

# La rareté foncière, un débat international

*Une conférence internationale s'est tenue à Berne (Suisse), du 17 au 19 février, pour discuter de la rareté foncière (« Land as a scarce resource »).*

Organisée par l'association *Planning, Law, and Property Rights*, cette conférence réunissait deux cents participants, chercheurs et professionnels, venus de tous les continents : on y rencontrait aussi bien des Européens que des Américains, des Africains, des Asiatiques, et même des Australiens, dont l'intérêt pour la « rareté du foncier » montre bien que ce concept est loin de se réduire à une question de densité.

L'association *Fonciers en débat* était représentée par plusieurs participants dont quelques jeunes chercheurs du Réseau des jeunes chercheurs du foncier<sup>1</sup>. On peut cependant regretter le faible nombre de spécialistes français intéressés par ce genre de confrontations internationales qui font ressortir, sur une même thématique foncière, la grande diversité, tant des contextes que des outils institutionnels mis en œuvre.

Chaque pays a certes son propre mode de gestion du foncier, mais la diversité des situations et des règles qui les encadrent, est souvent avancée pour nous expliquer qu'on

évitera de l'aborder en dehors du champ national. Et de fait, les Français ne sont pas nombreux à aller voir ailleurs comment les choses se passent.

Ceux qui s'intéressent aux systèmes fonciers à l'étranger, le font sur un périmètre géographique identifié qui semble leur donner un sens précis et restreint. Les comparaisons ne sont pas légion. Au cours du colloque, des questions précises ont été abordées de façon transversale, sur la propriété foncière, les enjeux de l'une ou l'autre politique sectorielle (logement, environnement, santé, culture...) ou le financement de l'aménagement.

Il est clair que les fondements du droit de propriété modifient la façon dont l'aménagement peut être envisagé. Le principe de propriété foncière absolue s'oppose à une notion de la propriété fondée sur l'usage ou sur une vision collective affirmée. Entre les pays, les politiques se construisent en tenant compte de ces fondements et en accordant une priorité au droit du propriétaire ou, au contraire, en renforçant l'action collective et publique. Des clivages se marquent.

Ils paraissent entretenus par les structures politiques et sociales locales. Le →

<sup>1</sup> Voir <http://rjcfoncier.hypotheses.org>

### *Planning, Law, and Property Rights<sup>1</sup>*

L'association a été créée en 2008 comme un espace de rencontre et de débat sur les enjeux fonciers de l'aménagement dans leurs dimensions juridiques, sociales et politiques. Au centre des questions soulevées : l'efficacité des politiques publiques sur la mobilisation du foncier à aménager. Les axes d'intérêt sont économiques et juridiques, avec une

réflexion plus récente sur les dimensions sociales, environnementales ou historiques, sans oublier la gestion des projets et les partenariats public-privé. L'association réunit quelques 400 chercheurs d'horizons géographiques multiples, travaillant des domaines complémentaires à l'aménagement et la propriété foncière. Les conférences précédentes se sont tenues en Grèce, Israël, États-Unis, Allemagne, Danemark et en Pologne. Les thèmes portaient sur les droits fonciers, l'aménagement dans différents contextes économiques, et l'efficacité des expériences publiques ou privées. ■

<sup>1</sup> Voir <http://www.plpr-association.org>

→ dialogue a du mal à sortir du discours convenu lorsqu'un monopole (public ou privé) domine la propriété et les marchés. La réalité des grands événements climatiques prend aussi le pas des arbitrages et pousse à des solutions radicales, du laisser-faire à l'acquisition foncière publique. Pour autant, les problèmes posés comme les solutions étudiées permettent des comparaisons pertinentes. Des démarches peuvent se diffuser et des échanges se construire. On trouve une régularité dans l'objet des politiques publiques : création et réparation de la valeur foncière, contrôle de la spéculation foncière, financement des équipements publics, protections environnementales. Les instruments des politiques publiques et les questions qu'ils soulèvent : remembrement, compensations, contributions... sont explorés dans tous les pays. Leur application ne trouve pas les mêmes échos favorables, mais les retours d'expérience peuvent faire école.

### Quelques thématiques

Parmi les origines de l'évolution de la valeur de certains terrains, la pression de la finance internationale est identifiée au même titre que l'impact des changements climatiques : inondations, tremblements de terre, sont autant de menaces concrètes qu'il faut envisager.

Les autorités publiques se préoccupent de la perte de valeur substantielle qu'elles peuvent entraîner, provoquant faillite ou « ruine » foncière. Des interventions plus ou moins expéditives sont expérimentées pour réparer ou isoler les problèmes (Nouvelle-Zélande).

Lorsque les prix augmentent, les tentatives publiques pour contrôler les valeurs foncières existent, mais leur fondement est sujet à débat dans un système de marché libéralisé. Certaines politiques sont d'ailleurs considérées en marge de la légalité. En France par exemple, la préemption ne peut être utilisée contre la spéculation (Saint-Denis/France). Le démembrement de propriété, présenté durant la conférence à travers le cas de Lyon et de Paris, ou encore l'imposition de quotas de 75 % de logements sociaux et à loyer contrôlé au Pays Basque montrent que l'on peut contrôler la valeur foncière et qu'un tel contrôle n'ôte rien au « dynamisme » d'une région.

Les cas des favelas du centre de Rio de Janeiro au Brésil, des flancs de montagnes Medellín en Colombie, ou le plan vert de la Nouvelle-Orléans aux USA rappellent combien l'autorité contribue elle-même,

par le biais de la réalisation d'équipements publics ou de réaménagements « verts », à la flambée des prix et à l'éviction plus ou moins active des populations présentes.

La capture de la valeur reste un enjeu de prédilection dans tous les pays. Les contributions aux équipements publics prennent la forme des versements financiers en Autriche ou des contributions en nature au Portugal et au Brésil : une partie du terrain ou des logements construits sont cédés à l'autorité publique. En Israël, les autorités locales peuvent même négocier la création d'emplois. Dans la plupart des pays, les arrangements sont négociés en toute opacité. L'évaluation de la valeur captée reste difficile et la pertinence des demandes relativement au développement du territoire, impossible. Le rapport de force entre collectivités locales et propriétaires prime dans les négociations.

L'usage de la taxation foncière, même si elle est préconisée par la théorie économique, reste en pratique controversé ou inefficace, comme en Pologne. J.-L. Guigou notait déjà en 1983 que les revenus issus de cette base fiscale s'érodent dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

La question des compensations est à l'ordre du jour dans de nombreux pays, comme outil alternatif des politiques publiques. Elle est fortement incitée par l'Union européenne à l'occasion de politiques publiques dont l'incidence est forte sur les droits de propriété. On pense à l'effet des zones Natura 2000, Seveso, ou à la directive inondation. Il revient pourtant aux gouvernements nationaux de régler cette problématique et de réduire les conflits créés par la mise en œuvre de ces politiques. L'adoption probable de l'accord d'échange et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis (TTIP) instaurerait un régime d'investissement dérogatoire pour les investisseurs outre-Atlantique. L'accord pourrait conduire à porter les litiges devant un tribunal arbitral international ou devant un organisme comme la Banque mondiale qui aurait une légitimité pour remettre en cause les politiques et droits nationaux.

L'ambition du colloque était de croiser les points de vue des aménageurs (les « *spatial planner* » et les « *developer* »), des juristes et des économistes, d'autres spécialistes pouvant apporter leur pierre aux débats : géographes, sociologues, politistes... Cet entrecroisement est au cœur de la spécificité foncière.

Trop souvent enfermés dans les techniques et les méthodes propres à sa spécia-

lité, le juriste, l'économiste, l'aménageur ou le politique envisagent des priorités pour comprendre, préserver, organiser ou mobiliser le foncier. Les juristes ont privilégié l'importance et le sens des recours et des jugements. Les économistes ont regardé les équilibres économiques ou spatiaux, l'efficacité ou l'équité de l'action. Les aménageurs se sont inquiétés des incidences sur la conduite du projet. Les études, fragmentées entre des courants de pensée et dispersées entre les organisations publiques ou privées, pourraient faire oublier que le foncier fait partie d'un système. Les contributions étaient organisées par thématiques transversales, pour favoriser les échanges entre spécialistes. Et le dialogue s'est instauré aisément autour de ce bien singulier qu'est le foncier, signe qu'une culture commune pouvait émerger.

On regrette que ces contributions ne fassent pas l'objet d'une publication, même si elles donneront sans doute lieu à des écrits individuels ou collectifs. Le champ reste ouvert et la position française gagnera à se faire connaître.

La prochaine conférence PLPR est prévue à la faculté d'architecture de l'université de Hong-Kong du 19 au 24 février 2017. ■