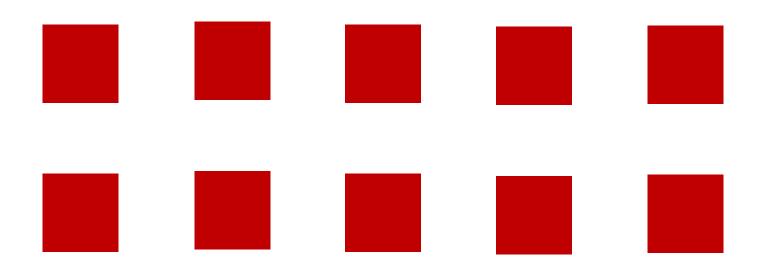


Programme Pluriannuel d'Intervention 2015 - 2019



Sommaire

I.	PREAMBULE	4
	Les missions de l'OFC	5
	Le PPI 2015-2020 : présentation et méthodologie d'élaboration	6
	Un PPI pour 5 ans	6
	Les volets du PPI	6
	Le fruit et d'une démarche concertée	7
II.	LA SITUATION DE LA CORSE ET LES PRINCIPAUX ENJEUX LIES AU FONCIER	9
	1/ La problématique d'aménagement du PPI	10
	Le défi démographique et socio-spatial	10
	Le défi économique	12
	Le défi environnemental	13
	Le défi du maillage territorial	14
	2/ Les principaux enjeux liés au foncier	16
	Le foncier et les difficultés des populations à se loger	16
	Le foncier, une ressource rare, des pratiques peu économes	18
	Les difficultés de mobilisation du foncier renforcées par des facteurs spécifiques	19
III.	ORIENTATIONS / PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OFC	22
	Une intervention sur tous types de territoires, en priorité en faveur du logement	23
	Les caractéristiques des projets prioritaires pour un engagement de l'OFC	23
IV.	OUTILS / MODALITES D'INTERVENTION	26
	Une capacité à accompagner chacune des trois phases de la politique foncière	27
	La phase d'anticipation du projet	27
	La phase d'impulsion du projet	28
	La phase de réalisation du projet	28
	Les prestations de l'OFC	30
	Les études	30
	Les acquisitions foncières	32
	Les travaux de recyclage foncier (requalification de friches)	33
	Trois types de conventionnement	34
	La convention cadre	34
	La convention opérationnelle	35
	Le protocole de partenariat	

	Les modalités de portage des biens acquis	36
	Un portage foncier transitoire, par nature, et indissociable d'un programme d'aménagement	37
	La cession des biens acquis	37
٧.	PILOTAGE STRATEGIQUE ET FINANCIER	42
	Les dépenses prévisionnelles du PPI	43
	Les recettes prévisionnelles du PPI	44
	1. La taxe spéciale d'équipement	45
	2. La dotation du programme exceptionnel d'investissement	45
	Les recettes provenant de la rétrocession des terrains à l'issue de la période de po foncier	_
VI.	L'OFFICE FONCIER DE LA CORSE : UN OUTIL A L'ECOUTE ET AU SERVICE DES	47
	Un outil partenarial	48
	Un outil unique pour l'ensemble du territoire corse	48
	Des interventions à la demande	48
	Une offre de conseil, complémentaire aux acquisitions et au portage foncier	49
	Des interventions sur-mesure	40

I. PREAMBULE

L'Office Foncier de la Corse a été créé en 2014 afin de conseiller et de concourir à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Son périmètre d'intervention couvre la totalité de la Corse.

L'Office Foncier exerce ses missions dans le cadre de conventions passées avec les collectivités locales, l'État, les établissements publics.

L'action foncière constitue son cœur de métier. Il est par ailleurs en capacité de participer au recyclage foncier et de proposer des actions en faveur de l'habitat et du développement économique.

Il développe enfin une offre de conseil et participe à l'observation des évolutions et des tendances du foncier sur l'île.

Pour réaliser ses missions, ses ressources proviennent actuellement du Programme exceptionnel d'Investissements pour la Corse (PEI) et, de façon pérenne, de la Taxe Spéciale d'Equipement (TSE), ressource à laquelle s'ajouteront les produits de cession et de gestion du foncier dès lors que l'Office aura entamé son action.

L'Office Foncier de la Corse est compétent pour :

- La mise en œuvre des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat et la politique régionale du foncier et de l'habitat de la Collectivité Territoriale de Corse.
- Il peut contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles et forestiers (forêts de production et de protection), en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces dans le cadre de conventions.
- La réalisation pour le compte de la Collectivité Territoriale de Corse ou toute autre personne publique dans le cadre des missions prévues au second alinéa de l'article L. 4424-26-1 de toutes acquisitions foncières ou immobilières en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 du Code de l'Urbanisme ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du même code.
- La réalisation de toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens du même article, des biens fonciers ou immobiliers acquis sachant que les biens acquis par l'établissement ont vocation à être cédés ou à faire l'objet d'un bail. Les acquisitions et cessions foncières et immobilières réalisées par l'établissement pour le compte de la Collectivité Territoriale de Corse ou d'une autre personne publique sont soumises aux dispositions relatives à la transparence des opérations immobilières de ces collectivités.
- Pour exercer, pour la réalisation de ses missions et par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorités définis, dans les cas et conditions prévus par le code de l'urbanisme ainsi qu'au 9° de l'article L. 143-2 du Code Rural et de la Pêche Maritime et agir par voie d'expropriation.
- L'action de l'Office Foncier de la Corse pour le compte des personnes publiques autres que la Collectivité Territoriale de Corse s'inscrit dans le cadre de conventions.

Le PPI 2015-2020 : présentation et méthodologie d'élaboration

Un PPI pour 5 ans

Le Programme Pluriannuel d'Interventions définit, pour 5 ans, le cadre technique, territorial et financier des interventions de l'Office Foncier de la Corse. Il permet la mise en œuvre et le suivi des plans d'actions en tenant compte des besoins territoriaux, exprimés par les collectivités, et des enjeux de gestion, profilés par les politiques publiques, les modes d'intervention et les ressources disponibles. Le PPI est un support dynamique susceptible d'être adapté en fonction des nécessités : il pourra être révisé sur décision du Conseil d'administration.

Les volets du PPI

Il s'organise en 6 volets complémentaires :

- Le contexte d'intervention qui rappelle le diagnostic établi dans le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC)
- Les enjeux liés au foncier en Corse, mis en évidence dans le PADDUC et enrichis par les contributions collectées dans le cadre de l'élaboration du PPI auprès de l'ensemble des acteurs de l'aménagement de l'île, en particulier les collectivités locales et les aménageurs.
- Les grandes orientations 2015-2020
- **Les outils,** ou modalités d'intervention. Pour chaque orientation, le PPI 2015-2020 décrit les axes stratégiques de l'établissement et les décline par famille de territoires.
- Le pilotage stratégique et financier de l'établissement pour 5 ans.
 L'Office doit mobiliser des moyens humains et financiers pour mettre en œuvre les plans d'actions définis dans le cadre des orientations retenues pour la période 2015-2020.
- L'affirmation d'une posture : celle d'un Office au service des collectivités. L'OFC ne saurait se résumer à un outil financier : à leur demande, il met à la disposition des collectivités locales une offre de conseil, en complémentarité avec d'autres outils de la Collectivité

Territoriale de la Corse, en particulier l'agence d'urbanisme et le GIRTEC, au service de l'aménagement du territoire.

Ces différents volets sont complétés, en annexe au PPI, d'un cahier rassemblant des plans d'acquisitions foncières qui constituent des propositions d'opérations identifiées conjointement par les collectivités et par l'Office et qui s'inscrivent dans la stratégie de celui-ci. Ces plans n'engagent pas les parties comme pourront le faire les conventions signées entre l'EPF et les collectivités, mais ils illustrent, dans leur variété territoriale et technique, les typologies d'interventions possibles de l'OFC. De plus, ils sont autant d'exemples potentiels du volontarisme des acteurs publics locaux et régionaux en faveur d'interventions foncières efficaces au service des différentes politiques publiques inscrites dans le projet d'aménagement et de développement du territoire.

Le fruit et d'une démarche concertée

Le premier PPI de l'Office Foncier de la Corse est le résultat d'une importante démarche de concertation engagée par la Collectivité territoriale de Corse avec l'ensemble des collectivités corses et qui s'est traduite en particulier par :

- La tenue de 5 réunions territoriales d'information et d'échanges auxquelles l'ensemble des élus de l'île étaient conviés :
 - le 22 mai 2015 à SISCO,
 - le 26 mai 2015 à CORTE.
 - le 27 mai 2015 à SARTENE,
 - le 30 juin à AJACCIO,
 - le 1^{er} juillet à BASTIA.
- Un grand nombre d'entretiens avec les principaux élus et responsables du territoire : Départements, grandes villes, agglomérations, mais aussi toutes les communes ayant exprimé, lors des différentes rencontres territoriales, leur intérêt pour un accompagnement de leurs projets par l'Office Foncier de la Corse.
- Des entretiens avec les responsables des partenaires futurs de l'Office et avec un panel d'experts thématiques locaux : GIRTEC, SAFER, Conservatoire du Littoral, DREAL, professionnels de l'immobilier, principaux bailleurs sociaux, sociétés publiques locales d'aménagement...

- Un débat à l'Assemblée de Corse, le 17 juillet 2015, sur le Schéma d'Orientation du Foncier Territorial et de l'Habitat (SOFTH) qui a donné lieu à une délibération N° 15/190 AC et qui expose l'état des lieux, les enjeux et les orientations du foncier territorial et constitue donc une base de réflexion pour l'élaboration du présent Programme Pluriannuel d'Interventions de l'Office Foncier de la Corse

Au cours des ces différentes échanges, les élus de la Corse ont pu être informés de la mise en place de l'Office Foncier, de ses missions et de ses modalités d'actions.

Dans le cadre de l'élaboration du PPI, ils ont également pu faire état de leurs différents projets susceptibles de bénéficier à court ou moyen terme de l'intervention de l'Office.

L'ensemble des maires et présidents d'EPCI qui n'ont pu assister aux réunions territoriales, ont été destinataires d'un courrier les informant de l'élaboration du PPI afin de pouvoir être associés à ce travail.

Les conseillers à l'Assemblée de Corse, ainsi que les deux Présidents des Conseils départementaux ont également été destinataires d'un courrier à cet effet.

Les membres du conseil d'administration de l'Office ont pu être réunis à l'occasion d'un comité de pilotage qui s'est tenu à l'Hôtel de Région le 2 juillet 2015 pour faire un point d'étape sur l'élaboration du PPI et débattre des préfigurations des différentes orientations opérationnelles de ce dernier.

• Cette démarche concertée pour l'élaboration du premier programme de l'Office doit marquer le pas d'un partenariat étroit entre l'Office et les collectivités : elle veut être la première étape d'un dialogue permanent entre ces partenaires.

II. LA SITUATION DE LA CORSE ET LES PRINCIPAUX ENJEUX LIES AU FONCIER

1/ La problématique d'aménagement du PPI

Le défi démographique et socio-spatial

Une population en augmentation mais vieillissante

En Corse, la croissance démographique soutenue depuis les années 1990 est aujourd'hui en phase de stabilisation mais demeure toujours supérieure à la moyenne nationale (1,2% entre 2006 et 2012 contre 0,5% pour la France métropolitaine).

Ce dynamisme démographique doit s'apprécier au regard des soldes naturel et migratoire.

Le solde naturel apparait comme neutre, autrement dit, le renouvellement des générations peine à être assuré de façon endogène. Cela s'explique par l'effet combiné d'un vieillissement du corps social et d'une tendance au départ des jeunes.

La Corse est la région de France où les femmes font le moins d'enfants : une tendance appelée, d'après les prévisionnistes, à s'accentuer, faisant passer les jeunes, d'ici 30 ans, pour une composante minoritaire de la population insulaire. Avec un poids dans la population résidente le plus faible de toutes les régions de France, ils constituent aujourd'hui déjà la catégorie fragile de la démographie.

La croissance démographique de la Corse tient donc principalement à l'apport migratoire. La région gagne environ 3 500 habitants chaque année, aussi bien nationaux qu'étrangers. Les immigrants se composent largement de personnes d'âge moyen ou avancé, la Corse étant une destination privilégiée pour les personnes retraitées ou en seconde partie de carrière.

Enjeu :

• Créer les conditions de maintien de la population dans l'île afin de rééquilibrer l'origine de la croissance démographique en favorisant l'accès au foncier, notamment en atténuant les phénomènes spéculatifs.

La vulnérabilité socio-économique de la population

L'état de précarité de la société corse demeure préoccupant. Elle touche l'ensemble des espaces, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux. La Corse enregistre un niveau de revenus parmi les plus bas de France, en lien avec un taux d'activité largement inférieur à la moyenne nationale.

Le niveau de chômage est élevé, notamment chez les jeunes qui sortent tôt du système éducatif et disposent d'un moindre bagage de diplôme. Une part importante de l'emploi saisonnier reste précaire.

Enfin, à la pauvreté liée aux insuffisances du marché du travail, s'ajoute le coût de la vie élevé dans l'île.

Cette précarité est aggravée par les difficultés à se loger convenablement. Elle est amplifiée dans certains quartiers des principales villes et en milieu rural. La question du logement se pose à plusieurs niveaux : l'insalubrité, les difficultés d'accès au logement, le faible taux de résidences principales et les importants besoins en logements permanents, la sur-occupation importante des logements, le niveau élevé des loyers ; l'état du parc locatif social et les besoins en logements permanents. Elle s'appréhende notamment sous l'angle du foncier et des capacités de financement des collectivités territoriales et des porteurs de projets privés.

Quelques chiffres clés sur les ménages

	CORSE	France métropolitaine
Population	314 490 hab.	Env. 63 millions d'hab.
Evolution 2006-2011	+1,3%	+0,5%
Densité	36 hab. / km²	116 hab. / km²
Part des 15-29 ans	17%	18%
Part plus de 60 ans	27%	24%
Revenu médian par UC	18 290 € / UC	19 790 € / UC
Taux d'activité des 15-64 ans	69%	73%

Source:

Insee RP 2011 sauf revenu médian (DGFiP 2012)

Enjeu:

• Favoriser la réduction de la fracture sociale en œuvrant en faveur de l'habitat social et de la mixité sociale et fonctionnelle ainsi qu'en luttant contre l'insalubrité.

De fortes disparités selon les espaces

L'occupation inégalitaire du territoire par classes d'âges et niveau de revenus caractérise le territoire. Ainsi la part des populations les plus âgées dans la population locale s'exprime avec plus d'acuité dans les bassins de vie de l'intérieur de l'île renforcée par une dynamique de vieillissement de leur population.

A l'inverse, les plus jeunes occupent l'agglomération de Bastia, de Corte et de Calvi pour la Haute-Corse, et les bassins de vie d'Ajaccio de Porto-Vecchio et du sud de la Plaine Orientale pour la Corse du Sud.

Le déséquilibre territorial s'exprime également en termes de répartition des niveaux de revenus. Les plus bas revenus sont particulièrement présents dans les bassins de vie d'Aléria et de Corte. Les plus forts taux de pauvreté sont recensés au sud de Bastia et en Plaine Orientale. Les revenus se trouvent quant à eux plus élevés dans les aires d'influence des pôles urbains de Bastia, Ajaccio et dans le Sud de l'île.

Ce constat se double par une répartition non homogène de la population.

D'une manière générale, il existe un déséquilibre entre le littoral corse et l'intérieur de l'île. La population se concentre dans les villes littorales et la périurbanisation se développe. Un phénomène de « diagonalisation » autour de l'axe « Bastia-Corte-Ajaccio » tend à se développer.

Cette tendance à la concentration de la population sur une partie restreinte du territoire participe au renforcement des fractures territoriales entre l'urbain et le rural, entre le littoral et l'intérieur de l'île.

Cette tendance est également à l'origine d'une forte périurbanisation qui soulève des questions en matière d'infrastructures, de coûts d'équipement et de fonctionnement pour les collectivités. Elle pèse également naturellement sur l'environnement et sur le foncier. D'un point de vue social, enfin, elle créée une rupture.

Enjeu :

• Garantir un maillage territorial pour rétablir une forme d'égalité dans l'accès aux services et aux emplois tout en limitant l'étalement urbain.

Le défi économique

La Corse présente une structure économique faiblement productive et fortement tertiarisée. La création de richesse repose largement sur l'apport de revenus extérieurs, à la fois publics et privés. Le tourisme, le BTP et l'administration publique constituent les trois piliers de l'économie corse alors que l'agriculture et l'industrie restent encore faibles.

Actuellement, le territoire se trouve dans une certaine situation de dépendance par rapport à l'extérieur et son développement économique apparaît freiné par une combinaison de facteurs :

- la faiblesse structurelle de l'investissement (au profit de la consommation),
- le vieillissement du tissu entrepreneurial, avec une problématique de renouvellement des chefs d'entreprises et d'exploitations qui ont des difficultés à transmettre leur activité en fin de carrière.
- la difficulté à mobiliser du foncier,
- la carence en zones d'activité économique (ZAE).

Le parc régional de ZAE, tel qu'il a pu être établi dans le cadre de la révision du Plan Régional en faveur des Zones d'Activités – PREZA – (délibération n°15/118 AC du 29 mai 2015) apparaît globalement sous-dimensionné et même déficitaire dans certains secteurs géographiques.

De plus, les zones existantes sont assez peu qualitatives du fait d'un manque de gestion, pas toujours adaptées aux activités actuelles ou à celles que la collectivité a convenu de développer dans sa stratégie. Enfin, leur conception peu économe a contribué au phénomène d'étalement urbain.

Enjeu :

• Accompagner le développement économique du territoire par le développement d'une offre d'accueil des entreprises adaptée aux besoins en milieu urbain et en milieu rural.

Le défi environnemental

L'urbanisation de l'île est un vecteur de pression sur l'ensemble des ressources naturelles (eau, air, terre, faune et flore).

Certains paysages, et les espèces associées, ont disparu ; d'autres sont menacés par l'artificialisation des sols, le défrichement, la fragmentation de l'espace et des écosystèmes résultant de la construction de maisons protégées de murs.

Au-delà de l'urbanisation, les activités qui contribuent à l'économie de la Corse ont un impact non négligeable sur l'environnement en termes de consommation d'énergie, de production de déchets, voire de pollution des sols.

Enfin, la Corse doit faire face à une variété de risques naturels : inondation, érosion côtière, submersion marine, mouvements de terrain, érosion des roches présentant le risque d'affleurement d'amiante sont autant de contraintes à prendre en considération dans une stratégie et une gestion intégrée de l'aménagement du territoire.

Enjeu:

• Prendre systématiquement en compte les contraintes environnementales et la préservation des espaces naturels et agricoles dans les projets d'accès au foncier portés par l'Office Foncier de la Corse.

	CORSE	France métropolitaine
Superficie	8 680 km²	543 940 km²
Espaces artificialisés Dont tissu urbain continu	2% (dont 0,01% de tissu urbain continu)	5,1 % (dont 1,6% de tissu urbain continu)
Espaces agricoles	12%	60%
Forêts ou autres espaces semi-naturels	86%	34 %
Zones humides et surfaces en eau	1%	1%

Sources:

- Superficie : Insee RP 2011
- Occupation des sols : CORINE Land Cover 2006 pour la Corse et l'échelle nationale

Le défi du maillage territorial

Le maillage du territoire est plutôt bien structuré entre les pôles du littoral mais reste précaire dans l'intérieur.

L'analyse de l'armature fait apparaître que le maillage de services et d'équipements est assez efficient dans les pôles d'Ajaccio et de Bastia, ainsi que dans les territoires ruraux que sont la Balagne, le Cap Corse et le tiers sud de la Corse.

Les particularités géographiques de l'île impliquent cependant des contraintes plus importantes dans des territoires plus reculés dans l'intérieur et qui se trouvent donc plus enclavés.

Les Deux Sevi, les Deux Sorru, le Niolu, le Giussani, la Castigniccia et le Boziu connaissent un maillage en matière de services très lâche, peu favorable à une vie permanente du territoire et par conséquent à un développement économique. L'évolution démographique de cette dernière décennie, est négative dans la majorité de ces communes.

L'analyse menée dans le cadre de l'élaboration du PADDUC a permis d'identifier la répartition de l'offre de services et d'équipements sur le territoire régional. Un niveau minima pour les uns et les autres est à assurer dans la mesure où ils sont indispensables à la vie d'un territoire. Les objectifs de revitalisation, de maintien ou de développement des pôles sont déterminés dans le PADDUC au regard de ce niveau de services et d'équipements.

En fonction du rôle de chaque pôle de l'armature et de l'objectif à atteindre, l'amélioration ou l'optimisation des infrastructures routières et de transports est essentielle. Cela doit participer à rapprocher les territoires entre eux en développant les interrelations et en réduisant les temps de parcours.

Contrairement aux modes d'urbanisation traditionnels, l'urbanisation contemporaine présente une « durabilité » médiocre. Le manque de recours à l'architecte pour les opérations de construction et le déficit en documents d'urbanisme en sont des éléments explicatifs.

En définitive, les espaces ouverts à l'urbanisation ou en voie de l'être ne correspondent pas toujours à un besoin réel pour accueillir de nouvelles populations et activités.

Cette absence de planification et de vision partagée d'un urbanisme requiert donc aujourd'hui de renouveler les modes d'aménagement et de développement du territoire.

Enjeu:

• Prendre en compte la nécessité d'assurer un maillage territorial équilibré et participer au renouvellement des modes d'aménagement et de développement du territoire en faveur d'une plus grande qualité.

2/ Les principaux enjeux liés au foncier

Des facteurs multiples de tension foncière affectent toutes les vocations du territoire.

Le foncier et les difficultés des populations à se loger

L'inadéquation entre l'offre de logements et les besoins des habitants

La croissance démographique génère d'importants besoins en logement qui peinent à trouver une réponse adaptée dans le parc actuel. En effet, bien que l'offre de logements soit supérieure au nombre de résidents, le parc de logements de la Corse est déséquilibré, ce qui se traduit par :

- Une part surdimensionnée des résidences secondaires dans la structure du parc de logements (1/3 contre 10% à l'échelle nationale). Le caractère exceptionnel du patrimoine naturel et culturel corse en fait une destination de plus en plus prisée. L'augmentation des flux touristiques a entraîné un accroissement de la demande extérieure tant en logements qu'en foncier constructible. Les professionnels comme les particuliers ont développé des pratiques à caractère commercial pour valoriser leurs biens immobiliers (des témoins de ces pratiques : sur plus de 400 000 lits disponibles à la location touristique (valeur 2004), seuls 25% sont des lits marchands).
- Un parc social sous-dimensionné puisqu'il ne constitue que 10% des résidences principales, et concentré dans les agglomérations d'Ajaccio et Bastia qui réunissent les 2/3 des logements sociaux. Cette carence entraîne des situations difficiles pour les résidents permanents : suroccupation, difficulté à louer un logement sur l'ensemble de l'année civile, d'autant plus à un prix abordable, incapacité à accéder à la propriété.
- Des prix du foncier et de l'immobilier, en constante augmentation, inaccessibles aux habitants. La demande extérieure de résidences secondaires étant soutenue par des capacités financières moyennes plus élevées que celle de la population locale, elle a contribué à une augmentation des valeurs foncières et immobilières, renforcée par des dynamiques spéculatives.

Quelques chiffres clés sur le parc de logements

	CORSE	France métropolitaine
Nombre de logements	222 460 logts	
Dont part des logements locatifs sociaux	8%	15%
Dont part des résidences secondaires	36%	10%

Blocage des parcours résidentiels des habitants de Corse - Schéma récapitulatif des dynamiques à l'œuvre

Hyper-attractivité de la Corse

(atouts naturels)

→ Forte demande de résidences secondaires

Ressources foncières limitées :

- Vastes espaces naturels protégés
- Fort attachement à la terre / Rétention foncière
- Droits de propriétés mal définis ou peu respectés

Un territoire qui a connu une forte croissance démographique au cours des 40 dernières années (solde migratoire)
Une population résidente aux revenus limités

→ Besoin de résidences principales à prix abordable

Forte pression foncière, dynamiques spéculatives et hausse des prix du foncier et de l'immobilier Décalage net entre le marché immobilier et les capacités financières de la population résidente

Part importante de la construction et du parc dédiée aux résidences Blocage des parcours résidentiels des habitants de Corse

+

Artificialisation non régulée des sols disponibles pour le logement – Urbanisation désordonnée

Le foncier, une ressource rare, des pratiques peu économes

La préservation du patrimoine naturel et la lutte contre les risques participent à la rareté du patrimoine foncier

Afin de préserver la diversité paysagère, faunistique et floristique de l'île face aux atteintes portées par les activités humaines, mais aussi mettre en œuvre une gestion efficace de la variété des risques naturels auxquels la Corse est exposée, des systèmes de valorisation et de protection ont été mis en place.

Une partie du foncier corse est ainsi préservée de toute urbanisation. Le patrimoine naturel protégé par des mesures législatives, réglementaires nationales et international ou par des dispositifs contractuels représente une part importante de la surface de l'île et se concentre sur le littoral, où s'exerce la pression foncière la plus importante. A titre de comparaison, les espaces artificialisés (urbanisation, réseaux routiers, parkings, zones d'activités, surfaces d'agriculture intensive) représentent aujourd'hui 4% du territoire corse.

De plus, l'importance des zones de montagne en termes de surface est synonyme d'un escarpement qui limite lui aussi fortement l'urbanisation.

Une consommation foncière peu économe et peu qualitative

La Corse a connu une urbanisation sans précédent qui s'est traduite par une consommation foncière peu économe et parfois peu qualitative.

Du fait de la pression foncière et des carences en matière d'encadrement par les documents d'urbanisme, le phénomène de mitage, autrement dit d'éparpillement des constructions, s'est développé à la fois dans la montagne et sur le littoral.

Pour répondre à la demande foncière (la taille moyenne des terrains à bâtir faisant l'objet d'un permis de construire pour une maison individuelle est de 1 900 m² entre 2006 et 2011¹), les collectivités ont tendance à ouvrir de nouvelles zones à urbaniser, permettant le développement de la périurbanisation et souvent la consommation de terres à vocation agricole alors même que les zones déjà ouvertes ne sont que peu urbanisées.

¹ PADDUC, Diagnostic, Enquête sur le prix des terrains à bâtir entre 2006 et 2011.

Au-delà de l'étalement urbain, le mitage se caractérise par l'absence de vision d'ensemble assurant la création d'un tissu urbain répondant à la variété des besoins. Ce phénomène a produit des **extensions urbaines peu organisées et peu équipées en matière de services, de commerces et d'espaces publics** qui participent à alimenter le délitement du lien social et génèrent des surcoûts pour la collectivité, en particulier liés à la desserte en réseaux. Enfin, l'artificialisation rapide et non régulée des sols comporte des risques de déséquilibres environnementaux.

Artificialisation des sols en Corse et en France continentale

949 hectares sont urbanisés chaque année en Corse, dont 772 sur le littoral. Si l'on exclut les surfaces montagneuses, le taux d'artificialisation est particulièrement élevé au regard des taux d'artificialisation enregistrés pour la France.

	Corse	France
Taux d'occupation des sols actuel	3,6 %	8,2 %
Augmentation de l'occupation 1993-2003	+ 26,5 %	+ 15,6 %
Augmentation de l'occupation 2004-2008	+ 11,75 %	nc

Source : Etude « Analyse de l'opportunité d'une évolution statutaire face aux processus induits par les marchés foncier et immobilier », 2013.

Les difficultés de mobilisation du foncier renforcées par des facteurs spécifiques

Un attachement culturel à la terre

La Corse présente un attachement à la terre qui va bien au-delà de sa valeur marchande. La terre apparaît comme étant constitutive de la culture régionale et la base de la structuration des rapports sociaux. Cette dimension identitaire très fortement ancrée nécessite de mettre en œuvre des procédures de protection du patrimoine foncier, telles qu'elles ont pu être adopté par l'Assemblée de Corse par la délibération n°14/042 AC du 24 avril 2014.

Un désordre de la propriété lié aux biens sans titres et à l'indivision

La part des biens dépourvus de titre est estimée à près de 47% (soit un écart pouvant aller de 1 à 47 par rapport à la moyenne nationale). Cette situation touche tout aussi bien les espaces urbains que ruraux. Or, les biens non titrés ne peuvent être ni cédés, ni loués, ni échangés, ni donnés, ni nantis ou hypothéqués. Ce phénomène, particulièrement prégnant en Corse, bloque tout type de valorisation ou de transformation des terres et des immeubles, que ce soit à l'initiative des particuliers ou des collectivités.

Aux biens sans titres s'ajoute la problématique de l'indivision, très fréquente en Corse, qui complexifie également la libération des terrains constructibles. En gelant l'urbanisation d'une partie importante du territoire, ce désordre de la propriété renforce la rareté foncière et contribue à la hausse du prix du foncier.

Enjeu:

● Favoriser la collaboration entre l'Office Foncier de la Corse, et le GIRTEC dans le cadre de la mise en œuvre du futur Programme Pluriannuel d'Interventions, afin de ne pas limiter l'action de l'Office au périmètre des biens « titrés ».

Rétention foncière et spéculation

La rareté du foncier disponible, combiné à des besoins croissants, notamment pour répondre au développement du tourisme (résidences secondaires, logements saisonniers...), ont conduit au renchérissement du foncier sur l'île, accentué par des pratiques spéculatives.

La Corse est en effet confrontée à la rétention foncière : les propriétaires conservent leurs terrains en vue de les valoriser alors même qu'ils sont urbanisables et pourraient dégager une valeur ajoutée à la fois pour le propriétaire et pour le territoire. La Corse étant un territoire réduit et contraint, ce phénomène de rétention foncière limite les terrains disponibles et contribue à grever l'offre alors que la demande est forte. Le prix des terrains s'en trouvent augmentés par la loi de l'offre et de la demande.

Au-delà des propriétaires historiques qui agissent parfois dans une logique spéculative en retardant la vente de leurs biens, l'hyper-attractivité de l'île combinée à la rareté du foncier attire des investisseurs à procéder à des achats avec un faible risque de moins-value car la probabilité d'une hausse régulière des prix est élevée sur le territoire. Ces dynamiques spéculatives alimentent elles-aussi la hausse continue du prix du foncier et de l'immobilier en Corse.

Ces difficultés de mobilisation du foncier sont à relier aux difficultés pour les collectivités à produire du logement (construction et rénovation). La question des financements est un enjeu fort qui concerne en premier lieu l'accès aux financements publics et la capacité financière des institutions publiques en charge de mener des projets structurants qui répondent aux besoins des territoires et de leurs habitants. Le reste à charge pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, mais aussi pour les porteurs de projets privés constitue l'autre pendant de l'enjeu financier.

Les collectivités locales se trouvaient relativement démunies jusqu'à récemment, face à ces difficultés dont la Collectivité Territoriale de Corse a décidé de prendre toute la mesure, eu égard à l'ampleur des enjeux posés par le logement.

Enjeu:

• Favoriser la mobilisation du foncier par les collectivités territoriales grâce à la mobilisation des moyens juridiques et financiers de l'Office Foncier de la Corse.

III. ORIENTATIONS / PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OFC

Une intervention sur tous types de territoires, en priorité en faveur du logement

L'action de l'Office se déploie sur tous les types de territoires dans les grandes agglomérations, les villes petites et moyennes ou les villages, tant sur le littoral que l'intérieur et la montagne.

Les éléments du maillage territorial, et les différents principes posés par la PADDUC impliquent la prise en compte :

- de l'équilibre urbain / rural
- de l'équilibre mer / montagne
- de l'équilibre Nord / Sud et Est / Ouest.

Le pilotage des interventions de l'OFC se montrera soucieux de la recherche de ces équilibres.

- 1 La priorité d'action de l'Office est la production de logement, notamment celle de logement social (avec un objectif affiché de 25% des besoins estimés), dans une recherche de variété de celui-ci :
 - d'une part, en adéquation avec la construction offre garantissant un véritable parcours résidentiel,
 - et d'autre part, dans un souci fort d'adaptation programmatique, en réponse aux carences de l'offre et aux besoins locaux des ménages.
- 2 De manière secondaire, l'Office consacre son action au soutien au développement économique.
- 3- Enfin, la protection ou le soutien aux activités agricoles, la protection des espaces naturels remarquables et la protection contre les risques naturels ou technologiques apparaissent en troisième ligne de ses priorités, en soutien et en partenariat avec d'autres acteurs spécialistes que sont notamment la SAFER ou encore le Conservatoire du Littoral.

Les caractéristiques des projets prioritaires pour un engagement de l'OFC

L'économie d'espace et la qualité des projets

L'optimisation spatiale sera recherchée et incitée. A ce titre, les collectivités qui solliciteront l'intervention de l'Office devront systématiquement indiquer dans quelles mesures les projets concernés contribuent à tirer le meilleur parti de l'espace disponible en limitant l'étalement urbain.

La recherche d'économie d'espaces pourra notamment se traduire par la reconquête qualitative de secteurs d'urbanisation périphérique spontanée, par la réhabilitation de quartiers anciens ou le recyclage de friches urbaines. Ces espaces recèlent des gisements fonciers disparates (dents creuses, bâtiments vétustes parfois abandonnés ou sous-exploités) qui s'accompagnent souvent d'une absence d'organisation spatiale. Il s'agira d'y conduire des actions de restructuration urbaine, de rechercher des formes urbaines intégrées et respectueuses du patrimoine, et d'un équilibre fonctionnel, combinant équipements, services de proximité et réseau d'espaces publics de qualité.

Soucieux d'inscrire son action dans une démarche affirmée de développement durable du territoire, l'Office veillera à privilégier ses interventions au bénéfice de projets intégrant un niveau environnemental et/ou social suffisamment élevé pour garantir la qualité de l'intervention publique.

En résumé, l'insertion et la mixité sont deux maitres mots de l'action d'accompagnement de l'Office. Il s'agit tant d'insertion urbaine que spatiale et ce aux différentes échelles de territoires - que de mixité sociale, programmatique, fonctionnelle, dans un panachage qui n'est pas aléatoire mais qui au contraire s'inscrit dans le cadre d'une stratégie territoriale dépassant le périmètre du projet.

L'insertion de l'opération dans un projet de territoire

En effet l'insertion des opérations projetées dans un projet de territoire sera recherchée et incitée

Par son action, l'Office entend participer à la résorption des carences de la couverture du territoire corse en documents d'urbanisme stratégique : SCOT, PLH, PDU, PADD de PLU communaux et intercommunaux... C'est dans cette recherche d'évolution progressive des pratiques d'un urbanisme d'opportunité à un urbanisme de projet que l'Office s'attachera avec ses partenaires, en particulier l'Agence d'Urbanisme, à accompagner les collectivités dans la précision de leurs stratégies territoriales pour qu'elles puissent ensuite inscrire leurs projets dans le cadre de celles-ci.

Dans les premiers mois de vie de ce PPI initial, l'OFC privilégiera donc, d'une part, le portage foncier en soutien à des projets s'inscrivant déjà dans des stratégies validées par des documents d'urbanisme, et d'autre part l'accompagnement, en partenariat avec l'Agence d'Urbanisme, de collectivités souhaitant s'inscrire dans une élaboration de leur stratégie territoriale.

La recherche d'un projet mûr et d'un projet viable

Maturité et viabilité sont deux qualités indispensables à la maitrise de la durée du portage foncier par l'OFC.

La maturité du projet se traduira notamment par l'esquisse, autour de la collectivité porteuse d'un environnement partenarial, voire d'un engagement d'acteurs locaux, dans une dynamique collective permettant de considérer le projet sous les différents angles d'une diversité d'expertises : bailleurs sociaux, aménageurs, promoteurs...

L'insertion du projet envisagé dans un environnement économique étudié et maitrisé sera recherchée par l'OFC qui proposera aux collectivités porteuses un approfondissement programmatique se déclinant notamment par des études de marché de l'immobilier résidentiel, ou encore la réalisation de bilans d'aménagement propres à démontrer la fiabilité du programme et du montage de l'opération.

La maitrise des coûts des aménagements sera recherchée.

IV. OUTILS / MODALITES D'INTERVENTION

Une capacité à accompagner chacune des trois phases de la politique foncière

D'une manière générale, L'Office Foncier de la Corse a vocation à exercer un effet levier dans la mise en œuvre de projets des collectivités et à les accompagner pour pérenniser l'action publique en matière de foncier.

L'OFC met en œuvre des démarches foncières adaptées aux projets des collectivités locales. Son intervention se situe en appui de la définition d'une stratégie de territoire, ou bien en aval de celle-ci et en amont de l'aménagement opérationnel. Par l'action qu'il conduit, l'OFC doit également contribuer à clarifier les conditions de faisabilité des projets de territoire ou d'opérations d'aménagement et faciliter ou accélérer leur réalisation en intervenant sur le marché foncier en tant que de besoin. L'ensemble des actions qu'il mène s'inscrit dans le portage «juste à temps », c'est-à-dire intervenant au bon moment, alors que le projet a pu être défini et muri par les études nécessaires, capables de traduire dans le concret, le potentiel d'un site.

Selon l'état de maturation du projet considéré, l'Office peut donc intervenir à différentes étapes :

- La phase d'anticipation lors de la définition des objectifs d'aménagement et de développement par la collectivité.
- La phase d'impulsion lors de la préparation du projet sur un secteur déterminé.
- La phase de la réalisation, lors de l'engagement opérationnel du projet.

La phase d'anticipation du projet

La phase d'anticipation correspond à une action de long terme de l'OFC.

En appui aux réflexions prospectives et de définition des programmes des collectivités locales sur l'évolution de leur territoire, l'Office pourra conduire **une mission d'anticipation foncière** permettant de freiner et limiter d'éventuelles initiatives spéculatives.

Cette mission portera sur :

- **la définition des périmètres** des futurs secteurs de projet qui peuvent être des zones renouvellement ou d'expansion urbaine, de développement économique...;

- l'aide à la mise en place d'outils fonciers et réglementaires (ZAD,...) appropriés sur ces périmètres afin d'éviter toute mutation foncière susceptible à terme de compromettre les objectifs de la collectivité ;
- la réalisation d'acquisitions foncières susceptibles d'intéresser le futur projet, soit par voie amiable, autant que faire se peut, soit par délégation du droit de préemption urbain (en cas d'instauration d'une ZAD).

Ce type d'intervention de long terme est essentiellement pertinent à l'échelle d'une intercommunalité et est limité à des secteurs à très forts enjeux de développement (habitat, développement économique...) tels que définis dans les documents de planification, c'est-à-dire aujourd'hui, le PADDUC et les PLH, et à l'avenir, le cas échéant, les SCOT.

Une convention cadre sera alors proposée à toute collectivité sollicitant l'Office Foncier de la Corse en amont de son projet d'aménagement.

La phase d'impulsion du projet

La phase d'impulsion correspond à une action de moyen terme de l'OFC.

L'intervention de l'Office Foncier de la Corse consiste dans cette étape à accompagner d'une manière plus active la collectivité territoriale ayant engagé des études préalables pour définir son projet d'aménagement : périmètre, programmation, orientations d'aménagement, montage de l'opération. Selon l'état d'avancement du projet et des procédures en cours, les acquisitions pourront là encore se faire soit à l'amiable, autant que faire se peut, soit par délégation du droit de préemption urbain.

Dès validation du projet par la collectivité compétente, une procédure de déclaration d'utilité publique pourra être conduite par l'Office Foncier de la Corse à la demande de la collectivité. Afin d'assurer la cohérence entre l'état d'avancement du projet de la collectivité et la réalisation des acquisitions, la participation de l'Office Foncier de la Corse aux réflexions conduites par la collectivité sera recherchée.

Une convention opérationnelle sera proposée à la collectivité sollicitant l'Office Foncier de la Corse pour la mise en œuvre foncière de son projet.

La phase de réalisation du projet

La phase de réalisation du projet correspond à une action de court terme de l'OFC.

Une fois la phase opérationnelle du projet d'aménagement engagée, les acquisitions foncières restantes, nécessaires pour parvenir à la maitrise publique totale du foncier du périmètre, devront être conduites à leur terme le plus rapidement possible, y compris par voie judiciaire.

Les biens acquis par l'Office Foncier de la Corse seront cédés rapidement à la collectivité ou à son aménageur, public ou privé, les engagements de la collectivité étant transférés à cet aménageur (en particulier les engagements programmatiques et ceux liés à la qualité de l'insertion urbaine et architecturale du projet).

L'Office Foncier de la Corse pourra apporter son appui pour procéder au choix de l'opérateur : rédaction du cahier de consultation, organisation de la consultation et choix de l'opérateur. Cet appui favorisera la recherche de la qualité du projet, tant du point de vue urbain et architectural qu'en termes de maitrise des coûts, ou de solidité du management du projet.

L'intervention de l'Office en appui à la phase de réalisation du projet se fera dans le cadre de la convention opérationnelle évoquée lors de la phase d'impulsion.

Les prestations de l'OFC

En fonction du degré de maturation du projet de la collectivité, les activités de l'Office pourront se déployer en matière :

- d'études ;
- d'acquisitions foncières ;
- de travaux de recyclage foncier (requalification de friches).

Les études

L'observation du territoire corse

L'OFC doit développer une capacité d'études propre, afin de maîtriser l'ensemble de l'action foncière et connaître les caractéristiques du marché sur son périmètre de compétence. Sa mission implique de tenir ces connaissances et données à la disposition des pouvoirs publics. L'Office doit ainsi s'insérer dans un projet régional d'observation du marché foncier en lien avec l'AAUC, la SAFER et le GIRTEC plutôt que de développer son propre mécanisme d'observation

Le soutien à la planification stratégique

En tant qu'expert, l'OFC peut mener ou participer à des études de cadrage général contribuant à la compréhension d'un territoire (EPCI, bassin de vie) et participer ainsi à la définition de la stratégie foncière qui pourra être conduite en anticipation des futurs projets de développement. Ces études comportent un volet diagnostic, d'observation et de connaissance des marchés fonciers.

Les études pour la mise en œuvre opérationnelle de cette planification stratégique à travers l'opération d'aménagement

L'Office Foncier de la Corse peut accompagner les collectivités en tant qu'assistant à maître d'ouvrage (aide à la rédaction d'un cahier des charges, aide au choix du prestataire, analyse des dossiers, expertise technique de l'étude...) ou bien réaliser des études, en corollaire à ses interventions en acquisition et portage foncier, soit dans le cadre d'une convention, soit dans le cadre de missions légères d'expertise foncière.

Il s'agit alors, en appui à des demandes de programmation qui appellent un volet foncier, de fournir à la collectivité les éléments d'analyse dont dispose l'OFC sur le territoire concerné, voire de l'aider à définir le cahier des charges de ce volet foncier. Comme mission d'intérêt général au bénéfice des plus petites collectivités, ces missions permettent d'aider une collectivité à analyser les questions foncières liées à un projet.

Les études pré-opérationnelles peuvent être :

- des études de définition des périmètres d'intervention (dans la phase d'anticipation) ;
- des études pour la réalisation de plans d'actions fonciers (dans la phase d'impulsion);
- d'études techniques liées aux acquisitions et à la définition des conditions de cession des biens acquis.

Les études de pré-opérationnelles permettent ainsi d'affirmer un projet communal et de définir un schéma d'aménagement pour le périmètre du projet (plan de composition), d'examiner et d'approfondir différentes hypothèses de programme et de mesurer la capacité de développement d'un site. Il s'agira par exemple de rechercher la programmation la plus adaptée aux recherches insatisfaites des ménages d'un territoire ou répondant aux plus grandes carences de l'offre locale en matière de logement (réalisation d'étude du marché de l'immobilier résidentiel).

Ces études peuvent aussi permettre de définir les conditions juridiques et économiques de faisabilité d'un projet et de choisir la procédure opérationnelle la plus pertinente, ou encore de poser les bases de travail pour l'évolution (si nécessaire) du document d'urbanisme communal.

Face à cette variété d'études potentielles, l'OFC conseille et accompagne les collectivités dans la définition de leurs besoins, en fonction de la complexité du projet et des capacités d'ingénierie de chaque collectivité.

Pilotage et financement des études

L'OFC peut soit réaliser les études, soit en être maître d'ouvrage, voire en partager la maîtrise d'ouvrage avec d'autres partenaires, à la demande de la collectivité locale. Les résultats sont régulièrement présentés à la collectivité territoriale.

Si ces études ne sont suivies d'aucune acquisition, l'EPF assumera la charge définitive de sa participation au financement de celles-ci. Si le projet se poursuit, cette participation sera en règle générale, répercutée dans le prix de revient du foncier acquis. La dérogation à ce principe de répercussion sera examinée au cas par cas par le conseil d'administration de l'OFC.

Les acquisitions foncières

Quel que soit le degré d'anticipation dans lequel se situe l'intervention de l'Office Foncier de la Corse, les acquisitions foncières sont réalisées par l'Office selon différentes modalités :

- par voie amiable, procédé qui sera privilégié par l'OFC;
- par préemption dans le cadre de zone d'aménagement différé, ou par délégation du droit de préemption urbain par une collectivité ;
- des acquisitions suite à usage des différents droits de délaissement dont l'OFC peut être délégataire;
- ou enfin, par expropriation dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique.

Il pourra s'agir de l'acquisition d'un seul tenant d'une parcelle directement terrain d'assiette d'une opération, ou d'acquisitions successives, pour maîtriser progressivement l'emprise d'assiette d'une opération ou mener le remembrement foncier préparatoire à un projet.

L'exercice du droit de préemption devra s'appuyer sur les motivations opposables découlant des réflexions préalables de la collectivité.

Le droit de préemption urbain (DPU) pourra être délégué à l'OFC, en application de l'article L.213-2 du code de l'urbanisme. Le mode de délégation privilégié du DPU pourra être celui accordé à l'occasion de l'aliénation d'un bien (délégation ponctuelle) plutôt que la délégation complète du DPU sur le périmètre de la convention (délégation zonale). Il sera évalué au cas par cas.

En tout état de cause, la délégation du DPU sera mise en œuvre selon des principes et orientations claires de la part de la collectivité. Selon le projet, il pourra s'agir d'une zone sur laquelle l'OFC pourra exercer le DPU immédiatement, tout en rendant régulièrement compte à la collectivité.

Il s'agit d'éviter toute double instruction (OFC et collectivité) et également toute évolution en dehors des principes du projet.

Dans le cas d'une convention cadre (convention d'anticipation du projet), et tant qu'une évaluation plus précise du projet n'aura pas abouti, notamment en termes de futur périmètre d'intervention opérationnelle, les préemptions ne s'effectueront qu'en cas de mutation portant sur une situation foncière stratégique et déterminante pour l'avenir.

En dehors du cas où le prix est fixé par le juge de l'expropriation et conformément aux articles R.1211-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, l'OFC ne peut pas acquérir à un prix supérieur au prix des Domaines.

L'OFC assurera la libération des biens acquis par la libération des baux et conventions d'occupation temporaire en cours, ainsi que le versement éventuel des indemnités d'éviction correspondantes.

Une fois acquis, la gestion des biens sera déléguée à la collectivité concernée si cette dernière l'accepte. Dans le cas contraire, l'OFC en assurera la gestion.

Il est précisé que l'Office Foncier de la Corse n'a pas vocation à assurer le portage foncier de terrains déjà acquis par les collectivités en vue de la réalisation de leur projet.

Les travaux de recyclage foncier (requalification de friches)

Les travaux de requalification porteront sur le foncier dégradé par l'activité humaine : friche industrielle et friche urbaine.

Une fois le foncier dégradé acquis, l'Office Foncier de la Corse pourra réaliser l'ensemble des travaux nécessaires à l'usage futur de ce foncier : travaux de démolition totale ou partielle des bâtiments, travaux de clos et de couvert des bâtiments à conserver, travaux de purge des fondations, travaux de dépollution, si nécessaire, et conformément à la réglementation en vigueur, et enfin, travaux de pré aménagement pour les terrains en attente de vocation.

Il est précisé que l'OFC ne réalisera pas de travaux de viabilisation dont la compétence relève des aménageurs, publics ou privés.

Trois types de conventionnement

L'Office Foncier de la Corse propose trois grands types de conventionnement :

- la convention cadre (veille foncière),
- la convention opérationnelle (ou convention d'intervention foncière, qui porte sur la maitrise foncière : impulsion et réalisation)
- le protocole de partenariat avec les opérateurs fonciers existants : SAFER et Conservatoire du Littoral.

Les conventions cadres et opérationnelles préciseront :

- la nature des biens à acquérir et leur destination générale,
- les modalités de portage et de calcul du prix de cession des biens acquis,
- les modalités de suivi des conventions.

Le contenu des conventions et des protocoles devra être précisé au cas par cas avec chacun des partenaires en fonction de la nature de l'opération à conduire avec les communes, les structures intercommunales, les établissements publics qui sollicitent l'intervention foncière de l'Office. Chaque convention et protocole fait l'objet d'un vote du Conseil d'Administration de l'OFC.

La convention cadre

Elle sera conclue en priorité avec toute structure intercommunale compétente (communautés d'agglomération et de communes, ...) souhaitant mettre en place une politique foncière sur le long terme. Dans ce cadre, l'intervention de l'EPF se fait de façon complémentaire aux moyens financiers et actions et politiques foncières de l'EPCI et dans le cadre d'une stratégie bien définie. Cette dernière pourra par ailleurs être précisée avec l'aide des différents outils proposés par la Collectivité Territoriale et en particulier par l'Agence d'Urbanisme (AAUC).

Elle pourra aussi être conclue avec un département, la région, l'Etat et ses établissements publics souhaitant conduire, pour leur propre compte, une politique foncière.

Elle portera soit sur un thème spécifique (domaine économique par exemple), soit sur des territoires faisant l'objet de démarches de projet.

La convention cadre permettra à l'Office :

- d'intervenir dès qu'une opportunité foncière est susceptible d'intéresser la démarche projet en cours. Cela suppose au préalable de bien avoir identifié avec la collectivité ou l'organisme concerné, les périmètres à partir desquels une surveillance foncière doit s'exercer;
- de réaliser sur les tènements acquis les premiers travaux de mise en sécurité du site, en particulier en cas de friches industrielles ;
- de préciser le montant prévisionnel de son engagement financier qui doit rester cohérent avec les dispositions arrêtées dans le présent programme pluriannuel.

De son côté, la collectivité concernée devra s'engager à réaliser les premières études nécessaires à la définition de son projet dans le cadre de cette convention cadre. Si la collectivité n'a pas conduit à son terme les études préalables ou si elle renonce au projet, elle devra alors acheter à l'Office l'ensemble des terrains acquis dans le cadre de cette convention.

Calée sur la durée du PPI, la convention cadre ne pourra être prolongée. A l'issue de cette convention, une nouvelle convention pourra être conclue fixant de nouveaux enjeux.

L'OFC privilégiera la mise en œuvre de ces conventions cadres notamment avec les EPCI (en particulier sur les domaines de l'habitat et du développement économique) en s'appuyant notamment sur les documents de stratégie que sont le Plan Local de l'Habitat et le cas échéant, à l'avenir, le Schéma de Cohérence Territoriale.

La convention opérationnelle

Une convention opérationnelle prévoit deux périmètres, le périmètre d'études et le périmètre de réalisation, qui déterminent les modalités d'action de l'EPF. Chaque périmètre peut regrouper plusieurs sites, dans un objectif de cohérence d'ensemble tant au niveau urbain que des possibilités de sortie des opérations.

Elle sera conclue avec la ou les collectivités compétentes ou un établissement public compétent à partir d'un projet ou d'une ébauche de projet. Elle pourra éventuellement faire suite à une convention cadre.

Si ce n'est pas le cas, l'OFC demandera systématiquement l'avis de l'EPCI concernée sur le projet proposé par la commune. Dans le domaine du développement économique, l'OFC n'interviendra qu'à la demande de l'EPCI.

La convention opérationnelle permettra à l'établissement :

- de conduire une veille foncière active pendant la phase de finalisation du projet de la collectivité (phase d'impulsion) par voie amiable et par préemption;
- de réaliser l'ensemble des acquisitions lors de la phase de mise en œuvre du projet (phase de réalisation) par voie amiable, par préemption et par expropriation dès mise en place de la déclaration d'utilité publique ; de réaliser l'ensemble des études et des travaux s'y rattachant;
- d'assister les collectivités le souhaitant à la préparation de la consultation auprès d'opérateurs en vue de la cession des terrains acquis ; d'intégrer les dispositifs anti-spéculatifs permettant de maintenir sur le long terme l'effet régulateur de l'intervention publique
- de préciser le montant prévisionnel de son engagement financier qui doit rester cohérent avec les dispositions arrêtées dans le présent programme pluriannuel.

De son côté, la collectivité concernée devra finaliser son projet d'aménagement.

De façon générale, la durée maximale du portage sera de 3 à 5 ans. Cette durée pourra être portée jusqu'à 10 ans de façon exceptionnelle (projets structurants d'importance régionale nécessitant des durées de définition et de portage foncier très longs). Ces durées de portage et la part de l'intervention réservée au portage long pourront être réexaminées dans les prochaines années de validité du PPI, au regard des engagements des premières conventions cadres.

Le protocole de partenariat

Des protocoles de partenariat seront signés avec le Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres et avec la SAFER pour définir des modalités de coopération technique et préciser les champs de compétence de chacun des partenaires.

Des partenariats en matière de conseils, d'études et de formation pourront être recherchés, notamment avec l'université de Corse, les CAUE et organismes de formation professionnelle.

Les modalités de portage des biens acquis

Un portage foncier transitoire, par nature, et indissociable d'un programme d'aménagement

Le portage foncier offre l'avantage de faire financer et gérer par l'organisme extérieur qu'est l'Office Foncier de la Corse, les dépenses d'acquisition des terrains sur des durées plus ou moins longues.

Le portage foncier opéré par l'OFC est par nature transitoire. Il a pour but de permettre à la collectivité :

- de disposer des biens au moment opportun, sans apport financier immédiat : le portage lisse les charges dans le temps.
- de préparer dans les meilleures conditions possibles son projet d'aménagement : c'est outil d'amélioration du projet.

Il est important de souligner que l'OFC est un opérateur de transformation du foncier : ce n'est pas un conservatoire ou un établissement financier qui allège simplement la charge financière d'un portage foncier.

Le portage foncier ne doit donc pas être dissocié d'un engagement de la collectivité au respect d'un programme d'aménagement. C'est grâce au conventionnement que l'OFC veille au respect du programme, la source de son engagement aux côtés de la collectivité, et qu'il exerce un effet sur la qualité de l'opération d'aménagement. Le résultat attendu est une réponse aux besoins réels du territoire et une hausse de la qualité de l'intervention publique et de ses effets.

Les modalités de portage (durée, prix de cession) auront un impact direct et déterminant sur l'évolution des capacités financières de l'Office. Elles devront donc tenir compte de l'évolution du coût à la fois de l'argent et du foncier. La durée du portage d'un bien est étudiée en amont de la signature de la convention en fonction de l'intérêt de l'opération, de la temporalité du projet porté par la collectivité et de la nature et de l'état des biens. La durée du portage est précisée dans la convention.

La date de démarrage de la durée maximale de portage d'un bien acquis par l'établissement est celle de l'acquisition de ce bien.

La cession des biens acquis

Une revente à la collectivité ou à son aménageur

Les biens acquis sont cédés en fin de portage à la collectivité ou, à sa demande, à l'opérateur public ou privé qu'elle a désigné. La revente à un opérateur est assortie de dispositions garantissant les principes directeurs de l'OFC et le respect du programme, source de l'engagement de l'Office aux côtés de la collectivité et permettant par ses prescriptions de rattraper une éventuelle différence entre le prix de cession et la valeur de marché par des exigences renforcées en matière de qualité du projet final.

Dans le cas d'une opération comportant la cession successive de lots issus de la division de biens acquis par l'OFC, celui-ci n'a pas vocation à procéder aux divisions et aux cessions à un niveau plus fin que le macro-lot. À titre exceptionnel, et notamment pour les délaissés du projet principal, il peut être amené à procéder à la division et à la cession d'une partie des biens acquis à un cessionnaire autre que celui en charge de la réalisation du projet de la collectivité.

La revente des biens par l'Office Foncier de la Corse aux opérateurs est immédiatement exigible, sans attendre le terme de la convention ou la fin du portage prévue, dès lors que les conditions suivantes sont remplies :

- Pour la revente à un opérateur constructeur, l'obtention du permis purgé de tous recours, et pour le logement social, l'obtention de la décision de financement.
- Pour la revente à un aménageur, la désignation de l'aménageur assortie de la signature du traité de concession et de la définition d'un règlement d'urbanisme permettant la réalisation de l'opération.

Si la collectivité renonce à une opération ou modifie substantiellement son programme, la revente à la collectivité est immédiatement exigible.

Un prix de cession calculé à partir du prix de revient

En dehors de tout dispositif de minoration foncière, le prix de cession est calculé à partir du prix de revient actualisé, diminué des subventions éventuelles perçues par l'Office pour leur acquisition.

Le prix de revient de l'opération est constitué des éléments suivants :

- Le prix d'achat des terrains auxquels s'ajoutent les frais accessoires (frais de notaire, de géomètre, d'avocat, frais de publicité et autres liés aux acquisitions), les indemnités d'éviction, de transfert et de relogement, les taxes et impôts (la fiscalité dont l'OFC peut être redevable à l'occasion de la cession), éventuellement les frais de conservation du patrimoine et frais d'agence ou de négociation mis à la charge de l'acquéreur, les frais d'études engagés par l'établissement;

- Les frais de gestion diminués éventuellement des recettes de gestion dans le cas où l'établissement assurerait en direct la gestion des biens acquis;
- Les dépenses de remise en état du foncier, comprenant les travaux de démolition de bâtiments, de remise en état des sols selon le principe « pollueur-payeur », de purges des sous-sols en lien avec le futur projet, de clos et couvert pour les bâtiments conservés, de préparation de plates formes pour accueillir les futures occupations, de pré aménagement
- En règle générale, l'ensemble des études techniques s'y rattachant. Cependant, au cas par cas, les études stratégiques et structurelles (diagnostic foncier...) et les études sur l'amélioration du projet dans le sens des principes directeurs de l'OFC, réalisées sous maîtrise d'ouvrage de l'OFC pourront ne pas être refacturées.

Toutes les cessions se feront dans le cadre d'une part d'un cahier des charges annexé à l'acte de cession et validé par la collectivité, d'autre part d'un bilan financier de l'opération foncière également approuvé par la collectivité.

Le taux d'actualisation a pour objet de réévaluer annuellement le coût du foncier selon une hausse maîtrisée. Ce taux s'apprécie par rapport au prix d'achat du bien hors frais annexes (frais notariaux, impôts, études...).

Il est fixé à 1% par an pour les opérations de centre bourg/ville ainsi que pour les opérations de requalification de foncier déjà aménagé (friches, restructuration de zones...). Il est fixé à 2% par an dans les autres cas.

Le taux d'actualisation est décompté au jour le jour et appelé une fois par an par l'OFC le premier semestre de l'année N pour la somme due au titre de l'année N-1.

En outre dans les cas de prorogation de la durée de portage, et sauf avenant justifié par des conditions particulières, un taux de portage égal à 5 % par an du prix d'achat du bien sera appliqué.

En outre, la commune ou l'EPCI qui n'aura pas respecté la limite de la durée de portage devra provisionner la dépense d'acquisition dans son budget pour le temps de la prorogation.

Un bilan est réalisé trois ans après la cession pour s'assurer de la réalisation effective du projet dans les conditions prévues. Si les engagements n'ont pas été respectés, la collectivité dédommage l'OFC d'un montant hors taxe correspondant à la minoration des frais d'actualisation incluant les éventuelles minoration foncière et cofinancements d'études dont elle a bénéficié de la part de l'EPF.

Si, de sa propre initiative, la collectivité ne réalise pas sur un des sites du périmètre de réalisation un projet respectant les engagements définis dans la convention ou fait des biens revendus une utilisation incompatible avec ces engagements, elle est immédiatement redevable envers l'OFC, en sus du remboursement des frais d'actualisation et d'un éventuel remboursement de la minoration foncière perçue, d'une pénalité fixée forfaitairement à 10% du prix de cession pour cette opération.

Un dispositif de minoration foncière pour contribuer à l'émergence de projets difficiles

Le Conseil d'Administration pourra exceptionnellement décider de l'affectation d'une minoration foncière (hors P.E.I.) à des projets dont la sortie est difficile et qui sont particulièrement ambitieux au regard de la maîtrise des coûts de sortie. Le cumul des aides autres que le P.E.I. (ANAH, LLS, FEDER, CPER...) sera dans ce cas autorisé. Sur cette ligne de minoration foncière, l'OFC intervient en opportunité, au cas par cas, et suivant son principe directeur de contribuer à la régulation du foncier sur les territoires.

Il pourra particulièrement s'agir :

 De la réalisation d'opérations de logements dont 30 % de logements sociaux, prioritairement sur les communes disposant d'obligations liées à la loi SRU, poursuivant des objectifs de développement durable, densité confortable, mixité sociale, maîtrise des charges et maîtrise des loyers de sortie. De la restructuration d'îlots anciens dégradés ou de friches en cœur de bourgs ou de centres-villes, dans le cadre de périmètres de restauration immobilière, de lutte contre l'habitat indigne, de restructuration de bourgs anciens en vue du développement de leur attractivité économique, de capacité de logements abordables permettant une mixité sociale et une meilleure performance environnementale du territoire, là où le marché ne parvient pas à financer.

Le calcul de la minoration foncière s'appuiera sur la prise en charge :

- d'un niveau particulièrement élevé de la charge foncière dans l'équilibre des opérations de logement social qui sera justifié,
- de coûts de travaux de remise en état, de travaux préalables à des réhabilitations lourdes ou de traitement particulier du foncier ou des immeubles au sein d'îlots dégradés en cœur de bourg ; de transformation forte du cœur de bourg conduisant à une meilleure mixité sociale, une meilleure qualité de vie, une meilleure performance environnementale du bourg, une intensité urbaine renforcée.

V. PILOTAGE STRATEGIQUE ET FINANCIER

Le volet financier du PPI de l'Office Foncier de Corse a été bâti à partir des projets transmis par les communes et par les Etablissements publics de coopération intercommunale, qui entrent dans les champs de compétences de l'OFC. Il intègre également des enveloppes financières pour la réalisation de projets, non définis à ce jour, dont le portage foncier serait assuré par l'OFC.

Le volet financier du PPI est un outil de prospective financière qu'il conviendra d'actualiser régulièrement au fur et à mesure de l'avancée des projets portés par l'Office et des nouvelles demandes des communes et des EPCI.

Deux volets d'intervention ont été distingués dans le PPI :

- L'aide technique aux communes et aux EPCI pour la réalisation de projets sans portage foncier,
- Le portage foncier pour le compte des communes et des EPCI dans les domaines d'intervention de l'OFC :
 - En priorité, la réalisation de logements, notamment logements sociaux par les communes et leurs EPCI et la constitution de réserve foncière et immobilière,
 - A titre secondaire, la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement sociaux par les communes et leurs EPCI,
 - A titre accessoire, la protection contre les risques technologiques et naturels et la préservation des espaces naturels et agricoles.

Les dépenses prévisionnelles du PPI

Compte tenu de sa date récente de création, l'OFC de Corse ne dispose pas d'une rétrospective sur les coûts associés à la mise en œuvre de ses missions. Aussi, le PPI a donc été élaboré sur la base d'hypothèses sur :

- Le personnel à mobiliser pour mener à bien les missions de l'OFC,
- Les coûts associés au portage foncier : droits de mutation, frais d'étude, frais de dépollution, frais financiers,

Les dépenses prévisionnelles de l'OFC pour la période 2015-2020 sont les suivantes :

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DEPENSES	940	7 458	6 882	10 827	10 995	11 168
Frais de structure/administration générale OFC	100	333	343	353	363	373
Personnel Autres (locaux, fournitures,	60	251	259	267	275	283
téléphone,)	40	82	84	86	88	91
Dépenses d'intervention - appui technique aux						
communes	0	45	69	97	97	100
Charges de personnel *	0	41	63	88	88	91
Autres dépenses	0	4	6	9	9	9
Dépenses d'intervention - portage foncier/ constitution de réserves foncières	840	7 080	6 469	10 377	10 535	10 695
Achat des terrains	826	6 076	5 666	9 202	9 340	9 480
Frais liés au portage foncier : Impôts, taxes, études, dépollution, frais financiers	7	873	660	1 003	1 018	1 034
Charges de personnel	8	130	143	172	177	181

^{*} Incluses dans les frais de structure en 2015

Les recettes prévisionnelles du PPI

Les recettes prises en compte dans le PPI sont les suivantes :

- La taxe spéciale d'équipement,
- La dotation du programme exceptionnel d'investissement,
- Les recettes provenant de la rétrocession des terrains aux communes et aux EPCI.

Aucune recette d'emprunt n'est intégrée dans le PPI, la Collectivité Territoriale de Corse souhaitant que le budget de l'OFC soit uniquement financé par la TSE, la dotation du PEI et les recettes provenant de la rétrocession des terrains, sur la période 2015-2020. En revanche, l'OFC pourra recourir à une ligne de trésorerie sur la période pour préfinancer ses dépenses.

1. La taxe spéciale d'équipement

Le produit de la TSE voté par l'OFC s'établit à 2,6 M€ en 2015. Il a été considéré que ce produit progressera de 1,5% par an, sous l'effet de l'accroissement des bases imposables à la TSE.

2. La dotation du programme exceptionnel d'investissement

La convention cadre d'application du programme exceptionnel d'investissement relative au financement de l'Office foncier de Corse prévoit une dotation de 22 M€ à verser à l'OFC en fonction de projets et des actions mises en œuvre dans le domaine du logement, et de manière prioritaire le logement social. Cette dotation a été intégrée dans le PPI pour la période 2015-2019, en tenant compte de la nature des projets, lorsque ces derniers sont connus et à partir d'une hypothèse pour les projets à venir et non identifiés à ce jour (le taux d'éligibilité est de 60% dans les simulations).

Les recettes provenant de la rétrocession des terrains à l'issue de la période de portage foncier

Le PPI est bâti à partir d'un prix de rétrocession aux communes et EPCI égal au prix d'acquisition du terrain payé par l'OFC, avec une décote de 10% pour les projets qui concernent du logement social et qui sont financés par la dotation du PEI. Le montant de la décote est à ce stade une hypothèse, il sera à définir par le Conseil d'Administration de l'OFC.

Les frais liés au portage (personnel, impôts, taxes, études, frais financiers) ne sont pas répercutés dans le prix de rétrocession.

Les recettes prévisionnelles de l'OFC pour la période 2015-2020 sont les suivantes :

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RECETTES	3 397	7 604	6 911	13 560	13 433	11 972
Taxe spéciale						
d'équipement	2 572	2 610	2 649	2 689	2 729	2 770
Subvention reçue (Etat +						
CTC)	826	4 994	3 400	5 521	5 604	0
Produits de cession des						
terrains à l'issue du						
portage foncier	0	0	862	5 350	5 100	9 202

VI. L'OFFICE FONCIER DE LA CORSE : UN OUTIL A L'ECOUTE ET AU SERVICE DES COLLECTIVITES

Un outil partenarial

Du fait même de son histoire, l'Office Foncier de la Corse est un outil placé au service des collectivités de l'île. Il a été voulu et pensé comme un élément de l'arsenal destiné à épauler celles-ci afin qu'elles puissent mettre en œuvre un urbanisme de qualité et d'efficacité.

Il ne s'agit donc pas d'un acteur solitaire : il est au contraire, pour les collectivités, un partenaire qui agit au côté d'autres acteurs publics de l'aménagement, dont ceux de la Collectivité territoriale, en particulier l'AAUC et le GIRTEC.

L'élaboration du PPI a d'ores et déjà posé les bases d'un dialogue étroit avec les collectivités grâce aux rencontres territoriales et aux nombreux entretiens menés. C'est dans cet esprit de dialogue que l'Office entend à présent déployer son action.

Un outil unique pour l'ensemble du territoire corse

L'Office Foncier de Corse a vocation à apporter son appui aux projets de toutes les collectivités corses qui le sollicitent. Ce choix d'un outil d'échelle régionale facilitera la cohérence des stratégies foncières mises en place par les collectivités dans les différentes parties de l'île et à différentes échelles. Il participera à la recherche des équilibres territoriaux, entre l'urbain et le rural, la mer et la montagne, le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest de la Corse.

Des interventions à la demande

L'Office Foncier de Corse n'a pas vocation à définir une politique d'aménagement qui lui est propre. Il s'agit d'un outil mobilisable pour mettre en œuvre le projet de développement territorial insulaire, tel qu'il est traduit dans les différents documents de planification : le PADDUC en premier lieu mais également les PLU, POS, PLH...

Localement, l'OFC constitue un outil au service des politiques foncières des collectivités et met en œuvre des actions foncières adaptées à leurs projets (ou intentions de projets) tout en veillant à ce qu'elles ne viennent pas compromettre la réalisation de projets portés à une échelle territoriale supérieure (par exemple à l'échelle intercommunale si l'OFC est sollicité par la commune).

Dans la pratique opérationnelle, l'Office foncier ne peut s'autosaisir : il intervient à la demande de la ou des collectivité(s) porteuse(s) d'un projet et non pas à sa propre initiative. L'intervention de l'OFC vient en complément de l'action foncière directe des collectivités sur leur territoire.

Une offre de conseil, complémentaire aux acquisitions et au portage foncier

Au-delà de l'action phare que constitue le portage foncier, l'Office Foncier de Corse propose aux collectivités une offre de conseil destinée à faire murir leurs projets et développer leurs qualités urbaines et programmatiques. Cette offre pourra en effet se déployer dans les domaines de la programmation du projet, de l'ingénierie financière ou du montage opérationnel. La connaissance que l'Office acquerra progressivement du marché local du foncier en termes de prix, demande, offre, réseau d'acteurs privés et parapublics de qualité..., pourra pour cela être mise au service des collectivités qui en feront la demande.

Des interventions sur-mesure

Sur la base de la demande d'une collectivité, l'OFC élabore avec elle une réponse « sur mesure ». En fonction des spécificités du secteur, du projet et de son niveau de maturation, de l'ingénierie présente au sein de la collectivité et de ses capacités financières, l'Office peut éclairer la collectivité à l'aune de ses compétences techniques ou de sa connaissance des marchés fonciers, lui proposer un travail partenarial dans le cadre d'une convention adaptée, un accompagnement global de l'émergence du projet à la cession du foncier, ou plus ponctuel, une / des étude(s) ou du portage foncier... Il peut s'agir de consolider une stratégie foncière, d'identifier des biens potentiellement mobilisables, de contribuer à l'appréhension de la faisabilité des opérations en amont des acquisitions par le biais d'études (études de diagnostic foncier, de pré-faisabilité...).

Enfin, l'Office Foncier de Corse travaillant en complémentarité avec les autres outils de la CTC que sont l'AAUC, l'ADEC ou le GIRTEC, il peut, en cas de besoin, orienter le travail de la collectivité avec ces différentes institutions.