détours prospectifs 2011

L'enjeu foncier dans la construction d'une ville durable et accessible

A l'interface de la planification et des politiques publiques, la définition d'une stratégie foncière apparaît comme un maillon indispensable pour mener à bien le dessein d'une ville aux formes urbaines moins consommatrices d'espace, qui assure la mixité des fonctions comme des populations, qui optimise le transport collectif et les modes doux... D'une ville qui s'attache aussi à garantir aux citadins une proximité avec des espaces de nature.

Comment cette stratégie foncière s'articule-t-elle avec les politiques du logement, du transport, de l'économie... ? Quelle place y trouve la valorisation des espaces naturels et agricoles ? Comment intègre-t-elle les "nouveaux" impératifs : recyclage du foncier, réversibilité des usages... ? Quel est l'impact du contexte culturel français, de notre rapport à la propriété ? Quels enseignements tirer de nos voisins Européens ?

Autour de ces nombreuses questions, cette troisième édition de Détours Prospectifs, animée par Caroline Gerber, Directrice de l'Adef (Association des études foncières), a été l'occasion d'un dialogue entre les élus locaux et des professionnels d'horizons divers – praticiens venus d'autres territoires, chercheur géographe, observateur européen...

***Claude Raynal**, Président de l'auat*

SOMMAIRE

Le foncier en perspective : évolution des enjeux, nouvelles approches 2

- L'enjeu nouveau de la ville durable
  par Olivier Soubeyran
- La question foncière à l'heure de l'Europe
  par Roelof Verhage

Des stratégies foncières pour un urbanisme durable 5

- Politiques foncières publiques
  Table ronde en présence de Christian Sempé, François-Régis Valette, Jean-Louis Coll
- L'exemple de l'EPF du Nord-Pas-de-Calais
  par Frédérique Briquet

Retour d'expérience, la politique foncière sur l'agglomération de Montpellier 7
par Jean-Paul Gambier

Quels enseignements pour l'aire urbaine toulousaine ? 9

- Les enjeux fonciers sur l'aire urbaine toulousaine
  par Jean-Marc Mesquida
- Table ronde de clôture
  en présence de Stéphane Carassou, Joseph Carles, Jean-Louis Coll, Louis Germain, Claude Mérono et Dominique Py

LE FONCIER EN PERSPECTIVE : ÉVOLUTION DES ENJEUX, NOUVELLES APPROCHES

***Olivier SOUBEYRAN**, chercheur au PACT - Université Joseph Fourier - Grenoble*

L'enjeu nouveau de la ville durable

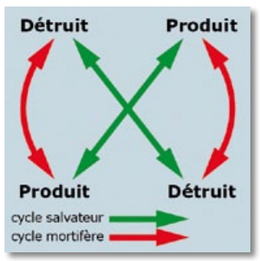
L'aménagement est confronté à la mutation des problèmes environnementaux. Ce qui apparaissait dans les réflexions prospectives de la Datar des années 70 est aujourd'hui réalité : le changement climatique, l'impact des émissions de CO^2...

Nous sommes passés de la notion d'impact, à celle de risque et aujourd'hui au registre des catastrophes. Nous vivons des catastrophes réelles (Katrina, Fukushima...), mais aussi une modification des événements environnementaux qui s'accélèrent et où se conjuguent des éléments que l'on ne parvient pas à comprendre : la fonte de la calotte glacière prévue pour dans trente ans sera réalité d'ici quelques années ; la pollution atmosphérique de l'Inde favoriserait une diminution de la Mousson...
Cela pose un problème de taille au regard de la planification auparavant fondée sur l'anticipation, sur la compréhension a priori des effets attendus de l'action. Désormais, ce sont les conséquences non intentionnelles de l'action qui construisent in fine le sens de l'action.
Il y a aujourd'hui des injonctions d'actions autour de la question du changement climatique, or la question environnementale depuis les années 70 a été "un empêcheur d'aménager en rond", mettant en évidence la fragilité de la planification – "on n'avait pas prévu ça"...
Aujourd'hui la question du dérèglement climatique qui a fragilisé les fondements d'une planification basée sur la prospective rationnelle, est un questionnement qui va aider à refonder la pensée planificatrice.
Les choses avancent et une architecture des notions se met en place : vulnérabilité, capacité adaptative, fragilité, adaptation, et maintenant résilience... Une cohérence se construit par rapport à la question des conséquences non intentionnelles de l'action.

La mutation en cours tend encore vers une ville durable de type autonome, relativement fermée sur elle-même – la "tentation de l'île". Dans un univers complètement turbulent, la meilleure façon de s'adapter est de ne plus dépendre de cet univers !

Un territoire est un système qui produit et qui se reproduit

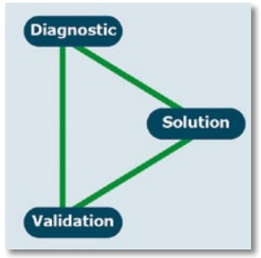
Face aux changements climatiques il existe deux cycles de reproduction territoriale : le cycle "mortifère" et le cycle "salvateur". Le changement climatique peut avoir des effets catastrophiques sur les territoires au point de fragiliser leur reproduction. Ces territoires qui entrent en crise produisent ce qui les détruit, et détruisent ce qui les produit : c'est le cycle mortifère. C'est le propos du Club de Rome dans les années 70, "Halte à la croissance" : nous détruisons ce qui nous produit par l'épuisement des ressources naturelles.



Dans un cycle salvateur, c'est l'inverse qui se passe : le territoire produit ce qui le produit et détruit ce qui le détruit.

Face au changement climatique, nous avons soit des stratégies d'atténuation, soit des stratégies d'adaptation.
Les stratégies d'atténuation sont assez efficaces à l'intérieur des cycles salvateurs. Les grandes villes, les mégalopoles, ont une force d'inertie et une capacité à survivre : elles produisent ce qui les produit et détruisent ce qui les détruit. Aller vers un développement plus durable, être efficace dans la lutte contre le changement climatique suppose alors des stratégies d'atténuation qui découplent l'enjeu environnemental de la question du développement durable. Par exemple en fabriquant des véhicules hybrides qui permettent de fonctionner comme avant en réglant la question environnementale.
Beaucoup de municipalités, au contraire sont contraintes de réagir aux conséquences du changement climatique et contrer le cycle mortifère qui les entraine par des stratégies d'adaptation.
Apparaît aujourd'hui le besoin d'un modèle capable de s'extraire de ces logiques là – tant celle des stratégies d'atténuation face aux cycles salvateurs, que de celle des stratégies d'adaptation dans les cycles mortifères – pour passer d'une ville durable, refermée sur elle-même, à son arrimage au territoire.
Ce qui fait territoire est la mise en relation de trois types d'espaces : l'espace du diagnostic – "quel est le problème ?" – ; l'espace de solution, qui n'est pas superposable au premier, qui se trouve ailleurs ; et l'espace de validation – qui dit que cela fonctionne. Souvent cet espace de validation est ignoré. Il y a territoire quand il y a système de péréquation accepté entre ces trois types d'espaces.

Faire territoire



Sur la question de l'Ours par exemple, il n'y a pas seulement un problème dans les Pyrénées, la solution dans les Carpathes et la validation à Bruxelles ! Il faut penser un espace à partir duquel l'adéquation entre ces trois espaces est réfléchie. Dans les années 70, ce qui faisait territoire pour Grenoble, c'est Grenoble et le parc régional. Ce dernier étant l'espace à partir duquel on pouvait penser la relation à l'urbain.
La ville durable doit intégrer les trois espaces et leur mise en circulation pour faire territoire.

***Roelof VERHAGE** - Institut d'Urbanisme de Lyon*

La question foncière à l'heure de l'Europe

Les enjeux fonciers dans une perspective de ville durable trouvent des éléments de réponses différents en France et aux Pays-Bas, en Angleterre ou en Allemagne.
En premier lieu, ce qui frappe en France, c'est le rapport très prégnant du droit de propriété et ses conséquences sur l'intervention publique.
Au nord de l'Europe l'acceptation des enjeux collectifs est plus évidente et l'approche envers le foncier plus pragmatique, ce qui facilite les interventions du secteur public.

Au-delà, ces pays voisins, sont différents au moins pour trois grandes raisons :
- la différence des systèmes juridiques et donc des outils,
- la dimension culturelle entre traditions catholique et protestante,
- l'histoire de l'urbanisation : les Pays-Bas, l'Angleterre (à l'exception du Pays de Galles et l'Écosse) notamment sont depuis longtemps fortement urbanisés et sont donc confrontés à des enjeux de partage et de gestion du foncier.

Mais il y a aussi des convergences et globalement les fonctionnements tendent à s'harmoniser entre les différents pays.
De plus en plus d'acteurs internationaux sont actifs sur les marchés fonciers et immobiliers dans tous les pays ; les échanges sont en augmentation à tous les niveaux (collectivités qui vont visiter d'autres villes...), ce qui contribue à une uniformisation du référentiel urbain.
Il y a aussi les réglementations européennes qui, bien que l'Europe n'intervienne pas directement en matière d'aménagement, influencent les marchés publics, les subventions...
Dans ce contexte, trois enjeux se dégagent.

La politique foncière : activité publique et contexte de marché

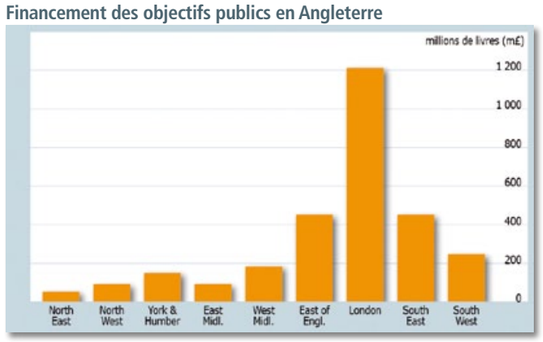
Aux Pays-Bas le secteur public joue un rôle important dans l'aménagement au travers d'une politique foncière active, une réelle maîtrise et une forte capacité d'intervention.
Les communes, de tailles importantes, sont dotées de services fonciers qui ont une vraie capacité technique pour acheter des terrains, gérer des stocks... en vue de faire des projets d'aménagement. Cependant en étant ainsi actif sur le marché foncier, le secteur public prend des risques. Ces risques sont d'autant plus importants que le prix de l'immobilier a un effet de levier sur le foncier : une baisse de 5 % du prix du logement produira par un effet mécanique une baisse de 10 % du prix du foncier. Or les marchés immobiliers sont de plus en plus cycliques.
En 2010, les municipalités qui avaient pour 13 milliards d'euros de terrains en stock ont subi une perte de 2,3 milliards d'euros, à cause de la crise de l'immobilier et de la baisse des prix.
En Angleterre au contraire, le développement urbain et l'aménagement sont des activités fondamentalement privées. Le secteur public arrive à financer des équipements sans prendre aucun risque : une partie de l'augmentation de la valeur foncière générée par les projets d'aménagement est récupérée pour être investie dans des objectifs publics.
Ainsi une demande d'autorisation pour un projet peut être acceptée à condition que le promoteur ou l'aménageur contribue à la réalisation de logement social, d'équipements publics... Ce système a deux grands défauts. D'une part il est pro-cyclique : les équipements ne peuvent être réalisés que si les projets d'aménagement parviennent à créer une augmentation de valeur, donc lorsque la conjoncture est bonne.
D'autre part, cela oriente l'investissement public vers des régions où le marché est porteur et l'investissement privé dynamique : dans les faits, la plupart des investissements publics se concentrent sur la région de Londres.

Pays	Nbre d'habitants / km²
Angleterre (hors Pays de Galles et Ecosse)	**350**
Pays Bas	**400**
Allemagne	**230**
France	**100**

L'articulation des dimensions politiques et techniques

En matière de foncier, les décisions prises sont politiques mais nécessitent une ingénierie, une connaissance technique des fonctionnements de marché.
L'Allemagne donne un exemple très clair : les services techniques y sont très importants et disposent d'une panoplie d'outils qui peuvent aller jusqu'à l'expropriation. Parmi ces outils, le remembrement urbain, très utilisé, permet d'imposer la restructuration des parcelles et de capter une partie des plus-values pour financer des équipements publics.
Il est reconnu qu'une partie de l'augmentation de la valeur foncière est liée aux investissements publics prévus. Ces équipements – infrastructures techniques, équipements publics, compensations

Financement des objectifs publics en Angleterre



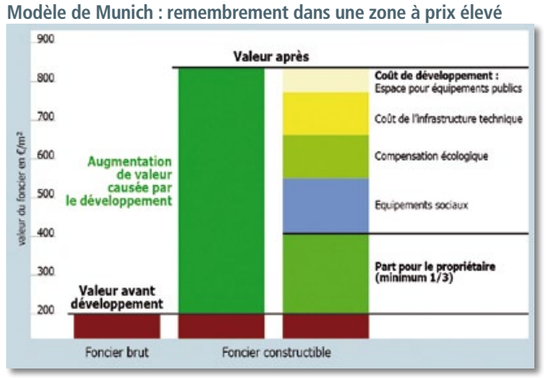
DES STRATÉGIES FONCIÈRES POUR UN URBANISME DURABLE

TABLE RONDE

Christian SEMPÉ - Président de l'EPFL du Grand Toulouse
François-Régis VALETTE - Président du Sicoval
Jean-Louis COLL - Vice-Président de la Communauté d'Agglomération du Muretain
Caroline GERBER - Directrice de l'ADEF - association des études foncières

écologiques, logements sociaux... – seront donc financés sur une partie de la plus value touchée par les propriétaires.
Ce système fonctionne dans les zones sous pression urbaine. Il faut également une bonne connaissance des valeurs foncières et des coûts (coûts foncier avant et après projet d'aménagement, coûts d'équipements...) pour pouvoir évaluer la plus value et négocier la participation au démarrage de l'opération. En France, l'opacité du marché foncier est de ce point de vue une réelle difficulté.

Modèle de Munich : remembrement dans une zone à prix élevé



Des impacts parfois négatifs des politiques d'aménagement sur les marchés fonciers

La ville durable suppose, entre autre, de lutter contre l'étalement urbain et de préserver certains espaces. Pour se faire, un moyen est de donner à ces espaces une valeur intrinsèque.
En Angleterre, une grande partie du territoire est couvert par une protection : ceintures vertes, zones paysagères, terrains de valeur agricole exceptionnelle...
Deux problèmes se posent pourtant. D'une part, ces protections, en réduisant le champ du possible, contribuent à faire augmenter le prix du foncier. D'autre part, la politique stricte des ceintures vertes entraîne, sous l'effet de la pression, un développement des villes au-delà.
Les Pays-Bas constituent un autre exemple de protection de l'espace pour contenir le développement urbain. Certains documents – équivalents des SCoT – ont créés des "contours rouges". L'urbanisation – pour une période donnée – devant se faire dans l'espace ainsi délimité, en densifiant le tissu urbain existant. La pression à l'intérieur de ces contours est devenue très forte et, alors que jusque là, seules les municipalités étaient actives sur le marché foncier, les promoteurs et les développeurs se sont mis aussi à s'y intéresser. Ces derniers ont achetés à l'intérieur des contours, étant assurés que dans deux, cinq, ou dix ans, cela allait se développer.
Au final, le développement urbain a été contenu mais la collectivité a perdu son emprise sur le marché foncier, n'arrivant plus à acheter. Elle doit maintenant composer avec des propriétaires promoteurs qui souhaitent eux-mêmes développer le territoire.

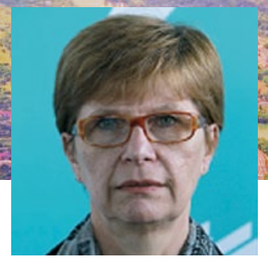
Pour conclure, ce qui frappe dans ces trois pays, c'est la forte intégration de l'urbanisme réglementaire et de l'urbanisme opérationnel. La chaîne entre l'évaluation des besoins de la société, la planification et les réalisations y est beaucoup plus intégrée qu'en France.
En Allemagne par exemple, les calculs du nombre de logements nécessaires dans telle ou telle région est fait pour les années à venir, et répartit sur les villes. C'est aux villes ensuite, dans leur plan local, de proposer suffisamment de terrains pour construire ces logements, puis, soit par le biais de l'intervention publique directe, soit par des remembrements urbains, les terrains qui sont zonés urbanisables, vont être urbanisés.
En France au contraire, les zones "urbanisables" conduisent à des valeurs foncières qui "flottent". Ces terrains vont pouvoir être urbanisés – et ont potentiellement de la valeur – mais on ne peut pas dire quand. Cela rend très complexe la gestion de ces espaces.
La compétence foncière au niveau de l'intercommunalité, ce qui est le cas avec l'EPFL du Grand Toulouse, est un des éléments nécessaires pour pouvoir aller vers une plus forte intégration, depuis les besoins vers la réalisation des aménagements. Se doter d'un bon niveau de technicité va de pair.
Aux Pays-Bas les services d'urbanisme sont extrêmement dotés – mais il n'y a que 450 municipalités pour 16 millions d'habitants !
Le contexte est autre, c'est sûr, mais il est tout aussi sûr qu'un changement d'échelle est nécessaire en France pour permettre une gestion à un niveau qui soit davantage en cohérence avec le territoire fonctionnel.

Politiques foncières publiques : une nécessité

Christian Sempé
La question du foncier s'est posée lors de la constitution de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse et débouchera en 2006 sur la création de l'établissement public foncier local (EPFL). Cet EPFL est un outil qui n'a pas la prétention d'être exclusif pour le Grand Toulouse. Son intervention possible au-delà de la communauté urbaine – tout en respectant la spécificité de chacun– peut être envisagée.
La création récente de la taxe spéciale d'équipement (TSE) au niveau le plus élevé de 20 euros par habitant est une décision importante. Cette taxe est abondée à 55% par les entreprises et 45% par les particuliers. C'est un effort pour les contribuables mais ils ont l'assurance que les sommes perçues seront exclusivement destinées aux politiques foncières pour accueillir de l'habitat, de l'activité économique…
Aujourd'hui les dérives importantes sur le coût du foncier appellent des politiques fortes.
L'enjeu du renouvellement urbain est essentiel pour notre agglomération où l'étalement est une réalité qui engendre un coût important pour les collectivités. Ce n'est pas sans problème. Autour de la gare Matabiau par exemple, l'acquisition d'immeubles occupés ou dégradés met l'établissement foncier face à des problématiques nouvelles liées à la gestion de ce patrimoine. Au-delà de l'aspect financier, la politique foncière se pose aussi en terme de savoir-faire.

François-Régis Valette
En 1975 lors de la création du Sicoval l'action foncière a d'emblée été considérée comme indispensable. Les 300 hectares "zadés" sur la commune de Labège ont permis la réalisation de la zone économique et commerciale de l'Innopole.
À cette époque la création d'une ZAD figeait le prix du foncier. Cette disposition n'existe plus. Aujourd'hui, parce que vous changez le statut d'un terrain, une plus-value apparaît, qui ne correspond à aucun investissement du propriétaire. C'est de l'enrichissement sans cause et un non-sens économique face auquel les élus doivent mener une politique extrêmement volontariste pour maîtriser du foncier à un coût acceptable.
Depuis 2003, les acquisitions foncières servent aussi à développer de l'habitat – et en particulier du logement social.
Un budget alloué annuellement permet de constituer des réserves foncières pour le Sicoval et de faire du portage foncier pour le compte des communes.
Grace à l'acquisition ou le portage de fonciers agricoles – organisés autour d'une convention avec la SAFER – des compensations peuvent être apportées aux agriculteurs à qui l'on prend des terres pour réaliser des opérations de développement économique ou d'habitat.
La question d'un établissement public foncier à l'échelle du Grand Toulouse et des deux communautés du SICOVAL et du Muretain – voire à l'échelle de l'ensemble du SMEAT – peut légitimement se poser. Les hésitations liées au poids de la fiscalité sur les ménages reculent maintenant que le SICOVAL a une fiscalité additionnelle.

Jean-Louis Coll
La Communauté d'Agglomération du Muretain ne s'est pas, au départ, posée la question du foncier – construite comme une communauté de services elle a mis au second plan les questions d'investissement. Les bonnes relations que nous avons avec le principal bailleur social ont toujours permis de trouver des solutions aux situations difficiles et le PLH qui se termine s'est réalisé sans trop de difficulté.
Aujourd'hui la nécessité d'un établissement foncier émerge. L'échelle des besoins et des projets change, et dans le même temps il y a un renchérissement du foncier face auquel le pouvoir du maire en matière d'urbanisme a ses limites. Enfin dans nos territoires périphériques, le renouvellement urbain, la restructuration des centres bourgs, est un enjeu du SCoT.
Il faut – rapidement – définir une stratégie foncière qui s'appuie sur un outil foncier en partenariat avec les bailleurs sociaux.



DES STRATÉGIES FONCIÈRES
POUR UN URBANISME DURABLE

Frédérique BRIQUET *- Directrice opérationnelle EPF Nord Pas-de-Calais*

L'exemple de l'EPF du Nord Pas de Calais

L'établissement public foncier Nord - Pas de Calais est un EPF d'Etat qui depuis 20 ans intervient sur le territoire régional. C'est le premier EPF d'Etat créé après la décentralisation avec la région comme territoire de compétence !
Il a été créé pour être l'opérateur de la politique de requalification des friches industrielles puis plus largement du renouvellement urbain d'une région qui a connu un déclin économique important .
Au départ, l'enjeu était de traiter les grands sites d'activités lourdes et de redonner de la qualité au territoire pour faire revenir des investisseurs et donc des emplois …L'EPF était l'outil de l'Etat et de la Région mobilisant les financements des contrats de plan et de façon importante, les crédits européens du FEDER. Il intervenait sur des terrains mis à sa disposition par les collectivités et plus particulièrement dans le bassin minier par le groupe Charbonnages de France.
La taxe spéciale d'équipement (TSE) votée en 1995 marque un tournant en dotant l'établissement de fonds propres. Il peut désormais développer son intervention foncière en assurant le portage des fonciers nécessaires aux projets des collectivités par le moyen de conventions-cadres avec les intercommunalités déclinées en conventions opérationnelles avec les collectivités sollicitant l'intervention de l'établissement.

Développer les outils de connaissance

Il est apparu assez vite que les collectivités manquaient de moyens et de données pour faire émerger leurs projets et en définir la déclinaison foncière.
L'EPF a donc décidé de mettre en place un atelier des méthodologies du foncier associant les services de l'Etat et de la Région des organismes consulaires puis plus récemment les agences d'urbanisme, les syndicats mixtes de SCOT, les CAUE, les parcs naturels régionaux…
L'enjeu est d'apporter de la connaissance et de la méthode pour faciliter la définition de stratégies foncières visant notamment la maîtrise de l'étalement urbain et donc de la consommation de terres agricoles.

Une ressource mutualisée

La TSE est prélevée auprès de l'ensemble des contribuables entreprises et ménages de la région, principalement dans les agglomérations. Elle est toutefois mutualisée pour accompagner toutes les intercommunalités qu'elles soient urbaines ou rurales. Tout comme revient dans le pot commun le produit des cessions en fin de portage au titre des conventions opérationnelles signées avec les collectivités.

DÉBAT

Question de prix...

Joseph Carles
La difficulté aujourd'hui est la croissance insupportable du prix du foncier, or les établissements publics fonciers achètent au prix demandé par les propriétaires. Les questions de fond, celle de la propriété, comme celle de la fiscalité locale et de son iniquité ne sont pas réglées. L'impôt, pour être outils de solidarité, doit être fongible.

François-Régis Valette
Nous avons des moyens de pression pour ne pas acheter au prix fort. Au travers du droit de préemption urbain mais aussi car nous ne sommes pas contraints de faire une opération sur un terrain si le prix est jugé trop élevé. Le PLU, identifie des opérations d'urbanisation qui s'inscrivent dans le temps, si le propriétaire est trop gourmand, il saute son tour.

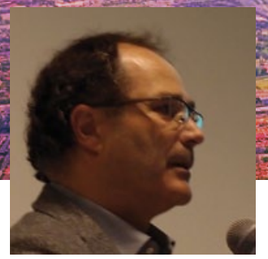
Christian Sempé
Il est vrai que les politiques publiques contribuent à l'hypertrophie du prix du foncier mais essentiellement car ce sont elles qui donnent la valeur.

Des partenariat avec la SAFER...

Un participant
Les termes de remembrement, de renouvellement... me renvoient aux débats agricoles du début des années 60 !
Les SAFER créées dans les années 60 se sont spécialisées dans l'activité agricole mais pas exclusivement. Elles s'ouvrent de plus en plus aujourd'hui avec l'adhésion des collectivités locales. Le modèle des SAFER pourrait être utilisé pour la ville sur le principe d'une plus grande représentation partenariale.

Caroline Gerber
Un groupe de travail réunit les SAFER et les EPF pour avancer sur les collaborations possibles.

Frédérique Briquet
Les SAFER ont été créés pour permettre aux jeunes de s'installer et à l'activité agricole de se développer. Or, paradoxalement, les SAFER peuvent tirer une partie de leurs revenus de prestations pour le compte de collectivités qu'elles aident à acquérir de la terre agricole pour y faire du lotissement et des zone d'activités.
Dans le Nord-Pas-de-Calais, cela ne nous met pas en concurrence, notre priorité étant le renouvellement urbain et non l'extension urbaine. Ceci étant, au titre de la trame verte nous sommes amenés à acheter du foncier en zones naturelles, ce qui interfère avec la SAFER qui de part son droit de préemption environnemental peut aussi acheter ce type de foncier.



RETOURS D'EXPÉRIENCES

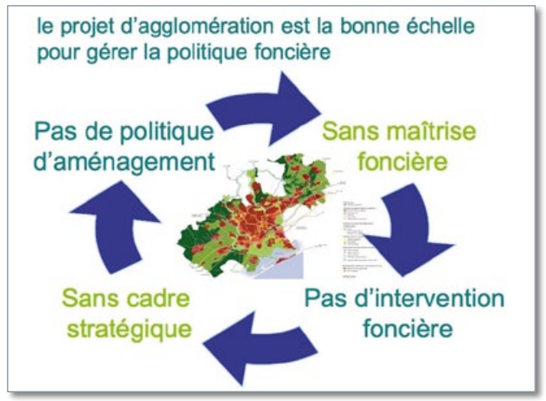
Jean-Paul GAMBIER *- Chef du Service foncier de Montpellier Agglomération*

Politique fonciere sur l'agglomération de Montpellier

Le foncier à l'épreuve : de la stratégie au projet, retour d'expérience

La communauté d'agglomération de Montpellier constituée en 2001 compte 31 communes sur un territoire un peu paradoxal, coupé de la mer, de son aéroport, et des hauteurs cossues du Pic St-Loup. Elle n'a pas d'agence d'urbanisme, et un établissement public foncier n'y a été créé que très récemment.
Un des enjeux du SCoT – conduit à l'échelle de la communauté d'agglomération – a été de donner de la cohérence à ce territoire. Il s'élabore entre 2004 et 2006 avec l'équipe Reichen et Roberts et arrive après le travail de définition du Plan de Déplacement Urbain à la faveur de la mise en place de la première ligne de tramway, puis de son premier Programme Local de l'Habitat. Le parti pris de cet exercice de planification a été dès l'origine d'inverser le regard et de mener la réflexion à partir de l'armature des espaces agricoles et naturels. Il s'agissait ainsi de prendre en compte l'élément essentiel, le moteur de l'attractivité et de l'économie montpelliéraine : le cadre de vie. En effet l'agglomération base son dynamisme sur son attractivité démographique, elle-même liée à la qualité des espaces naturels, à la proximité du littoral, aux zones agricoles... Ce travail de Scot est en rupture avec des années de "destruction de ce qui nous construisait". Il ne part pas comme un peu partout de l'urbanisation existante pour aller consommer un peu plus d'espace avec en perspective un emballement de cette consommation autour de la pratique du lotissement . De même, il a été élaboré en prenant en compte tous nos grands projets, jusqu'à la cinquième ligne de tramway qui doit achever le grand maillage de notre territoire. Le concept vertueux de densité que nous avons appelé "intensité", se décline en lien avec la proximité de cette armature des transports en commun.
C'est au cours de l'élaboration de ce SCoT, en 2005 que se fait la prise de conscience de la nécessité d'une politique foncière. Jusque-là, seule la Ville de Montpellier avait une politique foncière – ayant même bâti son développement sur une maîtrise foncière publique des espaces à développer et ayant, à cette époque, 1 800 ha de ZAD sur son seul territoire.

En 2005, la publication dans la presse de la carte des contours des territoires "où l'on pourra construire durant les vingt prochaines années" va mettre en évidence la nécessité de l'urgence d'une action foncière à l'échelle de l'agglomération, condition pour que le SCoT ne reste pas un exercice théorique. Apparaissent les sites stratégiques identifiés par le SCoT qui doivent faire l'objet d'une politique fon- cière spécifique déterminée par Montpellier Agglomération.
Apparaissent aussi en complément des secteurs d'extension urbaine potentielle, dégagés par le SCoT sur lesquels Montpellier Agglomération se fixe comme ambition de maîtriser 1/3 du foncier (soit 1 000 ha sur les 3 000 ha identifiés au SCoT).
L'agglomération se positionne pour gérer les ZAD sur les sites stratégiques où elle est compétente –mais aussi en dehors, si les communes le souhaitent– et porte les études, l'infrastructure, la gestion des DIA..., aujourd'hui, après cinq ans, il y a 1 900 ha de ZAD sur l'ensemble de l'agglomération impliquant 60 % des communes : l'effort de la ville-centre s'est diffusé et mutualisé.
Un exemple autour de la gare TGV et du projet de quartier d'affaires et d'habitat. L'action conjuguée de la ville par le passé, de l'agglomération aujourd'hui, permet aux opérateurs des grandes infrastructures linéaires de disposer d'un espace déjà largement maîtrisé. Les acquisitions publiques récentes sur ce site ont été faites essentiellement à l'amiable et à des prix corrects, de 8 euros à 32 euros du m² en fonction du zonage.
Sont aussi entreprises des actions plus ciblées de soutien aux communes pour la réalisation des objectifs du PLH. Ainsi sur la petite commune de Montaud où, à la faveur d'une DIA, la préemption va rendre possible une petite opération de logement social et permettre de répondre aux objectifs du PLH pour deux ou trois années.
Aujourd'hui les outils d'évaluation et de suivi du SCoT sont mis en place à partir de la technologie du SIG, de l'analyse des images satellites, des photos aériennes...
Il apparait que les objectifs de maitrise de l'étalement urbain du SCoT sont tenus. Ce résultat découle des exigences posées en termes de densité et de fabrication de formes plus durables d'habiter.



Projet du domaine de Viviers

Le Domaine de Viviers, situé au nord-est de Montpellier, est un espace de 200 ha en totale déshérence (indivision complexe) mais constituant un paysage très riche, caractéristique d'un des derniers grand domaine agricole de l'agglomération. C'est aussi un espace utilisé par les riverains qui y viennent en famille pour des activités de pleine nature...

Le domaine s'étend sur quatre communes dont deux sont en dehors de la communauté d'agglomération et déjà l'urbanisation arrive en limite du domaine. Donc, bien que situé en dehors des zones d'extensions urbaines potentielles du SCoT, le risque était réel de voir des inves- tisseurs s'y intéresser (et faire pression en vue d'une révision du SCoT par la suite).

Le poids de l'agglomération a été nécessaire pour convaincre les propriétaires de céder le domaine pour ce qu'il était.

Intervenir sur ce domaine était une façon de donner corps au concept d'Agriparc développé dans le Scot.

Nous avons confié à la SAFER un diagnostic sur la capacité productive du domaine, puis un appel d'offre a été lancé pour y réintroduire de la viticulture, des cultures fourragères, du maraîchage... avec l'idée de travailler en priorité sur les circuits courts, dans des formes respectueuses de l'environnement, avec la norme Bio...

La plupart des agriculteurs qui ont répondus avaient besoin de ce complément de surface pour maintenir l'équilibre de leur exploitation.

Les viticulteurs retenus font partie d'une cave coopérative au bord du collapsus économique. En ouvrant ainsi des espaces à planter, avec des baux de 18 ans, cela permettait à la fois de maintenir des exploitations dans le grand tissu économique de la métropole montpelliéraine et d'y sauver un acteur économique.

En termes d'investissement, la communauté d'agglomération ne s'est pas engagée dans l'achat de ce domaine avec l'idée de tirer une rentabilité des loyers.

Le raisonnement économique qui nous a guidé était que cet équipement ne coûte pas mais rapporte à la collectivité les frais de sa gestion. C'est déjà une grande victoire même si le retour sur investissement ne sera probablement pas complet. L'argent public investit là produit aussi des retours en termes de qualité de vie...

Au-delà de l'importance pour nous de cette remise en culture, il y a le projet de création d'une seconde Ecolothèque communautaire – lieu qui s'apparente à une ferme pédagogique – pour permettre au jeune public urbain d'avoir un contact avec la nature, l'environnement, les activités agricoles...

Bien évidemment, les candidatures des agriculteurs ont été examinées en fonction de leur capacité à travailler en synergie avec un équipement de ce type.

A l'échelle du plus grand territoire, entre le domaine et la rivière le Lez, il y a une continuité entre les bois communaux de la commune de Clapiers puis le domaine universitaire de Lavalette et le parc de Lunaret – site également du zoo de Montpellier – qui sont pour l'essentiel des espaces ouverts au public.

Ce continuum de propriétés publiques inscrit le domaine du Viviers dans le concept d'agriparc et à l'articulation de la politique d'aménagement du « Lez vert » : ouverture aux citadins, appropriation par l'ensemble des publics, des professionnels de la production agricole, des familles qui y pratiquent déjà le VTT, la randonnée, les activités pédagogiques... et sans oublier la future ligne de tramway n° 5 qui va le desservir.

QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'AIRE URBAINE TOULOUSAINE ?

INTRODUCTION À LA TABLE RONDE

Jean-Marc MESQUIDA *- Directeur Général de l'Agence d'urbanisme de Toulouse*

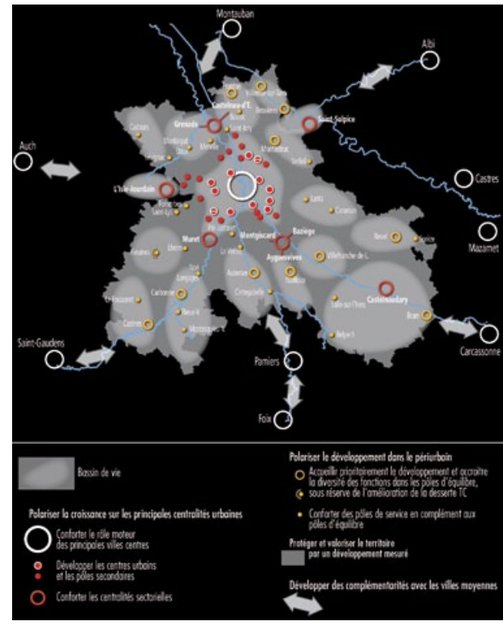
Les enjeux fonciers sur l'aire urbaine toulousaine

Notre aire urbaine toulousaine est une des plus importantes de France. Elle regroupe aujourd'hui 450 communes et au dernier recensement, elle comptait 1,2 million d'habitants. Le rythme de croissance de cette agglomération n'a cessé de s'accroître depuis vingt ans pour atteindre, sur les cinq dernières années, un rythme de 15 à 18 000 habitants nets par an. Nous sommes confrontés à la nécessité d'accueillir les populations dans de bonnes conditions et donc de produire du logement le plus accessible possible, ce qui renvoie directement à la question foncière.

Le territoire toulousain dans son sens large a fait le choix d'inscrire son exercice de planification à l'échelle de son aire urbaine et a engagé un exercice d'InterSCoT qui a permis de dégager une vision stratégique partagée selon quatre principes fondamentaux :

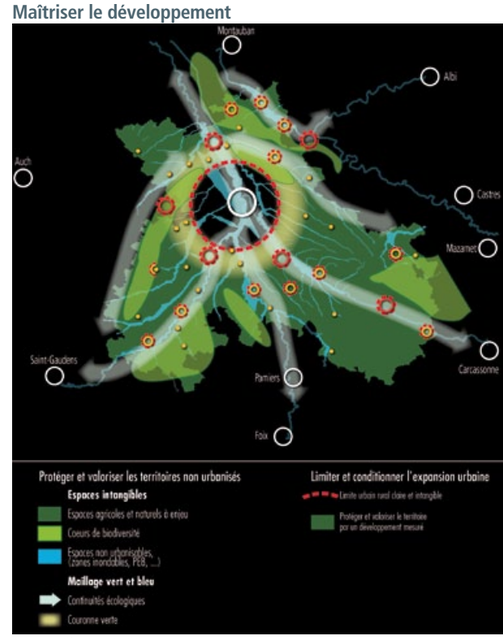
- la polarisation du développement autour d'un certain nombre de villes structurantes afin de rompre avec la logique de développement "en nébuleuse", en tache d'huile ;
- l'équilibre habitat-emploi pour rendre l'ensemble des territoires suffisamment autonomes. Sur les trente dernières années l'emploi est resté concentré sur une poignée de communes, le reste de l'aire urbaine assumant quelque part un rôle "résidentiel". L'enjeu fondamental des trente prochaines années pour tenir l'objectif de polarisation est d'arriver à équilibrer l'emploi sur ces polarités premières et secondaires.
- Une limite franche urbain-rural pour contenir le développement, le maîtriser. Il s'agit de délimiter de façon claire ce qui doit relever demain de l'urbain et de ce qui doit être absolument protégé en termes d'agriculture, de paysage et d'espaces ouverts et de nature.
- Un modèle de déplacement multimodal vertueux en accord avec l'enjeu de développement urbain. Cela renvoie tant au retour à un urbanisme de proximité, qu'à la valorisation des transports en commun et des modes doux.

La ville ne s'invente pas d'une autre manière aujourd'hui, ce sont les axes sur lesquels nous devons la construire et les politiques foncières doivent en découler.



Polariser le développement / Relier les territoires

Maîtriser le développement



Source : Charte InterSCoT

TABLE RONDE

animée par **Caroline Gerber (1) -** ADEF - Association Des Études Foncières

Claude Mérono (2) Délégué du Grand Toulouse, adjoint au maire de Saint-Orens délégué à l'économie, au logement et à l'intercommunalité, animateur de l'observatoire partenarial du commerce et de la consommation.

Louis Germain (3) Conseiller du Grand Toulouse, conseiller délégué aux affaires économiques à Colomiers, animateur de l'observatoire partenarial économie emploi.

Joseph Carles (4) Conseiller du Grand Toulouse, adjoint au maire de Blagnac délégué aux quartiers, aux finances et à la stratégie, animateur de la conférence partenariale de l'immobilier d'entreprise.

Dominique Py (5) Conseillère municipale à Toulouse déléguée aux énergies renouvelables, animatrice de l'observatoire partenarial de l'environnement.

Stéphane Carassou (6) Vice-président du Grand Toulouse, conseiller municipal délégué à l'habitat à Toulouse, animateur de l'observatoire partenarial de l'habitat.

Jean-Louis Coll (7) Vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain, maire de Pinsaguel, animateur de l'observatoire partenarial des transports et des déplacements.

Caroline Gerber
Un tiers de la France est périurbaine aujourd'hui, c'est un choix fait par une partie des Français.
Il faut reconnaître que cette "ville" existe et comprendre comment elle s'organise dans son espace.
Le territoire toulousain est à la fois un territoire urbain centré sur lui-même et un territoire pris dans une dynamique d'urbanisation assez ample ce qui en fait d'ailleurs un cas un peu particulier en France, étant donné la géographie de son territoire.
La question du foncier doit être abordée au regard de ce développement extrêmement rapide et de son accompagnement.

Dominique Py
Une ville durable est une ville qui se donne les moyens d'être en adaptabilité permanente. Cela passe aujourd'hui par le renouvellement, le retour des terres industrielles à d'autres vocations. Il faut même envisager que des sites très pollués – dont les coûts de dépollution sont rédhibitoires et ne permettent pas d'installer d'autres usages – puissent être figés et donner lieu à des retours "à l'état de nature". C'est un défi important et la loi n'oblige pas forcément à cette reconversion, voir, elle la freine avec des législations contraignantes.
Cela demande aussi d'accepter que le coût en euros ne représente pas forcément la valeur d'un projet. C'est difficile d'autant plus pour les industriels qui appréhendent très peu ces notions. Alphonse Allais avait imaginé de mettre les villes à la campagne, pour notre part, nous essayons de mettre un peu de campagne en ville. C'est un projet noble qui répond aux attentes des habitants.
Nous souhaitons ainsi développer sur Toulouse, la trame verte et bleue ; l'axe Garonne bien évidemment, avec l'idée d'un corridor écologique tout au long de cet axe ; une réserve naturelle régionale... La réalisation de l'Agriparc à Montpellier fait écho à de nombreux projets concrets que nous sommes en train de mettre en place à travers les fermes pédagogiques...

Jean-Louis Coll
Il ne faut pas que le SCoT reste un schéma ou un processus sur le papier. Il y a des politiques publiques à décliner derrière et il faut s'arcbouter pour les construire, donner du sens au schéma.
Dans la construction du SCoT, l'articulation urbanisme-transport avec les projets de contrat d'axe – projets de densification liés à la contractualisation sur des transports publics – est un élément fort, mais il faut maintenant développer les outils financiers. Le retard en la matière est grand et se fait ressentir pour les habitants de la périphérie, ceux qui le matin empruntent les pénétrantes vers l'agglomération toulousaine ou qui se trouvent par exemple en gare de Portet dans des trains bondés dès 7 h du matin.
Nous ne parviendrons pas à endiguer l'étalement urbain sans une politique de transports forte et volontaire.
Il faut aussi veiller à ce que les contraintes posées pour limiter l'étalement urbain sur le SCoT central, n'entrainent pas un étalement urbain au-delà.
La question de la couronne verte doit être abordée en démarche de projet, tous les petits gisements de créativité pourront apporter des alternatives au modèle dominant. Un Ecoparc à la périphérie d'une grande agglomération est un exemple, pour rechercher des modes de production autre, pour créer des liens qui n'existent pas ailleurs...

Stéphane Carassou
Concernant les questions d'habitat l'enjeu est de pouvoir accueillir dans de bonnes conditions ; cela concerne l'accessibilité en termes de coût, mais aussi la nécessité de construire la mixité sur l'ensemble du territoire.
La question foncière est celle sur laquelle on butte sur notre territoire qui est extrêmement tendu et ségrégué. Elle est liée à la rente, c'est un point majeur aujourd'hui.
Nous devons aussi lier la question de l'attractivité avec la nécessité de densité, ce qui n'est pas moins complexe. Cela nous ramène à la ville durable. Comment passer d'une agglomération qui s'étale, à une agglomération qui est capable d'offrir un autre modèle de vie, de la diversité, une offre d'habitat différenciée... et permettre ainsi que l'on change de référentiel.
Ce n'est pas simplement une volonté politique, c'est une nécessité, et il faut passer du discours aux actes.
Le rôle de l'auat est, de ce point de vue majeur, pour arriver à ce que l'on traduise concrètement, en matière d'habitat et de perception de la ville, des volontés politiques exprimées depuis fort longtemps et traduites dans le SCoT. La question de la cohérence des politiques publiques est primordiale.

Claude Mérono
Dans une agglomération comme la nôtre – en progression constante – notre souci est de gérer la croissance et de mieux intégrer le commerce à la ville. Or la stratégie des opérateurs commerciaux est d'acheter du foncier là où c'est le moins cher : aux franges de la ville.
La réalisation d'un atlas du commerce est aujourd'hui un outil de référence qui nous permet de savoir réellement où nous en sommes et de faire la part des choses entre ce que l'on perçoit et la façon réelle dont les choses se produisent.
La construction de la ville durable pourrait se faire sur des stratégies inattendues. De jeunes architectes constatant la très vaste emprise foncière des parkings de centres commerciaux conçus il y a 20 ans se sont saisis de cette question sur ma commune et ont fait la proposition d'y implanter des logements. C'est une piste a explorer même si nous ne sommes pas maître de la situation sur des terrains qui appartiennent à des sociétés privées.

Louis Germain
Quand on parle de développement économique, le prix du foncier n'est pas le premier critère. Les entreprises cherchent leur implantation en fonction de leur intérêt stratégique, ce qui répond à des logiques qui nous échappent un peu. Par exemple certaines entreprises ont besoin d'être proches de leur donneur d'ordre et seront prêtes à payer le terrain plus cher.
Nous pouvons, en revanche, orienter les implantations par l'offre de terrain ce qui demande d'anticiper les évolutions de l'économie .
Nous devons accompagner les secteurs historiques importants – aéronautique et espace – et veiller à ce que ces activités dont le développement nécessite beaucoup d'espace, puissent trouver des terrains à proximité.
Les alternatives sont aussi à travailler : c'est la marche vers l'autonomie.
Il faut développer des pôles d'économie cohésive – de l'économie qui met du lien entre les habitants – qui ne peut pas s'externaliser.
Il faut aussi se rendre autonome sur l'énergie.
Il y a enfin la question agricole. Toulouse est un territoire agricole, les terres en bordure de l'urbain sont très intéressantes, et peuvent générer des productions de qualité et/ou s'orienter vers des productions Bio. Quant aux débouchés, la présence du marché d'intérêt national est une réelle opportunité.

Joseph Carles
Sur le territoire toulousain on observe deux sortes de dissensions sur le marché de l'immobilier d'entreprise.
Une dissension en termes de typologie et de qualité : presque la moitié des bureaux seront obsolètes au regard de la qualité environnementale qui sera exigée demain, et la mise aux normes pourrait être plus coûteuse que la reconstruction.
Le deuxième point tient au fait qu'un territoire n'est pas figé, il est vivant. Les implantations qui ont été faites il y a une vingtaine d'années, ne se trouvent pas forcément aujourd'hui au bon endroit.
Pour qu'il y ait territoire il faut trois conditions :
- un espace géographique...
- ... sur lequel des gens ont à faire ensemble...
- ... pour partager un projet.

La question du développement du territoire ou de la ville durable – on le voit aujourd'hui lors de ce Détours Prospectifs –, porte autant sur les questions de déplacement, de développement économique, de commerce, de logement... et le tout, dans un lien qui va se faire à travers les questions environnementales et de développement durable. L'immobilier d'entreprise est un des éléments de cette composition et ne peut pas être déconnecté de toutes les autres problématiques.

Les rendez-vous "Détours prospectifs"

Détours prospectifs est un rendez-vous annuel organisé à l'initiative commune des observatoires partenariaux de l'agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire urbaine. L'enjeu de cette journée d'échange est d'éclairer les territoires, de prendre de la distance en se plaçant sur le temps long, en s'interrogeant sur la ville de demain.
Dans la continuité de la réflexion prospective menée depuis plusieurs années par l'agence, ce rendez-vous est l'occasion d'apprendre et d'entendre des points de vue parfois décalés autour d'un thème transversal aux six observatoires. Il s'agit aussi de débattre avec les experts et entre acteurs locaux, pour éclairer les choix politiques et enrichir les pratiques professionnelles.
Ce document est une synthèse de l'édition 2011 **« L'enjeu foncier dans la construction d'une ville durable et accessible »**, organisée le 9 novembre 2011 et animée par Caroline Gerber, Directrice de l'ADEF (Association des études foncières). Il rend compte des questionnements, des interventions des spécialistes invités et des points ayant fait débat.

Bibliographie

Articles

- Roelof VERHAGE, « Un Néerlandais à Paris », dans *Études foncières*, n°82, printemps 1999.
- Entretien avec Roelof VERHAGE, *Études foncières*, n°142, novembre-décembre 2009.
- Laurent GAGNOL et Olivier SOUBEYRAN, « S'adapter à l'adaptation : la condition sahélienne à l'épreuve de l'injonction au changement climatique », dans *Les Échelles des Territorialités, Géographie et Cultures*, n°81, octobre 2012.
- Olivier SOUBEYRAN, « Entre détour et bonne distance : territoire, sens et action », dans *Pour une poétique du détour, rencontre autour de l'œuvre d'André Corboz*, éditions La Villette, Paris, 2010, p. 147-158.

Sites internet

- **Site de l'aua/T – Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire urbaine**
  Publications téléchargeables :
  - Perspectives villes, publications synthétiques des travaux des observatoires partenariaux de l'aua/T
  - Prospective villes, synthèses des conférences prospectives de l'aire urbaine
  - Détours prospectifs, les actes...
  http://www.aua-toulouse.org
- **Site de l'ADEF – Centre de ressources sur le foncier**
  Revues Etudes foncières
  Colloque du 19 novembre 2010 :« Repenser le périurbain, la ressource foncière au cœur du changement »
  http://www.adef.org/site/
- **Site des Premières Assises Nationales du Foncier**
  « Ressources foncières, ambition territoriale »
  http://www.assisesnationalesdufoncier.com/
- **Site de l'Etablissement Public foncier Nord Pas de Calais**
  l'EPF Nord-Pas de Calais a fêté ses 20 ans, les 16 et 17 décembre 2010 : vidéos des différents ateliers
  http://www.epf-npdc.fr
- **Site de la Communauté d'agglomération de Montpellier**
  http://www.montpellier-agglo.com

ADEF
Etudes Foncières

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Toulouse Aire Urbaine
Le Belvédère, 11 bd des Récollets - 31078 Toulouse cedex 4
Tél 05 62 26 86 26 - Fax 05 61 52 71 36 - www.auat-toulouse.org

aua/T