

Brèves réflexions sur le colloque consacré au double marché immobilier et foncier

Ce 24 janvier 2014, deux équipes de recherche de l'Université de Corse (UMR CNRS 6240 LISA et EA Patrimoine et entreprises) organisaient conjointement un colloque consacré au double marché immobilier et foncier, qui me semble pouvoir faire l'objet de quelques réflexions immédiates. La qualité des interventions, à la tribune et au sein de l'assistance, devrait probablement donner lieu à une publication de très bonne facture, et encourager les deux équipes de recherche à poursuivre et approfondir leurs travaux en la matière.

Rappelons d'abord que le double marché renvoie à des dispositifs de séparation entre un marché réservé à la population nationale ou locale, et un marché réservé à ceux qui y sont extérieurs. Les deux objectifs fondamentaux sont, afin de faire face à la pression définie comme excessive des acheteurs extérieurs, 1/ de favoriser l'accès de la population locale au logement et à la propriété, et 2/ de protéger le territoire. De tels dispositifs ont été institutionnalisés – avec des modalités très diverses – dans toutes les parties du globe, et consistent toujours en des discriminations en faveur de la population locale. Furent abordés les exemples assez bien connus – et très variés – des îles anglo-normandes (Royaume-Uni), des îles Åland (Finlande) et de Monaco, mais aussi des cas beaucoup plus exotiques : île Maurice, Seychelles, etc.

On conçoit à quel point ces enjeux sont complexes y compris d'un point de vue théorique, car ils exigent la prise en considération de plusieurs droits fondamentaux parfois antinomiques : liberté d'entreprendre, droit de propriété, droit au logement, droit à un environnement préservé, etc. Toutefois, on ne saurait placer le débat sur cette seule échelle, car ces enjeux exigent aussi la conciliation d'intérêts économiques et politiques antinomiques, et cette conciliation est d'autant plus difficile que les diverses catégories d'acteurs se mobilisent de façon très différente. Certaines vont favoriser la mobilisation publique, médiatisée, alors que d'autres sembleront quasiment la refuser.

Enfin, double marché ou pas, l'accès au logement et à la propriété, comme la gestion du foncier, sont des débats devenus cruciaux en Corse depuis une dizaine d'années. Pour causes principales, citons : 1/ l'augmentation brutale de la population, exclusivement du fait des flux migratoires (de 260000 à près de 320000 habitants depuis 1999) ; 2/ l'augmentation tout aussi brutale des prix (ceux du foncier agricole ont crû de 60% entre 2000 et 2008) ; et le développement de formes d'urbanisation dont on peut légitimement douter tant du caractère harmonieux que de la légalité.

De surcroît, cette pression renforcée sur le foncier et l'immobilier est logiquement corrélée à d'autres phénomènes inquiétants : 1/ le développement des investissements spéculatifs, qui s'accroît parallèlement au renforcement de la demande ; 2/ le développement des pressions et de la violence contre les élus, les militants écologistes, voire les propriétaires réticents à la vente, etc. Lorsque l'on parle de terrains pouvant dépasser les 300€/m², d'appartements qui dépassent les 6000€/m², etc., les relations sociales et politiques tendent logiquement à se raidir.

Cela étant, ces questions sont aujourd'hui au cœur de l'agenda politique corse. On ne citera que deux aspects. Le premier est relatif à la définition et l'adoption des plans locaux d'urbanisme, dont une très grande proportion (13 entre 2010 et juillet 2013) est annulée par la juridiction administrative. On peut y voir un déficit de moyens et de compétences des communes intéressées, mais on peut aussi suspecter certains conseils municipaux de préférer le risque de l'annulation à celui de déplaire à des citoyens ou entreprises intéressées par la définition de nouvelles zones constructibles.

Brèves réflexions sur le colloque consacré au double marché immobilier et foncier

Le second est la définition, par la Collectivité territoriale de Corse, du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, dont la force normative est tout à fait singulière. Contrairement aux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable qu'adoptent les régions continentales, ce document peut imposer certaines prescriptions aux documents locaux d'urbanisme, et particulièrement préciser les modalités d'application de la loi littoral.

Si le double marché peut procéder d'un dispositif institutionnel, certains chercheurs ont cherché à savoir s'il pouvait procéder de la seule structuration « naturelle » du marché. D'un côté, l'étude de la structuration générale du marché fait apparaître la pluralité des grandes catégories de transactions, plus qu'une structuration duale résidents/non-résidents. Cela permet de rejeter l'idée de distorsions dues uniquement – ou presque – à l'arrivée de très riches acheteurs étrangers, et on peut croire en la fécondité d'approfondissements relatifs aux zones sur lesquelles la demande extérieure est la plus forte.

D'un autre côté, en matière agricole les données présentées ont permis de montrer des différentiels très significatifs, qui permettent certainement d'inférer la présence de phénomènes spéculatifs : 1/ le résident corse paie la terre agricole 42,5% moins cher que le non-résident ; 2/ l'agriculteur paie 67,8% moins cher que l'autre acheteur ; 3/ les terres dont la destination agricole est certaine se paient 66,2% moins cher.

Enfin, il était logique d'aborder la faisabilité juridique et politique de dispositifs plus contraignants, tant il est vrai qu'accorder une protection supérieure aux résidents est aujourd'hui – quoique les préconisations soient très diverses – une idée largement partagée en Corse. Or, les cadres juridiques national et européen limitent fortement les possibilités d'établir une discrimination entre résidents et non-résidents. Au niveau national, il a été montré que la Corse pourrait se prévaloir de conditions géographiques distinctes pour justifier des discriminations, mais que toute atteinte au principe d'égalité est appréciée de façon restrictive par le Conseil constitutionnel. Au niveau européen, la Cour de justice fournit elle-même un certain nombre de motifs d'intérêt général – environnementaux, sociaux, etc. – qui permettraient de limiter la construction de résidences secondaires, mais impose que ces limitations s'appliquent également à la population résidente.

Doit-on dès lors conclure qu'établir, aux niveaux régional et local, des dispositifs protégeant et avantageant les résidents est impossible ? Il est permis de croire que non, et le débat a justement mis en valeur le primat du politique sur le juridique, l'intérêt et la possibilité d'une révision de la Constitution qui offrirait de nouvelles latitudes en la matière, et le rôle que devrait jouer le futur PADDUC. Bien sûr, il fut question de considérer et d'analyser des éléments objectifs, mais il fut surtout question de défendre une conception de la justice politique. On pourra regretter la faible présence d'élus municipaux, qui peut s'expliquer notamment par la proximité du scrutin communal. Toutefois, l'expérience de ces acteurs, qui ont la très difficile tâche de concilier les intérêts les plus antagoniques, sera des plus utiles aux futurs travaux menés sur le sujet, travaux dont on ne peut qu'espérer la fécondité.