

Les Ateliers du Territoire

...Maîtriser...Observer...Recycler...Développer...



Les nouvelles politiques foncières

*Actes du séminaire du
22 septembre 2000 à Saint-Galmier*



L'AGENCE D'URBANISME
DE LA REGION STEPHANOISE

Sommaire

Introduction - p 3

Le renouveau des politiques foncières
Stephan Muzika, directeur de l'EPORA

Maîtriser

L'intervention foncière en milieu périurbain - p 4
Pierre Missioux, directeur de la SAFER Loire

Observer

L'observation foncière au service des politiques urbaines - p 5
Robert Wacheux et Jean-Claude Vert, responsables de l'Observatoire des Transactions immobilières et foncières du Grand Lyon

Recycler

Le recyclage foncier en tissu ancien - p 6
Frédérique Briquet, responsable du service foncier de l'Etablissement public foncier du Nord-Pas de Calais

Développer

L'action foncière pour le développement économique - p 8
Jean-Pierre Guillaumat, directeur de l'Etablissement public d'Aménagement de l'Isle d'Abeau

Table ronde - p 10

Conclusion - p 12

Jean-François Barnier, maire du Chambon-Feugerolles, conseiller régional

Le renouveau des politiques foncières

Stephan Muzika, directeur de l'EPORA

L'action foncière publique : un sujet à éclipse en France

Pour resituer le débat d'aujourd'hui dans l'histoire urbaine récente en France, trois périodes se dégagent :

- les "30 glorieuses" jusqu'à la mi-70, dominées par l'expansion économique, l'explosion urbaine, les besoins en logements. C'est l'époque de la loi d'orientation foncière en 1967, des réserves foncières constituées sur crédits d'Etat et de la création d'établissements publics fonciers (EPF) d'Etat, celle du crédo que les réserves foncières seront inéluctablement utilisées ...

- les années de crise 80-90, marquées par les grandes reconversions industrielles, la décentralisation et le désengagement de l'Etat, le déclin de la planification et des politiques foncières d'anticipation. Les premières politiques des friches sont mises en œuvre et les EPF et quelques villes maintiennent le "flambeau"...

- aujourd'hui, où le regain d'intérêt pour les politiques foncières est lié à plusieurs facteurs :

. la montée en puissance du souci de développement durable, qui appelle à mieux gérer l'espace et à relancer une planification à bonne échelle ;
. le besoin d'un renouvellement urbain sur les quartiers en déclin, ce qui suppose un recyclage foncier plus systématique et volontariste ; les villes évolueront moins en dimension, plus sur elles-mêmes ;

. l'approfondissement de la décentralisation, avec le développement de l'échelon de l'agglomération ;

. la synthèse des préoccupations anciennes (réserves foncières) et plus récentes (traitement des friches). Plusieurs signes d'un nouvel intérêt pour le foncier sont visibles : réouverture par l'Etat d'une ligne budgétaire sur le sujet, prescription d'un volet foncier dans les contrats d'agglomération, création de l'EPORA et réflexion en région PACA et dans quelques grandes agglomérations (Grenoble).

Une constante au travers de 40 années d'expérience foncière : le foncier est la matière première de l'aménagement

Comme toute matière première, le foncier n'est pas illimité, est de plus ou moins bonne qualité et est recyclable, mais à des coûts parfois élevés.

C'est une matière première spécifique car localisée. Outre ses qualités

propres, la localisation de chaque gisement foncier joue un rôle majeur dans la formation de sa valeur.

Denrée rare, le foncier est donc à gérer avec parcimonie : il faut repérer les meilleurs gisements et rechercher leur meilleure valorisation.

Cette réflexion est évidemment collective. Elle est engagée avec de nombreux acteurs dans la région stéphanoise, les collectivités, EPORA et EPURES dont le partenariat est très prometteur.

Les métiers du foncier ont changé

Auparavant, un opérateur foncier public intervenait dans le cadre de procédures lourdes, essentiellement sur des espaces agricoles périphériques.

Aujourd'hui, une politique foncière efficace doit conjuguer quatre verbes :

MAITRISER, parce que le développement périurbain ne peut plus se faire de manière incontrôlée : il s'agit alors de croiser planification protectrice et maîtrise foncière sélective ;

OBSERVER, parce que la bonne conduite d'une politique foncière nécessite une observation en continu, de l'amont vers l'aval.

RECYCLER, c'est toute la thématique du renouvellement urbain, par la reconquête des friches, c'est le travail exclusif de l'EPORA ;

DEVELOPPER enfin, parce que le recyclage foncier ne répond pas à tous les besoins et que certains usages requièrent toujours un foncier "vierge", en dehors des agglomérations ;

La conjugaison de ces quatre verbes doit se concevoir dans le cadre d'un projet, d'une vision d'ensemble.

Il n'y a pas de bonne politique foncière sans un projet clair qui la légitime.

L'intervention foncière en milieu périurbain

Pierre Missioux, directeur de la SAFER Loire

Une volonté de l'Etat : faire de l'agriculture périurbaine une composante du projet d'agglomération

Les SAFER, conçues à l'origine comme un "gendarme du foncier agricole", voient leur mission élargie par la dernière loi d'orientation agricole du 10 juillet 1999, qui consacre leur vocation d'opérateur foncier de l'espace rural.

Un nouvel objectif leur est assigné : promouvoir l'idée de campagne urbaine, en préservant les espaces agricoles dans les zones de rencontre ville-campagne où la demande foncière est forte. Ainsi, considérées comme la partie non construite de la ville, l'agriculture et la forêt deviennent une composante à part entière du projet d'agglomération et l'action foncière périurbaine n'est donc qu'un élément d'une politique globale.

Vers de "super zones NC" et un droit de préemption à but environnemental pour compléter la panoplie des SAFER

Dans cette perspective, de nouveaux moyens juridiques sont mis en place par la loi :

- l'instauration de zones agricoles protégées (zone NC renforcée) dans les documents d'urbanisme, dont les modalités d'application sont encore à préciser ;
- l'extension du droit de préemption SAFER à des objectifs de protection de l'environnement.

Ces dispositions nouvelles viennent compléter une panoplie d'outils déjà utilisés par les SAFER :

- cahiers des charges de rétrocessions de biens à usage agricole ;
- conventions avec les collectivités locales (à l'exemple de l'est lyonnais) pour la surveillance du marché foncier agricole et la lutte contre la spéculation foncière. Dans ce domaine, les SAFER interviennent par préemption et révision des prix du terrain agricole ;

- depuis 1990, conventions de mise à disposition de biens permettant un stockage foncier en location d'une grande souplesse d'utilisation.

La Loire : une compétition pour le foncier agricole

Dans la Loire, les acquisitions de la SAFER représentent en moyenne 1000 hectares par an. Le foncier agricole y est très morcelé, avec des exploitations de petite taille. Les opérations de regroupement y sont peu pratiquées et souvent vouées à l'échec. Une compétition pour le foncier règne (les aides agricoles étant assises sur la surface) et les friches sont globalement peu nombreuses.

Une expérience locale de la SAFER en milieu périurbain significative

L'expérience locale de la SAFER en secteur périurbain est principalement issue d'un partenariat dans plusieurs opérations :

- animation du volet foncier du programme RUSE (Région urbaine de Saint-Etienne) mis en place en 1987 par la profession agricole et les élus locaux ;

- opération groupée d'aménagement foncier de la vallée du Gier ;

- vente du domaine foncier des Houillères Bassin Centre Midi (HBCM) en zone NC/ND des POS (200 hectares rétrocédés aux communes de l'ouest stéphanois).

Un opérateur foncier également au service des maîtres d'ouvrages publics

Vouée au maintien des activités agricoles, la SAFER est aussi un opérateur foncier intervenant à la demande des maîtres d'ouvrages chargés de la réalisation des équipements collectifs, comme les infrastructures routières. Elle a également capacité à réinstaller des agriculteurs dont l'exploitation est menacée par la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'urbanisme.

Un développement du partenariat

Enfin, la SAFER constitue un lieu d'échanges privilégié entre profession agricole, collectivités locales et administrations sur les problèmes fonciers et l'expertise de la viabilité des espaces agricoles.

Le développement actuel du partenariat porte par exemple sur la diffusion des données sur le marché foncier agricole auprès des maires des communes sur lesquelles s'opèrent les transactions et sur la publication d'un livret d'information des élus territoriaux.



L'observation foncière au service des politiques urbaines

Robert Wacheux et Jean-Claude Vert, responsables de l'Observatoire des Transactions immobilières et foncières du Grand Lyon

L'OTIF : un outil d'observation au service de l'action foncière urbaine

Afin de disposer d'une bonne connaissance des marchés fonciers et immobiliers dans l'agglomération lyonnaise, la Communauté urbaine de Lyon s'est dotée en 1989 d'un outil d'observation spécifique : l'observatoire des transactions immobilières et foncières (OTIF).

Venant en appui du service de l'action foncière, cette cellule d'observation a pour objectifs, quel que soit le type de bien ou les acteurs en présence :

- de produire des prix de référence ;
- de suivre les flux fonciers et immobiliers ;
- d'observer les tendances du marché ;
- de mettre les informations à disposition des opérateurs fonciers.

Un partenariat avec les services fiscaux, clé d'accès à l'information source

Les données sont tirées des extraits d'actes notariés déposés auprès des services fiscaux (bureau des hypothèques) par les notaires. Cette source est la seule fiable et exhaustive.

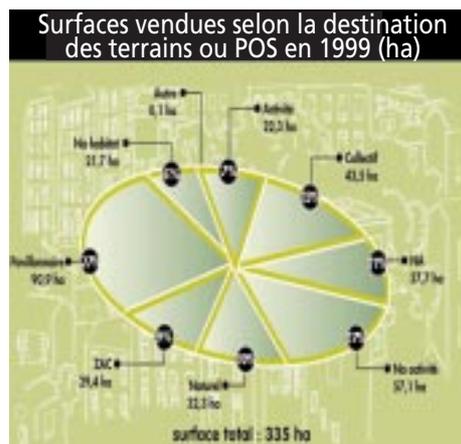
Son accès pour les collectivités est régi par la loi aménagement de juillet 1985. Les directions des services fiscaux demeurent toutefois libres de diffuser ou non les données. Dans le cas de l'OTIF, celles-ci sont obtenues au moyen d'une convention avec le service des domaines, dans le cadre d'un véritable partenariat reposant sur un échange de services (traitement des informations, communication des résultats).

Les autres sources possibles sont les DIA (déclaration d'intention d'aliéner), imparfaites pour observer le marché car non exhaustives, que les ventes ne sont pas toujours concrétisées, et les observatoires professionnels, non conçus pour offrir la vision globale recherchée. Un projet de fichier communal des transactions à partir des informations notariales est par ailleurs étudié par la direction régionale de l'équipement.

Les productions de l'observatoire : tableaux de bord et analyses spécifiques du marché foncier

L'exploitation des données recueillies sert notamment à la publication annuelle d'indicateurs globaux ou géographiquement localisés sur les transactions (prix, volumes, surfaces) par catégorie de bien et type d'acquéreur.

L'observatoire peut aussi être utilisé pour mesurer l'impact des grands équipements (lignes de transport collectif) sur le marché foncier et immobilier urbain, ou bien pour suivre le marché immobilier dans les quartiers sensibles.



Les publications (données globales) sont prioritairement destinées aux élus. Des analyses plus fines peuvent être effectuées avec les services de la Communauté urbaine. L'OTIF collabore aussi avec l'Agence d'urbanisme, le CETE de Lyon ou encore avec des universitaires.

Un éclairage des tendances du marché

L'observatoire ne fournit que des tendances. L'anticipation est en effet difficile en raison du décalage de l'information collectée avec le marché (récupération de l'extrait d'acte six mois après la vente). Bien que l'observation soit limitée aux transactions, des croisements avec d'autres thèmes requérant des enquêtes sur place peuvent être entrepris, mais sans généralisation possible à l'ensemble des biens. L'OTIF pourrait en revanche disposer à l'avenir du fichier MAGIC2 du cadastre (déjà utilisé par l'agglomération de Nancy), très précis sur les caractéristiques et l'usage des biens.

Le renouvellement urbain : un champ d'action foncière prioritaire

Les demandes faites à l'OTIF découlent des choix de l'exécutif communautaire. Ainsi, après avoir constitué dans le passé d'importantes réserves foncières en secteur périurbain, le Grand Lyon donne désormais priorité à la reconquête des zones urbaines. En témoigne le lancement du projet phare, Confluent, dont l'étude foncière a été lancée sous le précédent mandat. Le contrat de plan prévoit en outre des financements conséquents sur les friches industrielles et les sites à réhabiliter.

Le recyclage foncier

L'EPF du Nord - Pas de Calais : un outil foncier régional créé à l'origine pour requalifier les grandes friches industrielles

L'EPF du Nord - Pas de Calais est un établissement public d'Etat créé en décembre 1990, avec un périmètre de compétence régional, pour accélérer le processus de requalification des friches industrielles. Sur 10 000 hectares de friches recensés dans les deux départements, 4400, constitués essentiellement de grands sites miniers et sidérurgiques, ont été traités depuis 1991 dans un objectif de requalification environnementale sans vocation immédiate. Ce type d'opération était financé à 100 % par l'Etat, la Région et l'Europe.

Beaucoup d'espaces réhabilités ont retrouvé et conservent aujourd'hui un caractère "naturel" en contribuant au maintien de coupures vertes sur un territoire à forte densité urbaine (300 habitants / km²). Notamment, les grandes friches présentent parfois des contraintes (localisation, desserte...) rendant difficile leur remise sur le marché des zones d'activités, ce qui conduit à consommer par ailleurs des terres agricoles pour développer l'offre d'accueil économique.

A cet égard, la région Nord - Pas de Calais prévoit de réserver dans son schéma d'aménagement plusieurs sites de grande taille pour des implantations industrielles nouvelles, cette anticipation ayant aussi pour but de contenir localement les valeurs foncières.

Un programme d'intervention cofinancé par la fiscalité locale et les fonds de solidarité structurels

Depuis 1996, le fonctionnement de l'EPF est assuré par le prélèvement de la taxe spéciale d'équipement, à hauteur de 60 MF à partir du 1^{er} janvier 2000.

La mise en place de la taxe n'a pas pour autant entraîné le désengagement des fonds de solidarité de l'Etat et de l'Europe sur les surcoûts du recyclage, mais au contraire a produit un effet de levier.

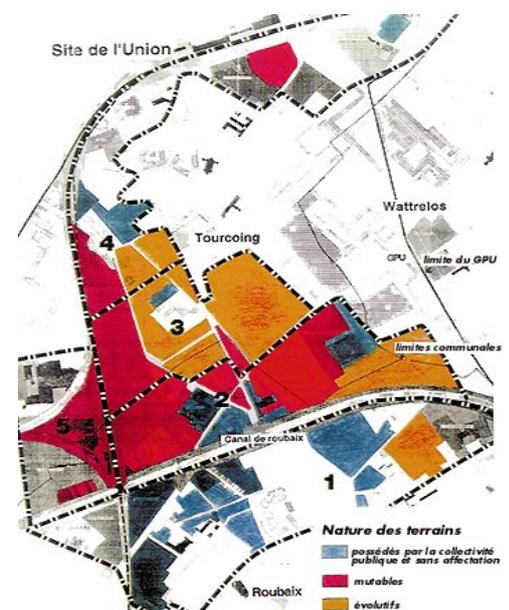
Les objectifs de l'établissement sont précisés dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention foncière (PPIF) auprès des collectivités locales. Ils sont définis en fonction des besoins recensés et non de règles de répartition a priori des interventions entre collectivités.

Le recyclage foncier en tissu ancien : une mission fondamentale illustrée par l'exemple du grand projet urbain de Roubaix-Tourcoing

Le recyclage foncier au service de la recomposition des tissus bâtis est une mission de l'EPF qui s'est développée. Cette activité nécessite toutefois des efforts de sensibilisation et de conviction des élus, comme de détection des projets.

Par exemple, dans le cadre du grand projet urbain (GPU) de Roubaix-Tourcoing, l'EPF a rempli un rôle d'opérateur foncier sur le site central de l'Union, composé d'un tissu urbain traditionnel mixte. Ce quartier figurait dans le schéma directeur comme l'un des pôles d'excellence de la métropole lilloise, en relation avec la candidature de cette dernière pour l'accueil des jeux olympiques. Les acquisitions ont été réalisées dans le cadre d'une convention avec l'Etat et la Communauté urbaine de Lille, engagés financièrement à parité dans l'opération.

L'EPF s'est également vu confier une mission de conseil et d'assistance à la mise en place d'une stratégie foncière sur un périmètre élargi. Il a à cette occasion assuré l'animation d'un groupe de travail créé par le groupement d'intérêt public en charge du GPU, au sein duquel a pu être développée une démarche de référentiel foncier.



en tissu ancien

Frédérique Briquet, responsable du service foncier de l'Établissement public foncier du Nord - Pas de Calais

Le référentiel foncier : une méthode d'analyse des enjeux d'un site urbain, préparatoire à la définition d'un projet et d'un plan d'actions

Le référentiel foncier doit être considéré comme un outil d'aide à la définition du projet et du programme d'intervention foncière débouchant sur une démarche d'acquisition.

C'est une démarche d'étude en trois temps :

- une analyse urbaine du site à partir d'une synthèse des connaissances existantes ;
- une analyse des stratégies des acteurs locaux (collectivités, grands propriétaires, bailleurs sociaux...) ;
- une analyse des marchés foncier et immobilier.

Les données recueillies sur le quartier de l'Union ont été installées sur un système d'information géographique. Elles ont permis de qualifier le foncier selon son aptitude à muter ou non (en intégrant les degrés de complexité liés aux différents usages possibles du sol). Il en a résulté l'élaboration par l'EPF d'un programme d'intervention foncière. Celui-ci identifie des zones d'acquisition volontariste, des zones de surveillance (avec délégation du droit de préemption urbain) et des secteurs "gelés", en particulier là où se trouvent des activités économiques dont le transfert, en l'absence de mutualisation intercommunale des ressources, pénaliserait la collectivité. Cette démarche expérimentale a ainsi permis au GIP de se doter d'un schéma de réutilisation de l'espace (création

d'un parc environné d'activités) et à l'EPF d'engager les premières acquisitions, négociées à l'amiable.



Elle a ensuite été appliquée à d'autres secteurs de la région, comme la zone centrale du bassin minier entre Lens et Liévin.

Des interventions ciblées en partenariat avec les collectivités et les aménageurs, au service des projets des territoires de la région

Ces acquis ont enfin contribué à faire évoluer les pratiques en matière d'action foncière, en cohérence avec les objectifs du nouveau contrat de plan Etat-Région, qui met en avant la requalification des espaces dégradés (activités ou habitat).

L'EPF propose aujourd'hui un produit intégré, de l'acquisition du terrain à sa remise en état, dans une perspective d'aménagement (mission qualifiée de "proto-aménagement"). Son intervention, qui se place à un moment précis dans le processus de restructuration d'un quartier, s'effectue notamment en partenariat avec des opérateurs (par exemple avec l'OPAC du Nord - Pas de Calais), dans une finalité de projet.

L'EPF dépense 1 MF par an en études et action pédagogique, afin de favoriser l'intégration des démarches de requalification foncière dans les projets d'agglomération et les cadres contractuels de programmation. 20 conventions cadres portant sur la mise en œuvre de stratégies foncières ont ainsi été dernièrement signées avec des territoires de projets.

L'EPF sera en outre amené à intervenir dans les huit grands projets de ville du Nord - Pas de Calais.

Un pôle d'intérêt spécifique sur la pollution des sols

Les collectivités locales sont fortement sensibilisées à la qualité des sites dont l'acquisition est envisagée. Cette préoccupation est à l'origine d'une autre activité spécifique de l'établissement, qui est l'hébergement d'un pôle de compétences sur les sites et sols pollués.

Ce dernier s'appuie sur un réseau d'acteurs et d'experts, son secrétaire permanent étant le directeur de l'EPF. Il dispose par ailleurs d'une base de données géographiques sur les anciens sites d'activités, établie à partir des archives départementales.

L'action foncière pour le

La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau : le fruit d'une importante et ancienne politique foncière de l'Etat

La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau est le fruit d'une politique foncière menée depuis 30 ans, avec un "fil rouge" : l'anticipation.

Comment est-on passé de la terre agricole à la zone d'activités ? Le comité interministériel d'aménagement du territoire du 26 mai 1970 a approuvé le schéma d'aménagement de la métropole Lyon/Saint-Etienne/Grenoble (OREAM) et décidé la création de la ville nouvelle, de l'aéroport de Satolas, de l'autoroute A43 et de la zone industrielle de la plaine de l'Ain.

La ville nouvelle s'est constituée grâce à une importante intervention foncière de l'Etat, qui a acquis 4000 hectares de 1971 à 1986, à l'intérieur d'une ZAD de 14 000 hectares, par le biais de 500 préemptions sur 4500 DIA.

98 % des terrains ont été achetés à l'amiable dans le cadre d'un protocole d'accord de 1970 avec la profession agricole et les syndicats de défense des intérêts locaux, toujours en vigueur.

Ce protocole propose une classification des terrains en catégories selon leurs intensité et potentiel d'exploitation, assorties d'un prix principal au m² et d'une indemnité de réemploi. Traduction d'une volonté de négociation globale de l'action foncière, il est régulièrement actualisé par toutes les parties prenantes.

Une réussite globale mais l'existence de déséquilibres territoriaux

Le territoire de la ville nouvelle aujourd'hui peut se résumer par une certaine réussite : passage de 4000 à près de 39000 habitants, cadre de vie apprécié, création de 16000 emplois par 450 entreprises, situation exceptionnelle..., mais aussi par des difficultés d'ordre politique :

- réduction du syndicat d'agglomération nouvelle de 21 à 5 communes suite au recul de la position de l'Etat sur la fiscalité après 1983, la taxe professionnelle unique devenant la seule ressource du syndicat ;
- en conséquence, forte spécialisation de l'espace entraînant des déséquilibres financiers entre les communes de l'ouest du territoire à vocation industrielle et celles de l'est concentrant l'habitat social.

Une relation souple entre l'Etat propriétaire du foncier et l'aménageur pour répondre aux grands projets industriels

Le métier de L'EPIDA est l'aménagement du territoire de l'Isle d'Abeau. L'Etat est le porteur du foncier sur le long terme. L'établissement lui rachète donc les terrains au fur et à mesure des besoins d'aménagement, au prix de revient majoré des frais financiers de portage (de 15 à 20 F/m², ce qui peut aboutir à un prix de rachat supérieur à celui du marché !). L'EPIDA est également gestionnaire des réserves foncières agricoles ou forestières pour l'Etat.

Cette relation souple entre le patrimoine de l'Etat et celui de l'EPIDA a permis d'offrir des réponses adaptées aux grands projets industriels :

- Hewlett Packard - réservation de 59 hectares, acquisition de 46 ; 80 000 m² construits d'ici 2 ans ; 1300 emplois;



- Ikea, marquant le démarrage de la logistique sur le site de l'Isle d'Abeau



- acquisition de 22 hectares en 1990 ; entrepôt Sud Europe de 90 000 m² (700 m de long) ;
- centre de recherche mondial des ciments Vicat, site de prestige de 5 hectares hors zone d'activités pour 1 0 000 m² de bureaux ;
- "paquebots" logistiques de plus de 25 000 m² sur 15 à 20 hectares (Prologis, Dubois, Dentressangle).

Les projets actuellement recensés pourraient aboutir à l'horizon 2003 à une surface totale couverte de plus de 100 hectares, ce qui ferait de l'Isle d'Abeau la première plate-forme logistique de France.

Cette avance du site est en outre favorable au développement des formes futures de la filière comme la logistique d'assemblage liée aux nouvelles technologies...

développement économique

Jean-Pierre Guillaumat, directeur de l'Etablissement public d'Aménagement de l'Isle d'Abeau

L'anticipation foncière : un atout essentiel mais aussi des faiblesses

Le foncier donne la base du métier opérationnel de l'aménageur : le découpage sur mesure pour conformer le terrain à la demande du client. L'anticipation foncière est aussi un outil de cohérence pour l'aménagement des grands espaces (spécialisation des secteurs, pérennité du projet face aux fluctuations de l'Etat ou des collectivités locales).

Mais des faiblesses apparaissent cependant :

- la charge financière des réserves foncières pour l'Etat ;
- l'évolution des marchés et des volontés politiques imposant de revendre des terrains délaissés ;
- le coût du portage (frais financiers payés à l'Etat) et de la gestion des terrains ;
- le portage par l'Etat pour le compte de tiers.

Chesnes Nord : un projet de développement dans une valorisation qualitative du foncier

En 1990, le parc d'activités de Chesnes Sud totalisait 330 hectares dont 235 occupés par 150 entreprises. La montée de la logistique, grande consommatrice d'espaces embranchés avec des options d'extension, risquait d'engendrer la saturation du site.

L'ouverture d'une nouvelle zone devenait donc indispensable pour poursuivre l'activité d'aménagement et répondre aux besoins économiques. La réalisation d'un dossier de prise en considération technique de cet enjeu (étude d'opportunité) a permis de mobiliser les collectivités et les administrations sur le lancement du projet du secteur de Chesnes Nord, d'une superficie de 560 hectares, en grande partie déjà en réserve foncière.

Ce dernier bénéficie d'une localisation exceptionnelle et d'un support géologique idéal (plaine de gravier d'origine glaciaire). La banalité et les contraintes du site (puits de captage, lignes à haute tension) ont amené à élaborer un plan de modelage et de traitement paysager, sur un principe de cloisonnement de l'espace en différentes unités. Des négociations avec EDF et l'ONF ont notamment permis de planter les couloirs de lignes électriques et d'y diversifier la faune.

Outre la qualité de l'aménagement et de l'environnement, la qualité architecturale des implantations est recherchée, l'ensemble de ces aspects comptant dans le projet de valorisation du foncier.

A cet égard, certaines difficultés subsistent, par exemple avec les gens du voyage. Elles nécessitent une gestion adaptée : mise en place de protections des lieux utilisés spontanément mais également d'une politique d'accueil concertée.

L'Isle d'Abeau et la plaine de l'Ain : des espaces économiques de niveau métropolitain

A l'échelle régionale, l'Isle d'Abeau et la plaine de l'Ain, dont la création relève de la même décision gouvernementale, forment les nouveaux pôles économiques structurant le territoire de l'est lyonnais. Toutefois, seules les zones d'activités de l'Isle d'Abeau ont été conçues en relation avec un développement urbain, dans un concept de ville nouvelle.

La plaine de l'Ain reste un site à vocation essentiellement industrielle (à l'origine voué à l'accueil d'industries à risques) associé à un bassin de main-d'œuvre plus limité.

Malgré des liaisons moins bonnes qu'à l'Isle d'Abeau, les grands espaces disponibles y ont également attiré les fonctions logistiques.

L'existence de ces pôles soulève la question des stratégies foncières à conduire à l'échelle régionale pour retrouver un équilibre des bassins d'emplois, à travers notamment la reconversion économique du sud de la Loire.



Table Ronde

Les enjeux prioritaires des nouvelles politiques foncières régionales et locales.

Jean-Paul Chartron
Adjoint au maire de Firminy



L'enjeu majeur est celui du redéveloppement de l'ouest de Rhône-Alpes et plus précisément de l'agglomération du Sud Loire, dans une stratégie intercommunautaire portant sur des espaces de développement et de renouvellement urbain. Recycler ne signifie pas conserver le même usage. Il n'en demeure pas moins que les choix sont limités car les grandes zones d'accueil économique libres sont peu nombreuses. Ceci amène donc à faire du recyclage industriel sur des terrains industriels, comme dans le cas de l'ancien site Creusot-Loire à Firminy, peu apte à une autre vocation. Seule une planification globale des zones résidentielles et économiques à l'échelle du Sud Loire, la plaine accueillant les grandes zones d'activités nouvelles, permettrait de modifier cette situation.

A l'échelle de Saint-Etienne Métropole, la taxe professionnelle unique représente un formidable élément unificateur, même si la communauté n'en est qu'aux prémices d'une politique de développement coordonnée.

J.F. Barnier
Maire du Chambon-Feugerolles,
conseiller régional



"Ombre et lumière"! Lorsque le sud de la Loire était étranglé par les récessions industrielles, l'Etat investissait massivement dans le développement de l'est lyonnais, en déplaçant des populations vers la ville nouvelle. Pourtant, toutes les villes nouvelles n'ont pas connu le succès escompté, en étant notamment des lieux d'instabilité politique rendant l'action difficile. Les inégalités de conditions naturelles de développement entre est et ouest de Lyon font que l'ouest, qui supporte par exemple les contraintes du passé minier, aurait pu être mieux aidé. Cependant, un bond en avant phénoménal a été fait depuis cinq ans avec l'intercommunalité. Beaucoup de communes couraient après une taxe professionnelle perdue, poussées à prendre des risques (commercialisation de la zone du Bec au Chambon-Feugerolles au même moment que Stelytec à Saint-Chamond...). L'intercommunalité conduit à se défaire d'une vision restrictive des choses pour tendre vers un développement harmonieux de l'agglomération. En revanche, le danger persiste de comportements individualistes des communes vis à vis des usages et de la valorisation des espaces. Enfin, l'union ne doit pas faire oublier la nécessité de gérer les effets de frontière, départementale et régionale, c'est à dire les équilibres avec les zones d'attraction des autres territoires proches.

Jean-Pierre Guillaumat

Epida (A propos des investissements d'Etat dans l'est lyonnais)

Il faut se replacer dans la perspective historique de choix, aujourd'hui discutables dans leurs grandes logiques, remontant aux années 70, époque où le "neuf" était porteur de modernité. Il convient aujourd'hui, en repartant de ce qui a été fait, d'imaginer les synergies possibles pour parvenir à un équilibre de l'ensemble du territoire.

Gérard Ducarre
Maire de Saint-Chamond,
conseiller régional



Un maire a le devoir d'anticiper. Rhône-Alpes a été dans les années 90 la première région à se doter d'un schéma d'aménagement régional, identifiant des territoires à enjeux, porteurs d'avenir, nécessitant une réflexion dans le but d'harmoniser le développement.

A Saint-Chamond, compte tenu de l'histoire industrielle de la ville, deux visions de l'aménagement se sont confrontées: la conquête facile de nouveaux terrains et la réhabilitation coûteuse des friches. Le juste équilibre est à trouver. La conquête de nouveaux espaces occasionne le plus souvent des dépenses d'équipement et de services induites. La réutilisation de l'existant lorsque les équipements sont présents peut ainsi s'avérer globalement préférable. Dans une ville où des traditions se sont installées, il est notamment important de se préoccuper des secteurs où l'enracinement socio-culturel est fort avant de se tourner vers des territoires vierges.

En particulier, en 1988, la région a engagé une politique spécifique de résorption des friches industrielles dans la Loire. L'orientation souhaitée était de reconvertir les sites industriels anciens en zones industrielles nouvelles. Il en a découlé une situation de blocage en raison des caractéristiques du tissu, fait d'un mélange d'industries et d'habitat traditionnel. Vouer systématiquement à l'économie les zones libérées était une erreur, car les entreprises modernes ont besoin d'espace, de vitrine, de desserte... C'est pourquoi à Saint-Chamond, ville de 37 000 habitants, 15 hectares en centre-ville ont été débarrassés de friches pour installer des équipements urbains (médiathèque, cinéma, centre de petite enfance...) suscitant une nouvelle dynamique et un changement d'image.

En matière de développement économique, la taxe professionnelle communautaire est une véritable révolution, qui permet d'en finir avec la surenchère locale d'offre foncière et de concevoir des projets de zones d'activités de dimensions suffisantes pour positionner l'agglomération sur le marché en renforçant son attraction.

Frédérique Briquet

EPF Nord pas de Calais

Une collectivité doit simultanément travailler à son recyclage et à son développement périphérique, les terrains requalifiés ne suffisant généralement pas à répondre à la totalité des besoins.



Georges Ziegler
Vice-président du conseil général

Contrairement à l'Isle d'Abeau, dans la Loire, le terrain est rare. Trouver 100 hectares d'un seul tenant y est difficile alors que c'est la taille minimale pour capter les grands projets industriels mobiles, qui commencent toutefois à s'intéresser au département. Aujourd'hui, la durabilité est devenue une préoccupation première. Les 30 à 40 hectares de terrain d'activités actuellement consommés chaque année dans le sud de la Loire sont-ils bien utilisés ? La rareté conduit à s'interroger sur la réhabilitation : c'est le travail de l'EPORA, soutenu par un effort financier public important (155 MF sur deux ans), pour donner une meilleure attractivité à la Loire et faire que des terrains dévolus à l'industrie restent à l'industrie.

Le Conseil général s'est aussi engagé dans une perspective de hiérarchisation et de labellisation des zones d'activités, en mettant en place un schéma départemental d'accueil économique identifiant deux zones stratégiques de niveau national, des zones départementales et des zones de bassin de vie. La concurrence entre territoires impose une vigilance. Mais nous devons aussi aménager l'espace avec nos voisins immédiats de la région urbaine de Lyon, à travers le positionnement des grandes infrastructures (A89, A45, contournement ouest de Lyon) et l'analyse de leurs impacts sur le territoire.

Pour la Loire, il est temps de passer d'une logique de conversion à une logique d'anticipation, pour reconstruire en surmontant le sentiment de fatalité et en faisant "autrement". On observe aujourd'hui qu'une certaine unité est en train de se réaliser dans ce sens, avec l'affirmation de volontés communes.

Stephan Muzika

De nombreuses communes frappées par la récession industrielle ont dû faire face au problème de la reconstitution de leurs ressources fiscales, privilégiant ainsi les reconversions économiques de sites qui auraient pu être réutilisés différemment d'un point de vue urbanistique. En revanche, l'élargissement de la réflexion au champ communautaire, par exemple avec la mise en place par Saint-Etienne Métropole de la taxe professionnelle unique, permet de reformuler la question de l'offre foncière à une échelle plus grande.

Pour terminer, on constate à la lumière de cette table ronde que lorsqu'on parle du foncier, on est amené à déborder et à parler d'enjeux d'aménagement du territoire et de développement économique. Ce qui montre bien que le foncier n'a de sens qu'au service de stratégies. L'action foncière oblige à intégrer les questions stratégiques pour prendre les bonnes décisions soit d'anticipation, soit de recyclage, sans nécessairement recycler pour remettre de l'activité mais pour refaire la ville autrement, dans un souci d'amélioration de la qualité et de l'offre urbaines.

Conclusion

par Jean-François Barnier, maire du Chambon-Feugerolles, conseiller régional

Conclusion

Le foncier est à la base de toute action sur l'espace, c'est cette matière première dont parlait Stephan Muzika, et de la bonne gestion de cette matière première dépendent en partie les évolutions d'un territoire, d'une agglomération, quelle qu'en soit l'échelle.

La question foncière a été déclinée au cours de la journée par quatre verbes riches de sens : maîtriser, observer, recycler, développer et un cinquième verbe : hiérarchiser aurait pu être cité. Les décideurs, les acteurs de terrain doivent effectivement faire tout cela à la fois, en insistant sur telle ou telle action selon chaque contexte local.

Nous avons eu aujourd'hui la chance de profiter de l'expérience passionnante de professionnels venus de toutes régions.

Pierre Missioux a su souligner les questions de cohérence du développement des espaces à travers les documents d'urbanisme. Une expansion périphérique incontrôlée n'a rien d'une fatalité, si la volonté existe d'orienter ces développements, au profit tant de la ville, qui ne gagnera pas à une expansion anarchique, que de la campagne, qui peut se moderniser sans se transformer en banlieue pavillonnaire.

Robert Wacheux et Jean-Claude Vert nous ont montré que l'observation est un outil de pilotage fort utile pour les décideurs urbains. Repérer les secteurs qui se valorisent, ceux qui sont en déclin, mesurer l'impact de tel ou tel choix de planification ou d'aménagement, tout cela nécessite un thermomètre fiable, renseigné régulièrement. Des moyens techniques et humains sont indispensables, mais c'est sans doute le type d'investissement qui peut contribuer à générer des économies dans la durée de la gestion urbaine, tout en permettant de mettre en place des outils de prévision.

Le recyclage foncier est un sujet particulièrement sensible dans la région stéphanoise, qui se reconverit depuis plusieurs dizaines d'années. Nous ne sommes évidemment pas les seuls, en France ou en Europe, à vivre ces difficultés, et l'expérience du Nord, clairement exposée par Frédérique Briquet, en témoigne. La relation entre stratégie urbaine et politique foncière semble très forte dans la métropole lilloise, et il est notable que l'action de l'EPF Nord - Pas de Calais, cousin de l'EPORA, participe pleinement de cette cohérence.

Enfin, développer l'emploi reste notre credo à un niveau de plus en plus intercommunal, et nous savons bien que la qualité de l'offre foncière est un atout essentiel, même s'il ne suffit pas. L'intérêt de l'anticipation foncière, dans certains secteurs à fort potentiel, est évident et le développement des implantations économiques à l'Isle d'Abeau, locomotive supplémentaire pour Rhône-Alpes, l'illustre parfaitement. Là aussi, il y a matière à réflexion pour la grande région stéphanoise. Au-delà des zones existantes, quelle offre foncière pour l'avenir, compte tenu aussi des perspectives d'infrastructures de transport ?

En conclusion, l'importance d'une politique foncière cohérente pour préparer le futur de nos territoires est une préoccupation qui devrait s'approfondir et se diffuser encore plus largement dans l'avenir.

Mais pour peser sur le foncier, il faut des moyens juridiques, humains et financiers, de manière globale. Le contexte est assez favorable aujourd'hui, avec le développement d'une intercommunalité fortement incitée par l'Etat, ou la création de l'EPORA, qui rassemble des moyens financiers de l'Europe, de l'Etat, de la Région et du Département.

Comme on parle de veille juridique, nous devons rester en état de veille vis-à-vis d'autres expériences foncières et d'aménagement. Mais notre région stéphanoise, Loire Sud, ne manque ni d'expériences, ni de projets et elle peut également devenir une région pilote sur ces sujets. A nous de le faire savoir d'une façon collective.

Les
Ateliers du
Territoire

Actes du séminaire du 22 septembre
2000 à Saint-Galmier

Directeur de publication : Marcel Doutré
Rédacteur en chef : Brigitte Bariol
Rédaction : Claude Naivin

CARNET D'ADRESSES :

- EPORA, 35 rue Ponchardier BP 213
42013 St-Etienne Cedex 2
- SAFER Rhône-Alpes, 43 Avenue Albert Raimond,
42270 St-Priest en Jarez
- OTIF (Observatoire des transactions immobilières
et foncières), Grand Lyon, 20 rue du Lac, 69 399
Lyon cedex 3
- EPF Nord - Pas de Calais (Etablissement public
foncier), 17 rue Edouard Delesalle, 59000 Lille
- EPIDA (Etablissement public d'Aménagement),
coteaux de l'église, 38080 L'Isle d'Abeau

EPURES :

46, rue de la Télématicque BP 801
42952 St Etienne Cédex 9
tél : 04 77 92 84 00 fax : 04 77 92 84 09
<http://www.epures.com>
e-mail : epures@epures.com

Impression : Imprimerie Rochette - 42, rue de la
République 42400 St-Chamond
Reproduction interdite de tous les articles sauf
accord.