètre, demande de permis de construire, etc. et droit de délaissement: tout propriétaire dans le périmètre peut obliger la commune à acheter son terrain. Le dossier de réalisation sera approuvé par la collectivité compétente. Le document d'urbanisme aura soit anticipé et la ZAC sera directement opérationnelle ou une modification / révision du document d'urbanisme sera nécessaire.
- le délai peut varier quand esquisse et bilan financier peuvent amener le projet à un équilibre ; le problème étant que l'équilibre n'est presque jamais atteint.
- La ZAD, quant à elle, permet à la collectivité de faire des réserves foncières et de se protéger. Une délibération est prise à l'initiative de la collectivité et confirmée par arrêté de la Préfecture. Une réflexion est menée sur le périmètre ; qui ne doit pas être trop important et adaptée aux besoins de la collectivité. Si la DDE approuve le projet, le Préfet prend l'arrêté. Tout cela peut se faire très rapidement.

La prochaine réunion aura lieu le :

- **jeudi 17 novembre de 14h30 à 17h30, à Couffouleux, sur le thème de la prospective en urbanisme.**