

# ***Les Huit études foncières***

## **Fiche de lecture**

# **Les grands propriétaires fonciers en PACA (lot 1)**

***Cette fiche a pour objet de faciliter la lecture de l'étude en restituant les principaux éléments mentionnés par le bureau d'étude.***

### **La commande**

Face aux enjeux de développement de la région PACA dans un contexte de crise foncière, l'État et la Région ont souhaité, dans le cadre du volet foncier du contrat de plan 2000-2006, avoir une analyse approfondie des problématiques foncières pour accompagner les actions publiques de façon efficiente.

Huit études foncières thématiques, portant sur l'ensemble du territoire régional ont été ainsi réalisées entre 2004 et 2005; elles analysent les logiques d'acteurs, les logiques spatiales et économiques et de marché (observatoire foncier) et font des propositions d'actions.

Les études 1 et 2 ont en objet commun l'analyse des logiques d'acteurs sur le champ du foncier; la première « Les grands propriétaires fonciers en PACA » est particulièrement centrée sur les stratégies foncières des grands propriétaires publics et para-publics, tandis que la seconde s'attache plus aux logiques des opérateurs privés.

---

## **Identité de l'étude**

Rendu de l'étude : mars 2005

Prestataire : Extra Muros

61, quai de Seine, 75019 Paris

tel: 01 53 95 29 90 - Email: [extra-muros.urba@wanadoo.fr](mailto:extra-muros.urba@wanadoo.fr)

# ■ Démarche méthodologique

## Contexte et cadre général

L'étude a pour objet d'améliorer la connaissance sur les grands propriétaires fonciers et leurs stratégies afin d'appréhender leurs logiques et d'en tenir compte dans la mise en oeuvre de la planification et du développement local.

L'étude sur les grands propriétaires fonciers doit permettre d'enrichir la connaissance sur les grands propriétaires, leur patrimoine, leur répartition sur le territoire ainsi que sur leurs stratégies. Il s'agit d'essayer d'anticiper leurs choix stratégiques et d'envisager le type de partenariat qui pourrait être développé avec ces grands propriétaires.

## Objectif et angle d'approche

L'objet de la recherche étant les grands propriétaires fonciers, des partis pris méthodologiques ont été adoptés pour définir ces derniers. Le qualificatif de « grand » renvoie nécessairement au type d'espace concerné par la propriété et à sa localisation dans la région. Sont donc considérés comme grands propriétaires fonciers :

- les propriétaires de tènements fonciers de quelques centaines d'hectares (domaines boisés, camps militaires, stations de ski...), quelques dizaines d'hectares (domaines agricoles, grandes propriétés industrielles...), à quelques hectares (propriétés familiales, équipements de loisir, établissements hospitaliers, congrégations...),
- les propriétaires de parcelles non attenantes dont les superficies cumulées rejoignent les ordres de grandeurs évoqués ci-dessus.

Les propriétaires sont distincts des acteurs et opérateurs fonciers car la plupart des acteurs sont identifiés par leur activité de production, de financement ou de gestion. Les opérateurs peuvent constituer des propriétaires à court terme le temps de la construction, de la commercialisation des terrains ou du portage foncier. Il arrive néanmoins que les propriétaires et les acteurs fonciers se confondent : RFF, SNCF...

L'identification et l'étude des propriétaires privés s'étant révélées difficiles, le bureau d'étude a surtout centré son travail sur les grands propriétaires publics et para publics.

## Échelle géographique : périmètre de lecture

L'échelle d'étude concerne la région PACA.

## Échelle de temps

L'approche est rétrospective. Elle présente également les actions et stratégies actuelles ou affichées des acteurs rencontrés.

## Étapes d'investigation

### Différentes étapes d'investigation

L'étude a été menée selon trois étapes :

- L'élaboration d'une typologie des grands propriétaires

Une typologie qui a été dressée en fonction de leur appartenance à la sphère publique (l'Etat, les collectivités territoriales, le Conservatoire du littoral), para publique (RFF, SNCF, EDF, GDF, les Hôpitaux, le Port

autonome de Marseille) et privée (les grandes propriétés individuelles, les sociétés industrielles et commerciales, les promoteurs, les congrégations). Les propriétaires à la fois acteurs fonciers ont été distingués dans une catégorie particulière (offices et SA HLM, SEM et SAFER).

➤ La définition des stratégies de gestion de patrimoine des propriétaires et leur organisation

Une analyse a été effectuée sur la connaissance actuelle des propriétaires et sur leur éventuel plan d'action. Des zooms ont été établis sur des territoires qui connaissent une situation bloquée. Une méthode est ensuite proposée pour traiter les territoires où les acteurs privés ont une influence importante.

➤ Un état des lieux des oppositions qui peuvent exister entre les grands propriétaires fonciers et les collectivités locales, puis les perspectives et modalités de partenariats.

## Moyens mis en œuvre

Pour le recueil des **données** :

➤ Des rencontres avec les acteurs locaux et régionaux afin d'identifier les grands propriétaires et d'obtenir des contacts.

➤ Des missions dans les départements qui ont fait surgir les spécificités de territoires dans lesquels se manifestent certains propriétaires.

➤ Des entretiens ou contacts avec les grands propriétaires au niveau régional et national afin d'obtenir des informations sur leur patrimoine et leur stratégie. La grille d'entretiens est présentée en p.17 du rapport.

➤ 251 communes ont été interrogées afin d'identifier les propriétaires qui peuvent avoir une influence régionale.

➤ Des grilles d'entretien ont été établies suite aux rencontres avec les grands propriétaires publics et privés. Ces grilles d'entretien ont permis la création de données quantifiables de patrimoine et la compréhension de la stratégie des acteurs.

## Limites de ces données

La dimension stratégique du thème n'a pas incité les grands propriétaires à afficher clairement leur patrimoine ou leur stratégie. Ainsi, peu de données chiffrées ont pu être obtenues. Elles concernent surtout les propriétaires publics, institutionnels et para publics et moins les propriétaires privés, ceux-ci étant peu loquaces sur l'étendue de leur patrimoine.

De plus n'ont été retenus pour l'étude que les « grands propriétaires ».

S'agissant des entretiens, les informations recueillies sont inégales car les questions relatives à la rétrospective et à l'inventaire des biens sont mal renseignées tandis que les sujets touchant à la stratégie sont plus développés. Dans les entretiens avec les communes, seulement une commune sur quatre a fourni des informations exploitables dans le cadre de cette mission.

## Résultats

### Forme du rendu (typologie, carte, grilles)

L'étude se présente en cinq parties :

1. un panorama des grands propriétaires en PACA
2. une présentation de l'organisation et des stratégies des grands propriétaires en PACA classés selon la typologie précitée.
3. des zooms sur des grands propriétaires fonciers publics représentatifs des blocages ou des limites qui caractérisent leur relation avec les collectivités.
4. les relations entre les grandes collectivités locales et les propriétaires fonciers
5. les modalités d'échange entre les grands propriétaires fonciers et les collectivités locales : les cas des congrégations et des hôpitaux dans leur rapport avec les collectivités ont été étudiés particulièrement.

Concernant l'approche des différents propriétaires, en plus de la typologie précitée, certaines sous catégories ont été déterminées. Ainsi, les promoteurs ont été classés en trois groupes :

- les promoteurs structurels (présence ancienne),
- les promoteurs conjoncturels (locaux ou nationaux attirés par le marché),
- les promoteurs spéculateurs, intervenants ponctuels suivant une logique de rentabilité rapide.

## Cartes

La carte p.24 de l'étude rend compte de la part du territoire régional détenue par les communes en pourcentage.

La carte p.36 présente la superficie moyenne des grands domaines agricoles sur la région PACA.

## Tableaux

Les tableaux (p.10 à 13) font état de la nature du patrimoine des grands propriétaires (superficie de terrains et surface de planchers) et décrivent l'état de sa connaissance. De plus, ils indiquent le contact établi auprès des services identifiés comme gestionnaires ou centralisateurs d'information sur le patrimoine en question.

Les propriétés des **Conseils Généraux** sont présentées sous la forme d'un tableau (p.22).

Les observations formulées à travers les entretiens ont été retranscrites dans un tableau (p.71) mettant en évidence le point de vue des grands propriétaires fonciers d'une part et celui des collectivités d'autre part.

## Graphiques

Le graphique (p.15) présente la répartition des communes de PACA selon la part que représentent les grands domaines publics et privés. Une distinction a été opérée entre les communes littorales, celles appartenant au Sillon rhodanien, les communes du haut pays, et les communes du moyen pays.

## Annexes

Annexe 1 : Méthode utilisée dans l'enquête auprès des communes

Annexe 2 : Questionnaire envoyé aux communes

Annexe 3 : Liste des communes enquêtées

Annexe 4 : Cartographie des communes enquêtées et des communes ayant retourné le questionnaire.

Annexe 5 : Les principaux éléments de réponse de l'enquête commune

Annexe 6 : Exploitation des questionnaires retournés.

Annexe 7 : Restitution exhaustive des questionnaires retournés.

Annexe 8 : Restitution des bilans de la grande propriété foncière des villes de Marseille, Gap, Le Pradet, Orange.

Annexe 9 : Tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)

Annexe 10 : Détermination des surfaces et immeubles affectés à la Défense provenant de la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du Ministère de la Défense

Annexe 11 : Les entretiens réalisés

Annexe 12 : Bibliographie.

# ■ Principaux enseignements

Le patrimoine, l'organisation de la gestion et le cas échéant, la stratégie de différents types de grands propriétaires fonciers ont pu être établis.

L'investissement dans la gestion du patrimoine est une tendance marquée et généralisée. Globalement et pour tous les propriétaires, il est devenu important de connaître, gérer, rationaliser le patrimoine.

Les collectivités doivent quant à elles se repositionner de manière stratégique afin de jouer un rôle préventif à travers des actions au niveau de l'observation, la connaissance, la consultation et la mise en place de conventions intégrant les spécificités des deux parties (grands propriétaires et des collectivités).

L'accent est porté surtout sur la prise de conscience nécessaire de l'importance de l'aspect financier dans le foncier et l'immobilier et la nécessité de considérer le logement comme un produit financier.

## ■ Positionnement et stratégie des acteurs

### Les actions observées

#### ➤ *L'Etat :*

L'**Etat " civil "** disposant d'un patrimoine essentiellement immobilier, a un souci d'optimisation de sa gestion patrimoniale.

Le patrimoine de **la Défense** occupe 50 170 hectares en région PACA (1,6% du territoire régional). Ce patrimoine est pourtant irrégulièrement réparti entre les départements. En 1990, la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) a été créée avec pour mission de libérer et de vendre les terrains. La MRAI finance des études urbaines et participe à la recherche des affectations les plus valorisantes dans le but d'intégrer les constructions militaires à la construction urbaine des villes. Aujourd'hui cependant, les volumes de cessions diminuent pour atteindre 40 millions d'euros par an au lieu de 60-70 millions d'euros en 1997.

#### ➤ *Le Conservatoire du littoral :*

Le conservatoire mène une action d'acquisition motivée par l'intérêt général dès lors qu'il y a menace de l'équilibre et de la préservation naturelle. Des sites ont été identifiés comme « secteurs d'interventions prioritaires » dans les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes (voir p.26 de l'étude).

#### ➤ *RFF :*

RFF propose deux modes de valorisation de son patrimoine :

- la valorisation du patrimoine exploité afin de rentabiliser le domaine ferroviaire, en s'appuyant sur l'exploitation d'espaces publicitaires et le développement de réseaux de télécommunication,
- la gestion du patrimoine désaffecté, en conduisant une politique de cessions de friches ferroviaires et tronçons.

#### ➤ *EDF :*

La politique de cession d'EDF vise à recentrer le patrimoine sur les biens utiles à la production. La négociation avec les communes a pu avoir lieu pour la reprise du parc de logements et parfois son adaptation en logements sociaux.

#### ➤ *Les hôpitaux :*

Les actions de valorisation du patrimoine des hôpitaux vont dans trois directions :

- la mise à disposition de certains biens qui rapportent des revenus locatifs ;
- l'arbitrage pour la cession d'immobilisation issue du patrimoine privé dans le but d'éviter l'entretien et la réhabilitation ;
- la désaffectation et la valorisation à travers des opérations, des biens historiques issus du patrimoine public.

#### ➤ *Les congrégations :*

La tendance nationale est à la réduction du patrimoine. Ainsi, des cessions nécessaires dans le cadre de revalorisation ont déjà été réalisées (vente d'une partie de terrain disposant de droits de construction résiduels).

## La stratégie des acteurs

Différents types de **stratégies de gestion peuvent être adoptés par les grands propriétaires fonciers** :

- stratégie dormante,
- stratégie patrimoniale,
- stratégie de rationalisation, de valorisation, d'investissement,
- stratégie financière,
- stratégie environnementale de protection,
- stratégie de production.

Il faut aussi considérer que plusieurs types de positionnements peuvent être adoptés simultanément par les propriétaires fonciers.

Les problématiques étant communes, il est clair que l'on tend vers une uniformisation des comportements et des pratiques de valorisation de patrimoine.

### ➤ *L'Etat* :

Afin de mener une politique immobilière globale de l'Etat, les objectifs annoncés en 2003 concernaient :

- la valorisation du patrimoine immobilier public.
- la rationalisation des dépenses immobilières.
- la création au 1<sup>er</sup> janvier 2005 de l'Agence des propriétés immobilières de l'Etat (APIE) EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial) sous tutelle du premier ministre, chargé de s'approprier le parc d'immeubles de bureaux, de proposer la politique immobilière de l'Etat, de la coordonner et d'en suivre la mise en œuvre.

Au sein du ministère de la défense, deux logiques s'opposent :

- poursuivre la politique de cessions et diminuer les coûts de fonctionnement ;
- définir une politique de cession plus parcimonieuse ; ne pas hypothéquer l'avenir en cédant des positions de manière irréversible.

### ➤ *Les collectivités territoriales* :

Une mission organisée dans le département des Hautes-Alpes a permis de définir la stratégie d'un tel acteur à titre d'exemple. Ainsi, ce département affiche une politique d'acquisition liée à ses domaines de compétences :

- préservation des sites,
- approche patrimoniale,
- valorisation touristique à long terme avec des moyens limités pour réaliser les actifs fonciers,
- réalisation de projets ou d'opérations sur les territoires à enjeux tels que le château de la Ribière, la casemate du Galibier ou la vallée du Buëch.

### ➤ *Le Conservatoire du littoral* :

La logique de valorisation du conservatoire est environnementale et de protection. Le Conservatoire a l'ambition à long terme de pouvoir disposer d'un tiers du littoral de la région PACA. Dans cette optique, une réflexion sur les zones prioritaires d'intervention a été menée avec différents partenaires institutionnels comme la SAFER, l'Etat, la Région et les Départements, et a été validée par les institutions régionales.

### ➤ *RFF* :

A travers son action, RFF poursuit trois objectifs :

- 1.préserver des emprises foncières raisonnables, nécessaires pour les besoins à venir,
- 2.poursuivre un objectif de concertation avec les collectivités territoriales, principaux interlocuteurs,
- 3.développer des produits de cession : l'objectif est donc financier.

➤*GDF* :

GDF disposant de biens dont il n'a plus besoin aujourd'hui, la stratégie décidée au niveau national vise à vendre un tiers du parc de logements.

➤*Les hôpitaux* :

La stratégie affichée consiste à faire évoluer le patrimoine dans son domaine d'investissement (soin des malades). Les hôpitaux souhaitent se recentrer sur leur activité et alléger la charge que représente un patrimoine diversifié et vieillissant.

➤*Le port autonome de Marseille* :

Deux types de stratégies apparaissent :

- une stratégie environnementale,
- une stratégie de diversification industrielle par la vente et la location de terrains.

## ■ Interpellations au niveau local et poursuites d'actions

### Acteurs locaux interpellés

#### Pour l'ensemble des collectivités locales

L'étude montre qu'il est important que les investissements financiers des collectivités locales soient à la mesure de l'influence qu'elles veulent jouer, notamment dans le secteur du logement social.

#### Région et Etat

Ce sont les deux acteurs publics principaux visés pour **une suite d'actions à conduire dans le cadre d'une stratégie globale**.

Ces deux acteurs sont sollicités pour :

- la subvention de projets fonciers dans le cadre d'opérations urbaines,
- l'aide aux communes ou aux EPCI dans la production de terrains aménagés,
- une intervention auprès des logeurs sociaux (formation du personnel et actionnariat des collectivités territoriales).
- l'établissement de cadres pour des opérations de partenariat public- privé,
- la création d'un observatoire foncier et d'une agence de régulation pour la transparence des marchés, avec une première priorité donnée à l'observation des loyers sociaux et libres.
- l'établissement d'un comité de pilotage et d'un groupe de travail et de suivi,
- recourir à l'emprunt, qui apparaît comme une nécessité.

#### Région

- La mise en place nécessaire d'un système d'observation foncière régional.

Plusieurs objectifs : articuler veille des dynamiques foncières et politiques définies par la Région, surveiller la cohérence des actions entre les collectivités. L'observatoire foncier régional aurait pour missions notamment : la poursuite de l'anticipation des stratégies des grands propriétaires fonciers, la veille des inventaires des grands propriétaires fonciers et l'observation de l'évolution des sites, l'assistance aux collectivités locales pour localiser l'information, l'observation des partenariats et des montages sur les grands tenements fonciers.

- L'élaboration d'un système de régulation du marché foncier.
- La mise en place d'un comité de pilotage qui joue aussi le rôle d'un groupe de suivi.
- La collaboration de l'Etat et de la Région pour remplir les objectifs du PLH.
- L'intervention auprès des groupes de logements sociaux et une action de formation des collectivités.
- Les collectivités pourraient devenir actionnaire dans les SEM HLM.
- La réalisation du principe de convention d'objectifs pour mettre en place une démarche de gouvernance territoriale.
- La création d'une mission d'assistance conseil auprès des collectivités.

L'étude présente une proposition pour la mise en œuvre d'une politique foncière au niveau régional qui permette la prise en compte des grands propriétaires fonciers (p.88).

### **Exemples d'actions qui favoriseraient la collaboration entre grands propriétaires fonciers et collectivités locales**

Une méthode est proposée pour **favoriser les échanges en amont d'un projet d'aménagement**. Il s'agit d'abord de pouvoir identifier les origines du foncier immobilisé dit « dormant » (trois raisons de blocages du foncier sont définies), puis de trouver les solutions pour activer le processus de mutation (présenter les droits à la constructibilité, financer les équipements publics, incitations fiscales). Dans un deuxième temps, il s'agira de mener une concertation suivie au niveau technique et politique. La définition du cadre du partenariat en amont est essentielle à travers l'identification des stratégies des différentes parties et la définition des dimensions et des conditions du projet urbain.

Une liste de recommandations pour favoriser les échanges en amont des projets d'aménagement a été établie (p.77).

Quatre propositions de méthodes d'aménagement en partenariat grand propriétaire / collectivité sont formulées qui permettent de dépasser les blocages et articulent les positions des trois acteurs du projet : collectivité, propriétaire et aménageur.

La mise au point de conventions, protocoles et contrats d'objectifs doit permettre de constituer les outils d'un dialogue. Les conventions comprendraient la reconnaissance des stratégies, moyens et limites des parties, la définition des modes de concertation, répartition des plus values favorisant le partenariat et l'identification de terrains et secteurs prioritaires.

Les recommandations formulées pour la contractualisation avec les grands propriétaires fonciers visent à :

- ouvrir et entretenir sur le long terme le dialogue au niveau supra-municipal, avec des partenaires légitimes et bien identifiés ;
- rechercher des accords au niveau régional avec les grands propriétaires publics et para publics dans lesquels seront définis et reconnus, par chacun, les stratégies, les objectifs, les moyens et les limites du partenaire concernant le foncier;
- évoluer vers des accords globaux abordant l'ensemble ou une partie identifiée de terrains mutables des grands propriétaires.

La mise en place d'une SEM régionale permettrait de suivre l'évolution des terrains mutables afin de permettre leur mobilisation et de lancer de nouvelles opérations d'aménagement et de logement. Dans ce cadre, la SEM aurait pour mission de :

- se constituer en tant qu'un intermédiaire avisé entre les collectivités et les acteurs de l'aménagement qu'elle aide à mobiliser autour d'un dialogue constructif;

- promouvoir des projets d'aménagement pour faciliter l'action des élus en surmontant les obstacles liés à la construction et à l'aménagement;
- faciliter l'exercice de la responsabilité des collectivités,
- favoriser des démarches pragmatiques et construites sur des expertises techniques larges.

L'EPF PACA peut être un outil de ce dialogue à défaut de SEM.

Le référentiel foncier de l'état, un outil SIG de connaissance de la domanialité publique, qui permet d'identifier de nouveaux terrains mobilisables pour le logement.

\*\*\*

## **Remarques sur l'étude**

### **Les limites**

*L'étude n'a pas suffisamment abordé la question de la connaissance des grands propriétaires privés et de leurs logiques d'actions, ce qui reste une problématique d'analyse.*

*De plus, l'analyse des logiques d'acteurs n'est pas assez mise en perspective avec des comportements observés au plan national, voire international, et aucune dimension prospective n'est apportée.*

Les études sont consultables sur rendez-vous dans les locaux de la DREAL PACA  
et du Conseil Régional PACA

Contacts:

DREAL PACA : Mélanie LAFARGE - Service Logement Construction - [melanie.lafarge@developpement-durable.gouv.fr](mailto:melanie.lafarge@developpement-durable.gouv.fr)

Annie Mondragon - Service Logement Construction - [annie.mondragon@developpement-durable.gouv.fr](mailto:annie.mondragon@developpement-durable.gouv.fr)

Conseil Régional PACA : Sandrine Henckel- Service Foncier Urbanisme- [shenckel@regionpaca.fr](mailto:shenckel@regionpaca.fr)

Patrick Lacoste- mission Etudes, Observation, Prospective - [placoste@regionpaca.fr](mailto:placoste@regionpaca.fr)