

Les **Ateliers** du **Territoire**

Actes du séminaire
du 23 avril 2009
Saint-Etienne
Forum du Technopôle

- anticiper
- maîtriser
- aménager
- valoriser

Le foncier,

matière première de l'aménagement

Sommaire

Les collectivités et le foncier : des enjeux et des responsabilités	3
<i>Caroline Gerber</i>	
La stratégie foncière du Grand Lyon	4
<i>Nicole Sibeud</i>	
La stratégie foncière de Montpellier Agglomération	6
<i>Jean-Paul Gambier</i>	
Table ronde : Quelle gestion du foncier en territoire ligérien ?	8
<i>Christian Avocat</i>	8
<i>Pierre Gentil-Perret</i>	8
<i>Raymond Joassard</i>	8
<i>Pascal Garrido</i>	8
<i>Alain Cottalorda</i>	8
<i>Stephan Muzika</i>	9
<i>Christophe Faverjon</i>	9
Lumasec	11
<i>Didier Vancutsem</i>	
La politique foncière au service du logement social	11
<i>Nicole Sibeud</i>	
Le foncier et les espaces naturels et agricoles	12
<i>Didier Milland</i>	
L'articulation entre Scot, PLU*, ZAD*	14
<i>Jean-Paul Gambier</i>	
Glossaire	15
En Bref	15
Pour en savoir plus	16

Le foncier, matière première de l'aménagement

Le foncier est la matière première de l'aménagement du territoire : il n'y a pas de développement ni d'aménagement possibles sans maîtrise du sol.

Et comme l'espace n'est pas illimité et que son « artificialisation » (c'est-à-dire son urbanisation ou son utilisation pour créer une route, un parking, etc.) est généralement définitive, le foncier est devenu une ressource rare qui nécessite une utilisation économe et rationnelle.

Si on laisse jouer les lois du marché dans ce contexte de rareté, les prix s'envolent, les terrains agricoles périurbains se construisent (220ha par an ont été artificialisés dans le Sud Loire entre 1999 et 2005), les accédants à la propriété cherchent de plus en plus loin du foncier abordable, les distances domicile-travail s'allongent, etc. : une spirale infernale.

C'est aux politiques publiques de trouver comment favoriser le développement tout en protégeant paysages, espaces agricoles et naturels, en limitant l'étalement urbain et densifiant la ville, en maintenant la mixité sociale...

Les élus ont donc la lourde tâche de produire toujours plus de logements, d'équipements et de sites économiques sur moins d'espace et avec des contraintes plus fortes. Ce qui pose de nombreuses questions :

Comment élaborer une stratégie d'intervention foncière ? A quelle échelle doit-elle être conçue et mise en œuvre ? De quels outils dispose-t-on pour maîtriser le foncier ? Comment le Scot* donne-t-il un cadre réglementaire ? Comment utiliser ZAC*, ZAD*, réserves foncières ? Comment maintenir les espaces naturels et agricoles dans le périurbain ? Comment encadrer les professionnels de l'immobilier pour que les opérations sortent où et quand il convient ?

P. Garrido
Président d'Epures

* voir glossaire p. 15



Les collectivités et le foncier : des enjeux et des responsabilités

Caroline Gerber,
directrice de l'Adef*

Le marché de l'immobilier et du foncier connaît historiquement des cycles et des « bulles » sur des périodes plus ou moins longues. On vient de connaître un cycle d'explosion des prix, amorcé dans les années 90. Il a été induit par la conjoncture monétaire mondiale, les fonds de pension américains et la défiance dans la bourse : entre 1996 et 2006, le prix des terrains à bâtir a été multiplié par 2,25. Dans le nouveau contexte de crise mondiale, la baisse de l'immobilier s'est aujourd'hui amorcée mais on ne sait ni l'ampleur ni la durée qu'elle va avoir et encore moins sa répercussion sur le foncier.

Les politiques publiques, fiscales et urbaines, ont une incidence importante sur les marchés. Celles qui ont été pratiquées jusqu'ici ont eu un

effet négatif sur les prix en amplifiant les tendances : quand la pression foncière et les prix augmentaient, elles ont eu un « effet de levier ».

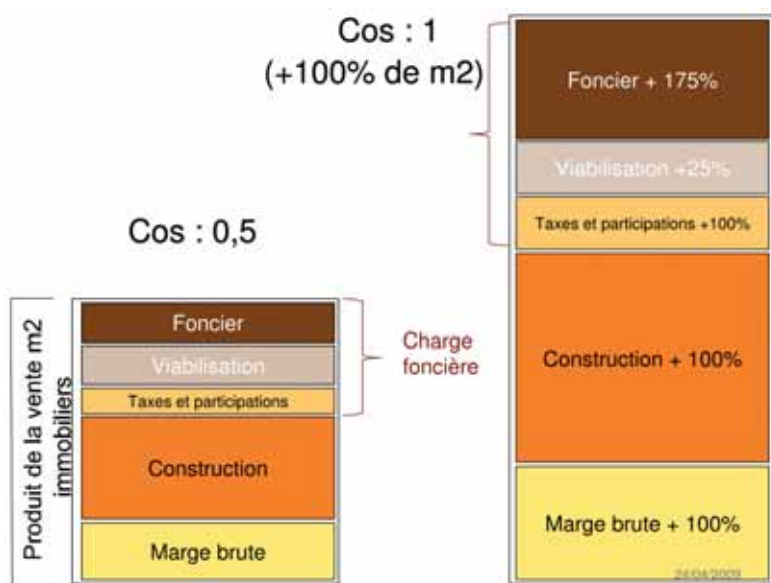
En revanche, en période de repli, un « effet de cliquet » retarde de 2 à 5 ans la baisse du foncier par rapport à l'immobilier, les propriétaires préférant reporter la vente de leur bien dans l'espoir d'une remontée des prix.

Les communes ont donc un rôle important dans le marché du foncier, à la fois sur le niveau des prix et sur la qualité de la production du foncier. Les décohabitations (départs des jeunes), les séparations et divorces et les nouveaux critères de confort attendus par les ménages (en 11 ans, la surface de logement par personne a augmenté de 25%

pour dépasser aujourd'hui 40m²) nécessitent que les communes, ne serait-ce que pour maintenir leur population, aient de plus en plus de logements sur leur territoire. Parallèlement, l'explosion de la construction dans les communes rurales et en secteur diffus a eu des effets négatifs sur le foncier et sur l'aménagement. L'enjeu désormais est de **produire du foncier au bon moment et au bon endroit**, c'est-à-dire dans des secteurs stratégiques, bien desservis, en limitant l'étalement urbain.

Les collectivités ont pour cela des **outils réglementaires** qui définissent les droits à construire (Scot*, PLU*) et des **outils fonciers** pour acheter (à l'amiable, DPU*, DUP*...), porter (en régie ou par l'intermédiaire d'un EPF*), remembrer. Elles peuvent aussi actionner le volant financier à travers des subventions, des taxes (TLE*, PAE*, PVR*), la réalisation de ZAC*.

Mais les véritables enjeux pour demain nécessitent la **mobilisation de l'ensemble des acteurs** : mieux articuler planification et action opérationnelle, construire le dialogue entre les acteurs (Etat/Régions/Départements/EPCI/communes et public/privé), adapter l'action publique aux cycles économiques pour remédier à la réduction des moyens publics.



si la commune double le COS*, le prix du foncier est mécaniquement multiplié par trois

* voir glossaire p. 15



La stratégie foncière du Grand Lyon

Nicole Sibeud,

Direction du Foncier et de l'Immobilier (DFI) du Grand Lyon

Le foncier dans la Communauté Urbaine de Lyon

Contexte intercommunal

La Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon) a été créée en 1969.

Planification territoriale

Le territoire du Grand Lyon est soumis à la DTA* de l'aire métropolitaine lyonnaise élaborée en 2006 qui compte 2,3 millions d'habitants et couvre 10 Scot.

Le périmètre du Scot de l'agglomération lyonnaise recouvre 72 communes (1,312 millions d'habitants), dont les 57 de la Communauté Urbaine de Lyon. Pour élaborer le Scot et suivre sa mise en œuvre dans le temps, a été créé le SEPAL.

Politique foncière de l'agglomération

Un bilan complet des actions menées pendant le plan de mandat précédent a permis, à partir des

objectifs définis dans les axes de politiques publiques, d'identifier les acquis à capitaliser et à développer, les actions à prévoir, réorienter ou initier, et les outils à actionner.

Structuration des services sur la question foncière

- 72 personnes à la Direction du Foncier et de l'Immobilier (DFI).

- La DFI est le maître d'ouvrage du foncier du Grand Lyon. Elle s'inscrit dans une logique de prestation de service auprès des autres directions.

Acteurs et outils privilégiés pour maîtriser et aménager le foncier

La DFI assure le panel complet des missions et obligations d'intervention foncière du Grand Lyon (acquisitions, cessions, études, gestion...).

en chiffres Le Grand Lyon

Données de cadrage

57 communes

51 500 hectares

1 300 000 habitants (soit 80% de la population du département du Rhône, pour une superficie qui représente seulement 16% du territoire du département)

Emploi 1999 : 561 000 dont privé 416 674

Emploi 2008 : privé 486 000

Artificialisation du sol

29 698ha artificialisés en 2005

Entre 2000 et 2005 :

1094ha artificialisés soit une évolution + 3,82%

- 58% destiné à l'habitat (17 358ha)

- 17% destiné à l'économie (4 977ha)

- 25% destiné aux autres espaces (7 363ha)

Marché foncier Grand Lyon

Marché des terrains d'urbanisation (source DIA Foncier terrain nu) : 982 DIA, 280 801 760€, 2 084 065m²

Marché des terres agricoles et naturelles (source SAFER) : 242 DIA*, 46,6M€, 154ha.

* voir glossaire p. 15

La DFI a pour rôle d'élaborer la **stratégie foncière des politiques communautaires** dont elle est un levier privilégié. Ces politiques sont actuellement définies par le plan de mandat 2008-2013. L'intervention de la DFI est en conséquence principalement orientée en faveur du logement social (voir p 11), du développement économique (dans le cadre du Schéma d'Accueil Economique), sur une action foncière à long terme (en fonction des sites stratégiques définis par le Scot), sur la valorisation des espaces agricoles et naturels (en partenariat avec le Conseil général du Rhône et la SAFER) et la valorisation du patrimoine.

Dans ce cadre, la DFI **met en œuvre les actions foncières et immobilières** (acquisition et cession) en utilisant les outils réglementaires :

- des **baux emphytéotiques** (voir p.11)
- quelques rares **ZAC***
- des **DPU*** bien ciblés sur des tènements stratégiques (0,7% du nombre des opérations, mais 20% du montant des acquisitions)

• des **DUP*** : actuellement peu nombreuses mais en croissance notable, sous des formes originales (pour réserve foncière, multi site pour du logement social, « loi Vivien » sur du logement insalubre). Un contact direct hebdomadaire avec le Président donne à la DFI une proximité de la décision politique, particulièrement indispensable pour gérer les DUP.

Au total, le Grand Lyon est acteur à plus de 25% des transactions foncières en m² pour un « chiffre d'affaires » global de 570M€. Le but n'est pas pour autant de faire un très grand nombre d'opérations mais de bien les cibler sur les bons sites et faire en sorte qu'au bout du compte, le foncier et l'immobilier soient livrés au bon moment au bon endroit. Il suffit parfois d'être dans le tour de table d'une opération.

La **veille foncière** est donc très importante pour capter les opportunités.

La DFI a également un rôle de :

- **gestion et valorisation** du patrimoine (plan de cession, réserves foncières)

- **conseil et expertise** auprès des services de la communauté : observatoires, référentiels fonciers, recherches et expérimentations (notamment sur les sols pollués avec les inventaires historiques urbains)

- **prestation de service** : management de processus, guides de procédures.

Les **relations avec les opérateurs**, professionnels et investisseurs, se font notamment dans le cadre d'observatoires communs partagés. Il existe des contacts avec les réseaux de promoteurs et d'apporteurs d'affaires. Les relations avec les propriétaires sont plus difficiles : l'enjeu est de porter auprès d'eux le message de la politique foncière globale pour qu'ils l'intègrent et n'y fassent pas obstacle.

Les relations du Grand Lyon avec les communes en matière de foncier procèdent d'une logique de grande concertation, même si c'est l'agglomération qui a la compétence. Elle se fait au sein des instances Scot, PLU, comité de pilotage des projets.

* voir glossaire p. 15



La stratégie foncière de Montpellier Agglomération

Jean-Paul Gambier,
service foncier de Montpellier Agglomération

Le foncier dans la Communauté d'Agglomération de Montpellier

Contexte intercommunal

- Le District de Montpellier se transforme en Communauté d'Agglomération en août 2001. Montpellier Agglomération rassemble aujourd'hui 31 communes.
- Montpellier Agglomération s'étend du cordon littoral au sud aux garrigues et coteaux au nord. Au centre, la plaine est urbanisée et marquée par les grandes infrastructures linéaires du « couloir languedocien ».

Planification territoriale

- Le Scot de l'Agglomération de Montpellier a été approuvé en février 2006. Il a été le premier au niveau national à couvrir une agglomération de plus de 200 000 habitants. Son périmètre coïncide avec celui de la Communauté d'Agglomération.

Politique foncière de l'agglomération

- La Ville de Montpellier a de longue date initié une politique foncière très interventionniste.
- L'élaboration du Scot a permis de poser les jalons d'une politique foncière à l'échelle communautaire. L'enjeu est de mieux répartir les efforts, notamment en matière de réserves foncières, sur l'ensemble de l'agglomération et sur le long terme. La politique foncière de l'agglomération repose sur une double logique d'anticipation et d'observation.
- Le cadre stratégique que constituent le Scot et le volet foncier qui l'accompagne contribue en tant

qu'étude de cas au programme de recherche européen PLUREL – Periurban Land Use RELationship.

Structuration des services sur la question foncière

- 3 personnes dans le service foncier de la Communauté : le responsable de service, un chargé d'intervention foncière et un chargé d'instruction des droits de préemption et des expropriations.
- Le service foncier de la Communauté est placé au sein de la Direction du foncier et de l'urbanisme opérationnel, mais il participe activement aux travaux des autres Directions de la Communauté, aux côtés de la Direction de l'urbanisme et de l'habitat.
- Le service de la Communauté s'inscrit en complémentarité avec le service de la Ville de Montpellier, en accompagnant particulièrement les petites communes.

Acteurs et outils privilégiés pour maîtriser et aménager le foncier

- La politique foncière de l'agglomération s'opère essentiellement grâce aux ZAD*. 13 ZAD communales et 11 ZAD communautaires couvrent les grands secteurs à enjeux du Scot. La Communauté est titulaire du droit de préemption sur les ZAD dont elle a pris l'initiative et peut recevoir par délégation celui des communes en ZAD ou en DPU*.
- L'établissement public foncier d'Etat du Languedoc-Roussillon, auquel adhère Montpellier Agglomération, a été créé en janvier 2009.

en chiffres Montpellier Agglomération

Données de cadrage

- 31 communes
- 434km²
- 406 000 habitants en 2006, soit +1,6%/an entre 1999 et 2006 (+10,7% sur la période)
- 935 habitants/km²
- 170 000 emplois

Artificialisation du sol

- 10 000ha artificialisés en 2005
- Entre 1994 et 2004 :
 - 1 000ha artificialisés
 - 2/3 destinés à l'habitat
 - 1/3 destinés aux activités économiques commerciales et infrastructures (croissance de 5 points supérieure à celle de l'habitat).

* voir glossaire p. 15

Le territoire montpelliérain connaît depuis de nombreuses années une extension spectaculaire de sa tache urbaine. Consciente de l'importance du foncier pour gérer ce phénomène, la Ville de Montpellier avait déjà mis en place une stratégie foncière à la fin des années 70 pour accompagner son projet urbain.

A l'échelle de la Communauté, la question foncière s'est imposée d'elle-même en cours d'élaboration des PDU*, PLH* et Scot avec l'évidence qu'il fallait l'aborder non pas à partir des espaces à urbaniser, mais des espaces naturels et agricoles à préserver.

La politique foncière élaborée et appliquée par le service foncier de la Communauté est vouée à la mise en œuvre du Scot : c'est le projet qui lui donne son sens et c'est aussi la bonne échelle pour la gérer.

Elle accompagne les options prises par le Scot :

- sur les **secteurs d'urbanisation future** (en conformité avec le projet urbain et le plan d'action du PLH), elle prévoit coupures d'urbanisation et limites de l'extension et donne des prescriptions sur l'intensité et la densité du tissu urbain,

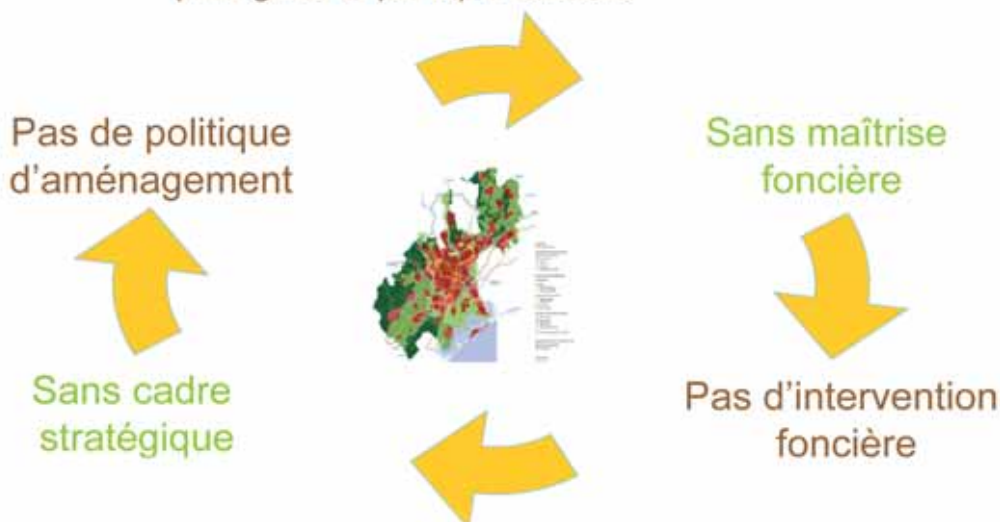
- sur les **sites stratégiques**, elle anticipe la réalisation du projet de développement : sur les zones à urbaniser, par des études urbaines et une gestion active des DIA*, sur les zones agricoles ou naturelles, par des réserves foncières.

Communes et Communauté d'Agglomération gèrent l'action foncière de façon conjointe et solidaire, l'agglomération mettant à disposition des communes ses outils (documents cadastraux et gestion des DIA* sous SIG) et ses moyens humains.

Les relations de la Communauté d'Agglomération avec les communes ont connu des périodes conflictuelles. Le récent renouvellement des équipes municipales a permis une grande amélioration. On veille maintenant à pratiquer beaucoup de concertation : aucun chantier ne se fait s'il n'obtient pas l'unanimité des communes.

Le Scot a permis de clarifier la situation du foncier et les relations avec les opérateurs : les propriétaires ont intégré le changement et se repositionnent par rapport à leur bien en négociant au tarif proposé ou prennent en toute connaissance de cause le risque d'attendre un éventuel changement de zonage.

le projet d'agglomération est la bonne échelle pour gérer la politique foncière



* voir glossaire p. 15

Table ronde : Quelle gestion du foncier en territoire ligérien ?



Christian Avocat,
président
du Grand
Roanne

Le Grand Lyon et Montpellier paraissent idylliques face à la situation de la Loire : Nord et Sud du département ont l'un et l'autre une problématique de déprise démographique et de friches à reconvertir mais restent souvent dans une attitude de concurrence.

Il y a urgence à trouver les périmètres pertinents pour gérer le foncier, à **déployer des moyens mutualisés en connaissance et en ingénierie** comme le Centre d'Echanges et de Ressources Foncières Rhône-Alpes (CERF).



Pierre Gentil-Perret,
vice président
de Loire-Forez

Les territoires n'avanceront que s'ils sortent de la concurrence pour jouer la complémentarité, mais il ne faut pas non plus leur imposer des politiques foncières par des interdictions réglementaires. Il faut laisser une autonomie suffisante à l'échelle du PLH et **ne pas exclure la population, avec ses besoins et ses demandes**, de la réflexion sur le développement urbain et la stratégie foncière.



Raymond Joassard,
vice président
de Saint-Etienne
Métropole

L'action foncière de Saint-Etienne Métropole porte essentiellement sur les zones d'activité et le repérage de sites, dans un contexte géographique contraint, face à l'attractivité de la Plaine du Forez : **l'enjeu est de dépasser la concurrence territoriale pour jouer la complémentarité.** De la même manière, il faut trouver un équilibre entre les villes centres et les petites communes, sur les plans du développement à la fois urbain et économique.



Pascal Garrido,
président d'épures

La DTA*, le Scot et l'inter-Scot révèlent et impliquent des mutations profondes : en matière d'aménagement, on ne peut plus faire ce qu'on veut, où, quand et comme on veut. **Le levier foncier est fondamental pour mettre en œuvre les nouvelles stratégies collectives** et notamment tout ce qui touche le développement durable. Pour cela, les collectivités ont besoin d'outils foncières efficaces et adaptés dont certains sont à inventer (moins lourds que des procédures comme les DUP*...).



Alain Cottalorda,
président de
l'agglomération Porte
de l'Isère, membre du
Conseil d'Orientation
de l'AdcF*

L'AdcF est très engagée dans les réflexions sur le foncier, considérant que tout aménagement, développement économique ou restructuration urbaine, passe par la mobilisation de gisements foncières.

On souffre actuellement d'un décalage entre la législation et les réalités de terrain en matière de compétences et de besoins foncières des collectivités. **L'intercommunalité**, qui devrait être au cœur de la politique foncière (la loi Marleix prévoit un transfert du droit de l'urbanisme de la commune et notamment du PLU à l'intercommunalité), **a un réel besoin d'outils réglementaires foncières.** Et cette évolution ne pourra se faire qu'en créant de nouveaux liens entre les communes et leur intercommunalité dans un climat de co-élaboration.

* voir glossaire p. 15



Stephan Muzika,
directeur de
l'Établissement Public
Foncier Ouest Rhône-
Alpes (EPORA)

Epورا intervient sur un territoire de 1,6 millions d'habitants (*voir encadré Saint-Etienne Métropole*). Les problématiques sont très différentes de celles du Grand Lyon ou de Montpellier : déprises démographique et économique, déqualification des centres nécessitent ici avant tout de reconquérir l'attractivité des villes, notamment en réinvestissant des gisements fonciers (90% des moyens sont consacrés au recyclage foncier).

Epورا est un outil des collectivités (non exclusif) dans la chaîne de l'aménagement. Il leur apporte moyens humains et financiers mutualisés à l'échelle pertinente, celle du bassin de vie. Epورا intervient avec deux objectifs principaux : en matière économique, il tend à produire de l'espace de développement et, en matière d'habitat, à répondre aux besoins de logements pour tous et dans les meilleures conditions.

Son rôle est essentiellement d'anticiper les besoins fonciers, en mobilisant des moyens à 10 ou 15 ans



Christophe Faverjon,
vice président
de Saint-Etienne
Métropole

Saint-Etienne Métropole est une structure jeune qui a peu de moyens opérationnels du fait qu'elle n'a pas la compétence PLU. A contrario, de nombreuses petites communes qui ne sont pas équipées de service pour gérer l'aménagement du territoire ont besoin d'aide sur les problématiques d'aménagement, notamment les PLU qui restent leur prérogative, et pour l'aménagement opérationnel. L'enjeu est de faire la part de ce qui relève de l'agglomération et des communes, en gardant à l'esprit que **l'action foncière est toujours au service soit d'une stratégie, soit d'un projet.**

ce qui ressort du débat

Les communes ont bien pris conscience qu'on ne peut définitivement plus « construire comme avant », qu'il faut avoir une vision des questions d'aménagement et donc du foncier plus globale, à une échelle de territoire plus large, dans une logique d'économie de la ressource foncière.

Mais la protection des espaces agricoles et naturels, la constitution de réserves foncières, l'aménagement d'éventuelles centralités nouvelles nécessitent des **moyens financiers et techniques très importants.**

La question de la **fiscalité locale** est posée, avec toutes les incertitudes que soulèvent les évolutions législatives en cours (Balladur, Marleix ou sur la fiscalité) : que va faire l'Etat pour donner des moyens aux collectivités ? Les donnera-t-il aux communes, aux intercommunalités ?

Mais comment aussi **réguler le coût du foncier**, voire le faire baisser ? En Allemagne, les propriétaires fonciers sont payés au prix du terrain agricole et il y a mutualisation des profits fonciers... En Suisse, c'est souvent le privé qui finance l'aménagement.

Dans le contexte de crise économique et de nécessité d'un aménagement plus durable (où reconstruire la ville sur la ville coûte 30 fois plus qu'en foncier vierge), de nombreuses solutions financières et techniques restent à inventer.

Le foncier dans la Communauté d'Agglomération de St-Etienne Métropole

Contexte intercommunal

- La Communauté d'Agglomération de Saint-Etienne Métropole (SEM) est récente (décembre 2001) et fédère aujourd'hui 43 communes.
- Saint-Etienne Métropole rassemble des communes urbaines, périurbaines et rurales et s'étend sur la vallée de l'Ondaine, la vallée du Gier et le sud de la Plaine du Forez.

Planification territoriale

- Saint-Etienne Métropole est soumise à la DTA* de l'aire métropolitaine lyonnaise, au même titre que le Grand Lyon.
- Le Scot Sud Loire a été arrêté en décembre 2008. Il couvre les territoires de SEM, la Communauté d'Agglomération de Loire-Forez, les Communautés de Communes du Pays de Saint-Galmier et des Monts du Pilat et la commune de Chazelles-sur-Lyon, soit 117 communes regroupant plus de 500 000 habitants.

Politique foncière de l'agglomération

- Il existe une prise en compte du foncier dans plusieurs démarches thématiques (par exemple le PLH comprend un volet foncier).
- Les élus expriment la nécessité d'avoir une réflexion transversale sur le thème du foncier. Une réflexion est en cours sur l'élaboration d'une stratégie foncière globale pour l'agglomération. A ce titre, Saint-Etienne Métropole fait partie avec Epures d'un groupe de travail européen (Lumasec)-(voir p.11)

Structuration des services sur la question foncière

La Direction de l'Aménagement du Territoire a en charge les orientations et avis communautaires en matière de planification, l'identification des sites stratégiques. La Direction Construction Aménagement Opérationnel et Patrimoine a en charge la mise en œuvre des outils opérationnels et des acquisitions foncières.

Acteurs et outils privilégiés pour maîtriser et aménager le foncier

- L'Etablissement Public Foncier d'Etat de l'Ouest Rhône-Alpes (Epora) a été créé en 1998. Son cœur de métier est le traitement des espaces dégradés (friches industrielles et urbaines et sites industriels dégradés). Les compétences d'Epora sont exercées sur les départements en tout ou partie de la Loire, du Rhône, de l'Isère, de la Drôme et de l'Ardèche.
- L'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (Epase), créé en 2007, est chargé de renforcer l'attractivité territoriale de Saint-Etienne au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, en favorisant l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique. Il intervient sur Saint-Etienne dans le centre-ville, les quartiers anciens et dans des secteurs phares (Châteaucreux, Manufacture Plaine Achille, Pont de l'Ane Monthieu).

en chiffres

St-Etienne Métropole

Données de cadrage

43 communes
570km²
378 754 habitants en 2006, soit -0,2%/an entre 1999 et 2006
664 habitants/km²
150 000 emplois

Artificialisation du sol

11 979ha artificialisés en 2005
Entre 1999 et 2005 :
440ha artificialisés, soit + 4%
58% destiné à l'habitat
18% destiné aux activités économiques et commerciales

Marché foncier sur la Loire en 2007

- Marché des terrains d'urbanisation : 1 327 actes, 98 841 986€, 3 741 285m²
- Marché des terres agricoles et naturelles : 344 actes, 6 755 955€, 12 463 240m²

* voir glossaire p. 15

Saint-Etienne Métropole, territoire-test d'une démarche européenne



LUMASEC
Didier VANCUTSEM, Lead Partner

Le projet LUMASEC (pour Land Use Management for Sustainable European Cities) est financé par le programme européen URBACT II dans le cadre d'un appel à projet. Le groupe de travail qui porte la démarche associe universitaires et acteurs de l'urbanisme allemands, britanniques, roumains, grecs et français (parmi lesquels le

CERTU et epures) pour réfléchir sur une gestion stratégique durable du foncier dans les villes européennes. Réflexion théorique et plans d'action locaux (la stratégie foncière de Saint-Etienne Métropole notamment) se croisent pour dégager des recommandations applicables à l'ensemble des villes européennes :

objectifs, indicateurs, stratégie, outils et projets, en prenant en compte l'ensemble des acteurs, qu'ils soient politiques, planificateurs, opérateurs ou citoyens. Engagé en septembre 2008, le programme s'achèvera en mai 2010.

<http://urbact.eu/thematic-poles/sustainable-urban-development/working-groups/lumasec/presentation.html>

La politique foncière au service du logement social

Nicole Sibeud,
Grand Lyon

Il y a **45 000 demandeurs de logements sociaux** sur le Grand Lyon (dont 23 000 pour la ville de Lyon). La collectivité tend à répondre à ce besoin en orientant la production en priorité dans les secteurs peu ou pas pourvus en logements sociaux (communes SRU et certains arrondissements de Lyon).

Pour cela, le Grand Lyon a mis en place depuis 2004 une politique d'acquisition foncière dédiée au logement social qui sollicite un budget spécifique important (passé de 8M€ en 2004 à 20M€ en 2008) et fondée notamment sur la mise en place du bail emphytéotique pour permettre d'absorber le surcoût foncier.

Pour tous types d'opération (préemption, amiable, cession), le processus décisionnel prévoit la

consultation de 3 organismes sociaux dont les propositions sont analysées dans toutes leurs dimensions (programme, financement, aspects foncier et juridique).

Dans la période 2004/2008, 2 415 logements ont été remis aux bailleurs sociaux. Le plan de mandat 2008/2013 a fixé l'objectif de **1 220 logements par an** dans les différentes catégories (PLUS* et PLAI*, hébergement, logement étudiant, accession sociale, résorption parc privé indigne). De nombreux outils sont mis en œuvre (outils d'orientation : secteurs de mixité sociale, emplacement réservé, réserve foncière ; outils opérationnels : repérage et prospection foncière, DUP* multi sites etc.). 100M€ sont prévus sur le plan de mandat pour le logement social, soit 15M€ par an en moyenne.

baux emphytéotiques

Élaboration du montage acquisition / bail emphytéotique entre le Grand Lyon et le bailleur social

- durée 55 ans, avec retour du bien au Grand Lyon à l'issue du bail
- droit d'entrée minimum de 50% du prix d'acquisition (acquitté par le bailleur social)
- loyer fixé en tenant compte du remboursement du prêt principal (40 ans) acquitté par le bailleur social

* voir glossaire p. 15



Le foncier et les espaces naturels et agricoles

Didier Milland,
Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais

Le foncier dans la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais

Contexte intercommunal

La culture intercommunale est relativement ancienne dans ce territoire. Le Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais (SMAV), créé en 1974, est transformé en Communauté de Communes en 1994, puis en Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais en 2000.

Planification territoriale

La CA du Pays Voironnais est soumise au Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise adopté en 2000 et en cours de révision.

Un Schéma de secteur a été approuvé fin 2007.

Politique foncière de l'agglomération

Une véritable politique foncière a été mise en place en 2005, dans un contexte de forte pression foncière (conjoncturelle et liée également à la situation géographique du territoire). Le souhait est d'intervenir de manière volontariste au niveau intercommunal, pour l'exercice des

compétences de la Communauté d'Agglomération, mais aussi en appui aux communes.

Structuration des services sur la question foncière

Créé en 2005, le service foncier est composé, à ce jour, d'une responsable de service, un négociateur foncier, une chargée des opérations administratives et financières, une assistante.

Acteurs et outils privilégiés pour maîtriser et aménager le foncier

- L'outil principal : le Plan d'Action Foncière, qui a été élaboré pour 3 ans en 2005 et renouvelé pour 3 années en 2007. Il est structuré en deux volets : l'un pour les acquisitions intercommunales et l'autre pour le portage foncier pour le compte des communes.

- Les autres outils : partenariat avec la Région Rhône-Alpes, conventionnement avec la SAFER*, avec la chambre d'agriculture,...

en chiffres le Pays Voironnais

Données de cadrage

34 communes

380km²

89 404 habitants en 2006, soit +0,9%/an entre 1999 et 2006

24 459 emplois en 2007

Pôle d'équilibre périurbain au sein de la région urbaine de Grenoble, le Pays Voironnais a mis en place dès 2005 sa propre politique foncière. Elle est structurée autour d'un service foncier, en régie directe, qui met en œuvre un Plan d'Action Foncière pluriannuel (2005/2007 et actuellement 2007/2010) pour assurer des acquisitions « patrimoniales » communautaires et pour offrir un portage foncier aux communes.

Les espaces naturels et agricoles, soumis à de très fortes pressions, avaient besoin d'un traitement spécifique, à la fois de **protection** (« défensif ») et de **développement/redéploiement de l'activité agricole** (« offensif ») : recherche d'espaces agricoles stratégiques, aide à l'implantation des jeunes agriculteurs.

L'agglomération met en œuvre pour cela les outils classiques en matière de planification (schéma directeur et Scot, schéma de secteur) et d'urbanisme opérationnel (droit de préemption et DPU, notamment sur délégation du Conseil général ou en partenariat avec la SAFER). Elle a aussi recours à la ZAD* pour les réserves foncières à long terme et au conventionnement avec divers partenaires (SAFER, Chambre d'Agriculture, propriétaires), notamment sur un dispositif de veille.

Le Pays voironnais a également engagé une démarche innovante qui permet d'avoir une réflexion globale avec les acteurs de l'agriculture au lieu de traiter les cas au coup par coup : un **protocole foncier pour le foncier agricole**, signé avec la Chambre d'Agriculture qui comprend 3 points principaux :

- une analyse des espaces agricoles stratégiques et des espaces à caractère économique et d'infrastructure, afin de proposer des **scénarii d'équilibre** entre ces différents espaces

- l'**indemnisation des agriculteurs** soumis à emprise

- la mise en place d'un **fonds d'investissement économique agricole et agroalimentaire** qui permettra de réinvestir dans des projets de développement agricole 1€ pour chaque m² agricole qui disparaît.

Globalement, il reste toutefois à résoudre un problème de manque de cohérence entre la politique foncière portée par la Communauté et les politiques d'urbanisme des communes.



* voir glossaire p. 15

L'articulation entre Scot, PLU*, ZAD*

Jean-Paul Gambier,
Montpellier Agglomération

Du fait que périmètres du Scot et de l'EPCI coïncident dans l'agglomération de Montpellier, l'action foncière se décline à trois échelles : le cadre général est donné par le **Scot** ; décliné dans des **études urbaines**, financées à 50% par l'EPCI, qui donnent des préconisations ; et les **PLU** mettent en œuvre la faculté donnée par le Scot aux communes d'ouvrir (ou non) des secteurs à l'urbanisation.

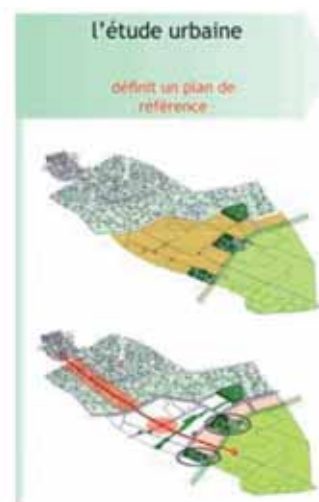
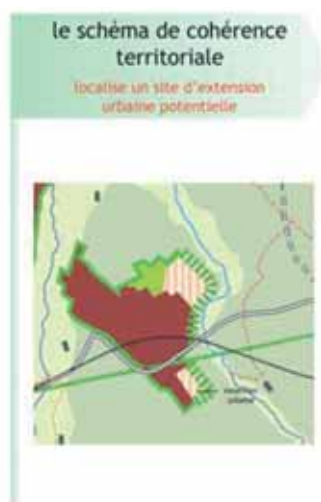
L'enjeu pour l'EPCI est de faire comprendre aux communes **qu'il ne faut pas ouvrir à l'urbanisation (zone AU) tous les secteurs à la fois** mais prévoir un phasage pour avoir le temps d'anticiper la maîtrise foncière et d'ouvrir les négociations avec les propriétaires.

L'outil principal de maîtrise foncière utilisé est la **ZAD*** qui peut être communautaire ou communale : elle sert notamment à geler des espaces agricoles ou naturels potentiellement urbanisables à plus longue échéance (15-20 ans), en donnant le temps nécessaire de négociation, avant qu'il y ait un projet identifié.

L'EPCI peut également jouer le rôle de « **tiers-payeur** » pour le compte d'une commune qui préempte un terrain. La commune doit alors monter un projet et trouver un aménageur qui doit rembourser l'agglomération dans les trois ans.

L'action foncière est donc conditionnée à une coordination étroite entre l'EPCI et les communes (partage de l'information sur les marchés fonciers, négociation, soutien à la création et au portage de ZAD, soutien juridique et financier) et avec le département (notamment dans le cadre des PAEN).

Dans la Loire, les périmètres des Scot ne coïncident pas avec ceux d'un EPCI : l'action foncière est donc plus difficile à mettre en œuvre puisqu'elle nécessite d'élaborer d'abord une stratégie inter EPCI et qu'il n'existe pas d'outils opérationnels à cette échelle, même si les collectivités disposent d'EPORA (pour le portage foncier) et d'epures (pour les études).



une zone d'aménagement différé anticipe la maîtrise foncière

* voir glossaire p. 15

petit glossaire

AdcF : Association des communautés de France

Adef : Association des études foncières

CERTU : centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme

COS : coefficient d'occupation du sol

DIA : déclaration d'intention d'aliéner

DPU : droit de préemption urbain

DTA : directive territoriale d'aménagement

DUP : déclaration d'utilité publique

EPF : établissement public foncier (comme EPORA)

LUMASEC : Land Use Management for Sustainable European Cities

PAE : programme d'aménagement d'ensemble

PAEN : périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

PAF : plan d'action foncière

PLAI : prêt locatif aidé d'intégration

PLU : plan local d'urbanisme

PLUS : prêt locatif à usage social

PVR : participation pour voirie et réseaux

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

TLE : taxe local d'équipement

ZAC : zone d'aménagement concerté

ZAD : zone d'aménagement différé

en bref

Avec la nécessité de pratiquer un développement plus durable et notamment de border l'étalement urbain, la gestion du foncier est devenue fondamentale pour les collectivités. Des outils réglementaires (Scot, PLH, PLU...) donnent les moyens de cadrer la vocation d'un foncier devenu rare, par une protection défensive et un développement volontaire, mais contrôlé.

Les outils d'action foncière pour mettre en œuvre la stratégie sont multiples et souvent complexes. Les évolutions législatives en cours devront clarifier et simplifier leur utilisation et définir l'échelle à laquelle ils peuvent être mis en œuvre (EPCI, agglomération, commune) et avec quels moyens. Une grande attention doit être apportée à la gouvernance

qui sera mise en place entre communautés et communes pour éviter tout risque d'incohérence entre la stratégie communautaire et la mise en œuvre communale. Gouvernance aussi entre communautés, pour éviter les incohérences entre secteurs et les « effets de bord » (explosion de l'urbanisation en limite d'un Scot restrictif, par exemple).

Des solutions doivent enfin être trouvées pour limiter le coût du foncier, à la fois par des formes juridiques (bail emphytéotique) et par des mécanismes qui limitent les profits fonciers, couvrent les indemnités et participent aux aménagements (fonds de péréquation).

Pour en savoir plus...

Des articles, des dossiers

Les communautés et le foncier

Référence : Etudes foncières n°137, Janv.-Fév. 2009, pp.23-38

L'action foncière au service du développement urbain : l'expérience française / Certu

Auteurs : Certu

Référence : éditions du Certu, 2008, 63 p.

Présentation du système français de l'action foncière : - Institutions et compétences, les acteurs du foncier de l'aménagement, les outils au service de l'aménagement.

Ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement /

Auteurs : AGUR

Référence : Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, 2007, 63 p.

Expériences et démarches françaises démontrant l'intérêt pour la puissance publique de définir une politique foncière pour maîtriser son développement et produire une offre de logements accessibles à toute la population. Sont également présentés, à travers des exemples, les acteurs et les outils accompagnant ces stratégies, tels que la planification, les dispositifs d'observation, l'établissement public foncier.

Catalogue des outils fonciers. Outils, méthodes, structures. Quelle ambition pour l'action foncière en territoire girondin ?

Auteurs : A'Urba

Référence : Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, juin 2007, 59 p.

Inventaire des modes opératoires existants pour agir sur le foncier, destiné à montrer aux différents acteurs : la diversité des outils, méthodes et structures dédiées à l'action foncière ; l'intérêt de trouver la meilleure combinaison possible selon les territoires et les acteurs en présence ; les possibilités d'actions à court, moyen et long termes, en les combinant.

Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques

Auteurs : Certu

Référence : éd. du Certu, 2006, 82 p.

http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_outils_AF_cle2584c8.pdf

Politiques foncières locales. Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire

Auteurs : METLTM-DGUHC

Référence : METLTM, 2004, 64 p.

Foncier : à nouvelle donne, nouveaux projets

Auteurs : SABBAH, Catherine

Référence : Courrier des maires et des élus locaux n°218, novembre 2008, pp. 32-41

L'action foncière pour régénérer les sites urbains /

Auteurs : GERBER, Caroline

Référence : Tracés. Bulletin technique de la Suisse romande, n°12, Juillet 2007, pp. 17-18

Sites à consulter...

Association des études foncières – ADEF

<http://www.edef.org/>

Assemblée des Communautés de France - AdCF

<http://www.adcf.asso.fr/>

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques- Certu

<http://www.certu.fr/>

Lumasec

<http://urbact.eu/fr/homepage-2/>

Les Ateliers
du Territoire

Ateliers du territoire

du 23 avril 2009

Saint-Etienne

Directeur de publication : Pascal Garrido

Rédacteur en chef : Brigitte Bariol

Rédaction : Armelle Lafaiye, Simone Duplan

Maquette : epures, Atelier Image

epures
L'Agence d'urbanisme
de la région stéphanoise

46, rue de la Télématique BP 40801 42952 Saint-Etienne Cedex 9
tél : 04 77 92 84 00 <http://www.epures.com> e-mail : epures@epures.com

