

Envoyé en préfecture le 12/04/2013

Reçu en préfecture le 12/04/2013

Affiché le



Agence foncière de Loire-Atlantique

Programme pluriannuel d'intervention (2012 – 2016)

Modifié par délibération du conseil d'administration du 29.03.2013

1/ Contexte de la création de l'Agence foncière de Loire-Atlantique

Du fait de son dynamisme économique et démographique ainsi que de sa position géographique littorale et estuarienne, le département de Loire-Atlantique subit une pression foncière importante. Face à la situation des marchés du foncier et aux besoins en matière d'équipements et de logement, il est apparu nécessaire d'accompagner les collectivités afin qu'elles disposent de moyens tant financiers que techniques, pour maîtriser et acquérir les biens nécessaires à leurs projets. La création de l'Agence foncière, un établissement public foncier local à caractère industriel et commercial a été pensée à cet effet.

L'agence foncière de Loire-Atlantique constitue **un outil souple et réactif qui apporte compétences juridiques, techniques et potentiel financier à ses membres** en assurant :

- un portage foncier à la demande pour répondre aux opportunités foncières et immobilières qui peuvent survenir à tout moment ;
- la constitution de réserves foncières par un appui à la mise en œuvre de stratégies de maîtrise foncière.

L'Agence foncière de Loire-Atlantique constitue donc un outil de lutte contre la spéculation foncière par la constitution de réserves. Elle sera également un outil de maîtrise de la consommation d'espace, notamment pour préserver les espaces naturels et agricoles et pour modérer l'étalement urbain, en permettant, notamment, la reconversion et la densification de territoires déjà urbanisés.

Une croissance démographique soutenue

Le département de la Loire-Atlantique comptait 1 255 871 habitants en 2008. 46% habitent Nantes Métropole, 9% la Carene et 45% le reste du département. La Loire-Atlantique est le 12e département français par son poids de population, et le 3e par sa croissance démographique (parmi les 21 départements de plus d'un million d'habitants).

Sa population a progressé de 1,1% par an depuis 1999, soit +13 486 habitants supplémentaires chaque année. Parmi les 138 650 personnes qui se sont installées sur le département entre 2002 et 2007, 59% se sont installées sur Nantes Métropole, 7% sur la Carene et 10% sur le littoral.

En comparaison avec les années 90 (+0,8% par an), cette croissance est en accélération. Elle est également plus rapide que la croissance démographique observée au niveau national (+0,7% par an). Elle s'est accélérée entre 1999 et 2008 dans les communes périurbaines et sur le littoral. La croissance démographique dans les territoires périurbains a été multipliée par 2 en 20 ans.

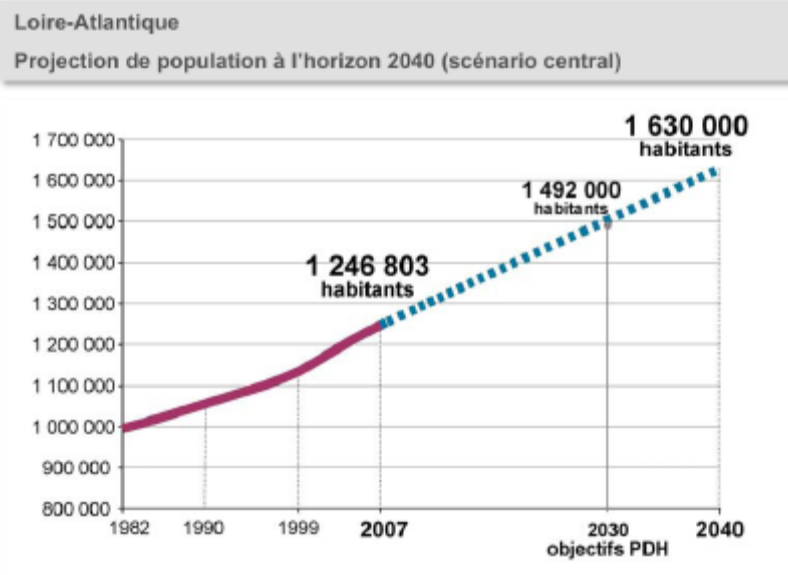
La population dans l'aire urbaine de Nantes (hors Nantes Métropole) a augmenté de 2,3% entre 1999 et 2008 contre 1,5% par an entre 1990 et 1999. En 2010, l'aire urbaine de Nantes compte 854 807 habitants et s'étend sur plus du tiers du département et à peu près tout le sud-est du département. Le même constat est observé autour de Saint-Nazaire (1,3% entre 1999 et 2008 dans son aire urbaine (hors Carene) contre 0,8% par an entre 1990 et 1999).

Les contours 2010 de l'aire urbaine de Nantes et de Nantes Métropole



Selon les projections de l'INSEE, le département de la Loire-Atlantique devrait compter 1 630 000 habitants en 2040 et gagner 11 500 habitants par an (+0,8% par an). Le solde migratoire du département est de plus en plus important. Il concerne toutes les catégories socioprofessionnelles et toutes les tranches d'âge.

La Loire-Atlantique enregistre la plus forte progression en nombre d'habitants supplémentaires après le département de la Haute-Garonne. La croissance démographique placerait le département en 8e position des départements les plus peuplés de France en 2040, contre la 12e position aujourd'hui.



Une consommation du foncier en accélération

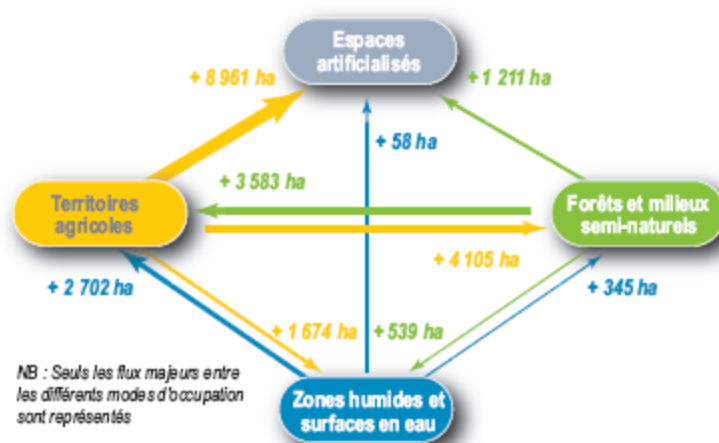
Le département de Loire-Atlantique représente 694 218 hectares occupés à 69,8 % par les activités agricoles. Le tiers restant se partage entre la forêt et les milieux semi-naturels (9,7 %), les zones humides, les surfaces en eau, et les espaces artificialisés (43,4 % des zones non-agricoles, 13,1 % du département).

Les espaces artificialisés sont dévolus en premier lieu à l'habitat qui en occupe 66,7 % avec 60 708 hectares. Le centre historique des villes et la zone d'urbanisation ancienne, généralement implantée autour des églises, ne représentent que 1 733 hectares dans cet ensemble, le reste étant composé pour l'essentiel, des zones pavillonnaires.

De leur côté, les zones dédiées à l'accueil d'activités économiques occupent 10 309 ha dans le département (11,3 % des espaces artificialisés).

Les surfaces urbanisées ont triplé entre 1960 et les années 2000, alors que dans le même temps, la population départementale n'a augmenté que de moitié, passant de 803 000 habitants en 1962 à 1 255 871 habitants en 2008.

Les surfaces occupées par les espaces artificialisés ont progressé de 10,7 % en 10 ans, soit 9 768 hectares. Durant cette période, c'est ainsi l'équivalent de 3,8 terrains de football (2,7 ha) qui ont été consommés chaque jour dans le département.



C'est l'habitat qui est le plus gros consommateur de ces surfaces foncières. Depuis 1999, sous l'effet de l'attractivité démographique de la Loire-Atlantique, ces zones ont progressé de 10,2 %, soit 5 628 ha en une décennie dont pas moins de 4 278 ha pour l'habitat individuel de type pavillonnaire.

Les emprises liées aux activités et aux équipements ont gagné 3 010 ha. En comparaison avec les zones urbanisées liées à l'habitat, leur croissance est plus de deux fois supérieure : + 23,7 % pour les zones d'activités, correspondant à un gain de 2 440 ha ; + 25,8 % pour les surfaces commerciales, soit 197 ha supplémentaires.

La dynamique globale est remarquable et peut inquiéter. En prolongeant la tendance des 10 dernières années, la consommation d'espaces porterait, à l'horizon 2030, sur 20 600 ha supplémentaires, dont 11 800 ha d'urbanisation résidentielle nouvelle.

L'Agence foncière de Loire-Atlantique constitue un outil opérationnel permettant de répondre à cette situation préoccupante et de mettre en œuvre les prescriptions des SCOT et des PLU. L'intervention de l'Agence foncière devrait s'inscrire dans la recherche d'une consommation de foncier raisonnée et en s'appuyant sur les réflexions relatives à la densification, au renouvellement urbain, à la mixité d'usages.

Un marché immobilier en tension

La Loire-Atlantique compte 633 502 logements en 2007, dont 85% sont des résidences principales, 10% des résidences secondaires et 5% des logements vacants.

Parmi les logements, 63% sont des maisons et 37% des appartements. La localisation des appartements reste concentrée sur les agglomérations, malgré le développement d'une offre dans les pôles secondaires.

Le parc de logements est marqué par une forte croissance, notamment celui occupé par les propriétaires. Le nombre de logements a progressé de 1,5% par an depuis 1999. Cette progression est plus rapide que celle de la France (+1,0% par an).

Le plan département de l'habitat (PDH) actuel préconise la construction de 11 050 logements par an jusqu'en 2012. Ce chiffre en cohérence avec les projections démographiques de l'INSEE. 12 672 logements ont été mis en chantier en 2010, ce chiffre est en nette hausse depuis 2008. Les appartements représentent aujourd'hui 54% des constructions de logements contre 31% en 2000.

1 970 logements locatifs sociaux ont été financés en 2009 (PLUS-PLAI). Ce nombre est proche des objectifs du PDH (1875 logements familiaux PLUS PLAI par an). 1 103 logements ont été financés en PLS (offre locative sociale complémentaire proche des tarifs du secteur privé). 13% des résidences principales sont des logements locatifs sociaux. Cependant, leur nombre progresse moins vite que celui de l'ensemble des résidences principales. Rappelons pourtant que les 2/3 des ménages de la Loire-Atlantique sont éligibles à un logement locatif social. En effet, le loyer moyen dans le parc locatif privé est de 539 euros soit 10 €/m² alors qu'il n'est que de 318 euros par mois dans le parc social PLUS-PLAI (4,9 €/m²).

En matière de construction neuve privée, plus du tiers du coût global d'une maison neuve est désormais consacré à l'achat du terrain. Le coût global d'une maison construite en Loire-Atlantique est de 218 643 euros, en 2008, soit un peu plus élevé qu'au niveau national (207 826 euros). Le terrain représente 36% de ce coût total, soit 79 322 euros (France 68 423 euros, 33% du coût total). La part du budget consacré au prix du terrain s'est élevée ces dernières années (34% du coût de la construction en 2006 sur le département).

Des besoins exprimés par les collectivités en résonance avec cette situation

Consultées de février à mai 2012, les intercommunalités membres de l'Agence foncière ont communiqué les prévisions de besoins de portage dans leurs périmètres.

Le résultat de ce travail indique clairement que les objectifs des collectivités sont en lien étroit avec les données sus-évoquées.

D'une part, ces besoins d'acquisition foncière sont la traduction des politiques locales en faveur du logement, fréquemment traduite dans les plans locaux de l'habitat (PLH). La majorité du foncier proposé à l'acquisition par les intercommunalités est un foncier à vocation d'habitat ou à vocation mixte avec une dominante habitat. La part de logement social y est variable selon la nature du projet, son lieu d'implantation et son ampleur mais toujours présente. En zone urbaine ou littorale principalement, la part du foncier à acquérir destiné à l'habitat déjà bâti est importante, voire majoritaire en agglomération. Par son intervention sur ce foncier, d'une valeur souvent largement supérieure au foncier prélevé sur les zones agricoles, l'Agence foncière à vocation à appuyer la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des terres agricoles.

On identifie également dans l'expression des besoins une motivation forte pour le portage de foncier destiné à l'accueil d'équipements publics, en conséquence directe avec l'accueil de nouvelles populations et la préparation de l'avenir. Les collectivités y voient la possibilité de réfléchir à la forme de leur projet, sans obérer leurs finances publiques. Dans ce cas également, on observe une motivation forte à recourir à l'Agence foncière pour permettre l'installation ou le déplacement de services à la population dans les zones de centralité, où le foncier est plus coûteux.

D'autre part, les demandes sont liées au développement économique. Dans ce cas également, il s'agit de préparer l'avenir en garantissant la capacité de générer de l'activité et de l'emploi au plus proche des populations. Ce foncier est souvent moins coûteux car principalement d'origine agricole. La part de ce foncier qui sera réellement porté par l'Agence foncière est toutefois imprécise car dans certains cas de figure, l'intervention de la SAFER pourra s'avérer tout autant légitime et opportune.

Enfin, quelques demandes ponctuelles ont pu porter sur des besoins de réserves foncières de long terme, sans affectation prédéfinie, ainsi que sur la protection des espaces naturels et agricoles. Cette dernière catégorie, rendue possible par la loi, devra néanmoins faire l'objet d'une discussion avec la SAFER.

2/ Axes d'intervention de l'agence

Au vu de ce qui précède, il est donc proposé d'orienter prioritairement l'action de l'Agence foncière vers des catégories de foncier et des objectifs qui sont en lien avec les constats, les enjeux et les besoins identifiés.

Par ailleurs, du fait de l'absence de taxe spéciale d'équipement, le financement de l'Agence foncière sera principalement réalisé par l'emprunt. Entre autres acteurs bancaires, la Caisse des dépôts et consignations s'est d'ores et déjà déclarée prête à accompagner l'Agence foncière et la faire bénéficier de produits financiers compétitifs issus de la collecte du livret A, conditionnés à la réalisation de 25% de surface plancher à l'usage de logement locatif social sur le foncier acquis.

Ces orientations sont établies pour une durée de 5 ans entre 2012 et 2016 et pourront toutefois être révisées annuellement. L'assemblée générale s'est prononcée favorablement sur ces orientations lors de son assemblée générale réunie le 3 juillet 2012.

2-1 Équilibre entre axes d'intervention

En l'état actuel des constats et des besoins sus-évoqués, il est proposé de fixer l'action de l'Agence foncière pour les 5 années à venir sur les axes d'intervention et les volumes financier d'engagement qui suivent :

Habitat pour 65%

Soutenir la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, en favorisant la production d'une offre diversifiée de logement, comprenant une part majoritaire de logement aidé.

Équipements publics pour 15%

Accompagner les collectivités dans la réalisation des équipements publics rendus nécessaires par leur développement.

Activités économiques pour 17,5%

Aider au développement et au maintien d'une activité économique locale.

Réserves foncières locales et accompagnement des grands projets pour 2.5%

Permettre l'émergence de projets à long terme (au-delà de 8 ans) par une anticipation foncière adéquate

Espaces agricoles et naturels périurbains pour 1%

Préserver les terres agricoles menacées et intervenir sur les espaces définis par un périmètre PEAN (loi sur le Développement des territoires ruraux) pour garantir l'accessibilité du foncier à l'agriculture.

Réserves foncières d'opportunités (pour 10% du montant annuel engagé)

Hors programmation, l'Agence foncière pourra également intervenir sur les **réserves foncières d'opportunité**.

Ces réserves foncières d'opportunités pourront représenter jusqu'à 10% du budget annuel d'engagement.

Dans ce cas, l'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique portera sur la saisine d'une opportunité foncière présentant un caractère stratégique et nécessitant, le cas échéant, une mise en œuvre rapide. Les interventions à ce titre seront réservées aux membres des l'Agence foncière de Loire-Atlantique et aux communes.

Dans un délai de deux ans maximum suivant l'acquisition, une affectation de celle-ci à un ou plusieurs des 5 axes d'intervention de l'Agence Foncière devra être définie par le bénéficiaire.

Cette affectation fera l'objet d'un avenant à la convention de portage et d'une mise à jour des modalités de remboursement.

Axe d'intervention	Répartition en euros						%
	2012	2013	2014	2015	2016	Sur 5 ans	
Habitat	8 600 000	21 900 000	12 000 000	11 400 000	11 000 000	64 900 000	64,9
Équipements publics	3 900 000	900 000	3 500 000	3 500 000	3 000 000	14 800 000	14,8
Activités économiques	3 500 000	1 100 000	4 400 000	4 000 000	4 000 000	17 000 000	17,0
Réserves foncières et grands projets	0	600 000	600 000	600 000	600 000	2 400 000	2,4
Espaces agricoles et naturels périurbains	0	0	300 000	300 000	300 000	900 000	0,9
Montants totaux	16 000 000	24 500 000	20 800 000	19 800 000	18 900 000	100 000 000	100,0
Réserves foncières d'opportunités*		2 450 000	2 080 000	1 980 000	1 890 000	10 000 000	
* acquisitions réaffectées dans un délai maximal de 2 ans à l'un des cinq axes d'intervention							

2-2 Objectifs des axes d'intervention

L'ensemble des demandes de portage qui seront soumises à l'Agence foncière pourront être acceptées par le Président sans qu'il soit nécessaire d'en référer préalablement au conseil d'administration, lequel sera informé à chaque réunion des engagements pris.

A chacune des catégories de foncier sont attachés des objectifs qui ont deux justifications :

- d'une manière générale, ils constituent le cadre d'action de l'Agence foncière, qui encadrent l'action du Président, sans toutefois constituer une règle intangible ;
- ils permettront, le cas échéant, au Bureau de l'Agence foncière de réaliser les arbitrages qui pourraient s'avérer nécessaires entre plusieurs interventions sollicitées concomitamment, si toutefois la capacité financière de l'Agence ne lui permettait pas de donner suite à la totalité d'entre-elles.

Afin de préserver les capacités financières d'intervention de l'Agence foncière sur des fonciers à acquérir et peser au mieux sur la spéculation foncière, l'Agence foncière exclu expressément de porter du foncier déjà acquis par une collectivité ou une intercommunalité si celui-ci est le bénéficiaire du portage. Le cas échéant, le conseil d'administration pourra, au cas par cas, se prononcer sur le portage de fonciers déjà acquis composante d'une opération plus large comportant des fonciers à acquérir.

2-3 Modalités de portage applicables aux axes d'intervention

Les taux, conditions de rétrocession et durées de portage sont fixées annuellement par délibération du conseil d'administration, en fonction des conditions de financement et des besoins exprimés par les collectivités. En toute hypothèse, les portages d'une durée supérieure à 6 ans seront remboursés par annuités constantes.

Envoyé en préfecture le 12/04/2013

Reçu en préfecture le 12/04/2013

Affiché le



Des taux de portage plus faibles pourront être affectés à la production d'habitat et d'équipements publics car ces deux catégories sont les plus concernées par les opérations de renouvellement urbain, au foncier plus coûteux. Le logement social permet en outre de justifier le recours au financement très compétitif de la Caisse des dépôts et consignations, les acquisitions à cette fin doivent donc être incitées.

Habitat

Soutenir la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, en favorisant la production d'une offre diversifiée de logement, comprenant une part majoritaire de logement aidé.

L'axe thématique « habitat » est l'axe prioritaire d'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique Foncière de Loire-Atlantique.

L'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique portera sur la mise en réserve foncière de biens s'intégrant dans des opérations de construction ou d'amélioration de logement comportant du logement à caractère privé ou aidé. Il s'agit ainsi de soutenir la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, en favorisant la production d'une offre diversifiée de logement, notamment aidés. Au sein de l'axe habitat, la production de logement locatif social constitue une priorité.

Objectifs privilégiés

Production de logement locatif social (PLAi, PLUS ou PLS)

Renouvellement urbain, recentrage en centre bourg et maîtrise de l'étalement urbain

Mixité sociale

Proximité des réseaux de transports

Favoriser la transition énergétique

Durée et conditions de portage

Portages devant être compris entre 2 et 6 ans.

Remboursement à terme ou par annuités constantes.

Équipements publics

Accompagner les collectivités dans la réalisation des équipements publics rendus nécessaires par leur développement.

L'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique portera sur la mise en réserve de biens destinés à recevoir des équipements publics et collectifs ou des aménagements pour des opérations d'intérêt général. Il s'agit ainsi d'accompagner les collectivités dans la conduite d'opérations rendues nécessaires par le dynamisme de leur développement.

Objectifs privilégiés

Favoriser la réalisation des équipements publics de centralité (intercommunaux, recentrage au chef-lieu...)

Favoriser la transition énergétique

Mettre en valeur du patrimoine local

Durée et conditions de portage

Portages devant être compris entre **2 et 8 ans**.

Remboursement à terme ou par annuités constantes.

Les portages d'une durée supérieure à 6 ans seront remboursés par annuités constantes.

Activités économiques

Aider au développement et au maintien d'une activité économique locale

L'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique portera sur la mise en réserve foncière de biens destinés à la réalisation ou au maintien d'activités économiques. Il s'agit ainsi d'aider au développement et au maintien d'une activité économique locale et équilibrée sur l'ensemble du territoire.

Objectifs privilégiés

Espaces mentionnés dans le SCOT

Requalification de zones dégradées / friches industrielles

Favoriser la transition énergétique et la qualité environnementale

Durée et conditions de portage

Portages devant être compris entre 2 et 6 ans.

Remboursement à terme ou par annuités constantes.

Réserves foncières locales et accompagnement des grands projets

Permettre l'émergence des projets par une anticipation foncière adéquate

L'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique portera sur la mise en réserve foncière de biens destinés, à long terme, à la réalisation de projets structurants et/ou de mesures compensatoires liées à la réalisation de grands projets. Il s'agit de favoriser l'émergence de projets structurants par une anticipation foncière adéquate.

Objectifs privilégiés

Disposer, pour les communes de réserves foncières stratégiques, en particulier pour le renouvellement urbain

Permettre la réalisation, à terme, de grands projets d'aménagement

Durée et conditions de portage

Portages devant être compris entre 4 et 8 ans.

Remboursement par annuités constantes uniquement.

Espaces agricoles et naturels périurbains

Intervenir sur les espaces définis par un périmètre PEAN (loi sur le Développement des territoires ruraux) pour garantir l'accessibilité du foncier à l'agriculture

L'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique portera sur la mise en réserve foncière de biens classés pour l'essentiel en zone A ou N aux documents d'urbanisme des communes et participant aux enjeux de protection, préservation et de mise en valeurs des espaces naturels et agricoles, particulièrement en zones périurbaines. Il s'agit ainsi d'intervenir sur les espaces définis par un périmètre PEAN (loi sur le Développement des territoires ruraux) pour préserver les terres agricoles menacées.

Objectifs privilégiés

Intervenir de manière ciblée pour agir sur les prix et limiter la rétention foncière

Garantir l'accessibilité du foncier agricole à l'agriculture par des pratiques de prix compatibles avec l'économie agricole

Restaurer la vocation agricole de terrains

Durée et conditions de portage

Portages devant être compris entre 2 et 8 ans.

Remboursement par annuités constantes uniquement

RESERVES FONCIERES D'OPPORTUNITES

Saisir une opportunité foncière présentant un caractère stratégique et nécessitant, le cas échéant, une mise en œuvre rapide.

Les interventions à ce titre seront réservées aux membres des l'Agence foncière de Loire-Atlantique et aux communes.

L'Agence foncière de Loire-Atlantique accepte et valide la demande d'acquisition au regard de la qualité du site, de son prix, de sa rareté et de l'engagement pris par la personne publique demanderesse de conduire une réflexion particulière sur la destination du bien acquis par opportunité. Ce travail pourra le cas échéant bénéficier de l'accompagnement de l'Agence foncière de Loire-Atlantique ou de l'Agence Départementale de Conseil et de Développement.

Objectifs privilégiés

Réagir rapidement à une opportunité foncière présentant un caractère stratégique par son prix, son emplacement ou sa rareté.

Permettre la réalisation, à terme, de projets d'aménagement

Durée et conditions de portage

Portages devant être compris entre **2 et 8 ans**.

Remboursement à terme ou par annuités constantes.

Les portages d'une durée supérieure à 6 ans seront remboursés par annuités constantes.

Dans un délai de 2 ans maximum suivant l'acquisition, une affectation de celle-ci à un ou plusieurs des 5 axes d'intervention de l'Agence Foncière devra être définie par le bénéficiaire.

Cette affectation fera l'objet d'un avenant à la convention de portage et d'une mise à jour des modalités de remboursement.