



HAL
open science

**Stratégies foncières : manœuvres et montages
d'opérations foncières au service des collectivités
alsaciennes**

Romain Martel

► **To cite this version:**

Romain Martel. Stratégies foncières : manœuvres et montages d'opérations foncières au service des collectivités alsaciennes. Sciences de l'Homme et Société. 2014. dumas-01113113

HAL Id: dumas-01113113

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01113113>

Submitted on 4 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Stratégies foncières

Manœuvres et montages d'opérations foncières au service des collectivités
alsaciennes



Wasselonne 2012, Geoportail

Mémoire de fin d'année

Master 2 : Urbanisme et Projet Urbain
Institut d'Urbanisme de Grenoble

Romain Martel

Apprenti en études et en opérations foncières

Année 2013-2014

Établissement Public Foncier du Bas-Rhin

Directeur de mémoire : Samuel Martin

Maître de stage : Benoît Gaugler

Remerciements

Ma mission au sein de l'Établissement Public Foncier du Bas-Rhin portait essentiellement sur l'élaboration des stratégies foncières. Elle fut davantage tournée sur les aspects méthodologiques qu'opérationnels. Elle avait pour but de permettre la mise en place de politiques foncières au service des politiques publiques et des projets de territoire. Mon travail s'est orienté vers un benchmarking des autres opérateurs fonciers œuvrant déjà dans des missions d'étude et d'Assistance de Maîtrise d'Ouvrage afin d'en déterminer les différentes démarches, les outils d'accompagnement, les partenariats mis en place, les avantages et inconvénients de chaque approche. A partir des informations récoltées, j'ai essayé de proposer une démarche type adaptée à l'EPF du Bas-Rhin.

Ce présent mémoire n'est pas un rapport de stage résumant et expliquant mon activité dans l'EPF. Il correspond davantage à un sujet de recherche sur la stratégie foncière. Ainsi, il tente d'introduire une réflexion dont la rédaction est appuyée par des expériences réelles. Il espère sensibiliser peut être quelques acteurs de l'aménagement du territoire sur la question du foncier en apportant quelques éléments concrets. Il doit pouvoir donner des pistes de réflexion pour une expérience concrète ou une recherche plus poussée.

Le déroulement de ma mission s'est confronté à quelques difficultés notamment d'ordre institutionnel. Constitué d'élus issus d'une partie des communes membres de l'EPF, un certain nombre de représentants du Conseil d'Administration ont changé suite aux élections municipales du 23 et 30 mars 2014. Il était donc difficile d'avancer sur l'élaboration d'une stratégie foncière expérimentale sans l'avis technique et politique des élus. De plus, le projet de loi ALUR, modifiant le code de l'urbanisme, a incité les EPF, comme celui du Bas-Rhin, à se mobiliser rapidement pour accroître leur influence sur leurs territoires respectifs.

Cependant, je remercie mon directeur et maître de stage Benoît GAUGLER pour m'avoir mis dans d'excellentes conditions de travail, tant sur le plan relationnel que matériel. Il m'a également intégré à d'autres missions comme celle du projet TSPO qui doit me permettre d'expérimenter mes études sur la (ou les) stratégie(s) foncière(s). Je tiens également à mentionner mon travail sur l'élaboration du PPI 2014, document cadre de l'EPF, qui témoigne des responsabilités qui m'ont été confiées. Je remercie encore monsieur Gaugler pour m'avoir fait confiance en m'accordant beaucoup d'autonomie.

Je remercie également Sabrina HERTRICH et Virginie LAZARUS pour m'avoir fait participer à d'autres missions internes à l'EPF, telles que l'élaboration des fiches projets ou la rédaction de divers courriers à destination des élus. Elles m'ont permis de découvrir et de comprendre en profondeur l'organisation de l'EPF.

Je remercie toutes les personnes que j'ai pu rencontrer ou qui ont bien voulu coopérer dans le cadre de mon benchmarking.

Enfin, un grand merci à Maylis pour avoir pris du temps à me relire.

***« Que la stratégie soit belle est un fait,
mais n'oubliez pas de regarder le résultat. »***

- Winston Churchill

Sommaire

Introduction	1
I. Intérêts et objectifs	4
1.1. Définitions	4
1.1.1. Qu'est-ce qu'une politique foncière ?	4
1.1.2. Qu'est-ce que l'ingénierie foncière ?	5
1.1.3. Qu'est-ce qu'une stratégie foncière ?	6
1.1.4. Qu'est-ce qu'un foncier stratégique ?	8
1.1.5. Qu'est-ce qu'une opération foncière ?	8
1.1.6. Autres notions gravitant autour du foncier	9
1.2. Ambitions politiques et cadres juridiques	12
1.2.1. Une prise de conscience morale	12
1.2.2. Un contexte législatif.....	13
1.2.3. Une stratégie foncière flexible et adaptée pour les élus locaux.....	15
1.2.4. Une réponse et un soutien pour les politiques publiques locales.....	15
1.2.5. Différentes façons d'intervenir.....	18
1.3. Enjeux territoriaux de l'Alsace.....	19
1.3.1. Bilan démographique et social.....	21
1.3.2. Bilan économique	25
1.3.3. Bilan transport.....	27
1.3.4. Bilan environnement.....	28
II. Méthodologies et orientations	31
2.1. La stratégie foncière dite « d'observation ».....	31
2.1.1. Description de la stratégie par observation.....	31
2.1.2. Exemples de stratégies par observation	34
2.2. La stratégie foncière dite « d'observatoire ».....	46
2.2.1. Description de la stratégie par observatoire.....	46
2.2.2. Exemples de stratégies par observatoire	48
2.3. Hypothèse d'une stratégie foncière pour l'EPF d'Alsace.....	54
2.3.1. Synthèse des deux grandes approches de la stratégie foncière	54
2.3.2. Démarche générale	54
2.3.3. Expérimentation par le TSPO	60
2.4. Les outils de la stratégie foncière à mobiliser	61

III. Les potentiels fonciers	64
3.1. Les différents types de gisements fonciers	65
3.1.1. Les dents creuses	65
3.1.2. Les jardins pavillonnaires	67
3.1.3. Les friches industrielles	67
3.1.4. Les logements vacants	68
3.1.5. Autres gisements fonciers	71
3.2. Les fonciers stratégiques à travers l'exemple de l'implantation des commerces	71
3.2.1. Principes de base : Rappels historiques	72
3.2.2. Première étape : savoir identifier les différents types de commerces	73
3.2.3. Deuxième étape : comprendre l'environnement, la mise en valeur et l'attractivité marchande	75
3.2.4. Troisième étape : satisfaire l'accessibilité pour améliorer la disponibilité et la simplicité	77
3.2.5. Exemples de polarités propices aux commerces et améliorant la qualité des emplacements.....	78
3.2.6. Remarques : quelques commerces particuliers	80
3.2.7. Précisions sur la zone de chalandise	80
3.3. Les fonciers stratégiques et le logement	81
3.3.1. Les logements comme armature urbaine	81
3.3.2. Les logements et les transports	82
3.3.3. Les aspects économiques du logement	83
3.3.4. Les critères d'implantation actuels du logement.....	84
3.4. Le foncier et les transports	85
3.4.1. Effets indirects de la mobilité contemporaine : des enjeux écologiques	85
3.4.2. Effets directs de la mobilité contemporaine : des enjeux économiques	86
3.4.3. La stratégie foncière par le transport : quelles alternatives ?	88
3.5. Foncier et divers.....	90
Conclusion	91
Bibliographie.....	93

Introduction

À l'image des lois SRU et ALUR qui dictent les grandes tendances du projet urbain, on associe souvent celui-ci au développement durable et à la mixité sociale sans en connaître les recettes miracles. Les enjeux sont clairs mais les solutions sont incertaines. Or, pour produire une ville écologique, il ne suffit pas de développer que des nouveaux matériaux et des nouvelles formes architecturales. Le travail à l'échelle du bâtiment doit être accompagné par le comportement des populations et par l'organisation des milieux urbains, car les « villes diffuses » que nous habitons aujourd'hui incitent le citoyen à de nombreux déplacements. De ce fait, ce dernier urbanise plus facilement les espaces ruraux. La ville d'aujourd'hui est alors très énergivore et propice aux gaz à effet de serre. Elle favorise également l'artificialisation des sols naturels et agricoles mettant en péril la biodiversité, l'économie agricole et parfois même la santé publique. De même, l'essor de la « ville sociale », c'est-à-dire celle qui souhaite garantir un logement à tous ses habitants, ne peut s'amorcer que si le pouvoir d'achat des ménages augmente, ou à l'inverse, si le coût des dépenses liées au logement diminue. Cela nécessite un contrôle du marché immobilier et plus spécifiquement du marché foncier. C'est dans ce contexte que le projet de territoire doit voir émerger les stratégies foncières. Le foncier constitue le support de tout projet. C'est donc lui qui permet en partie de justifier son prix par ses ressources et son emplacement. C'est également lui qui constitue notre environnement. Le monde est un espace fini. On admet que le foncier est un bien rare et donc de plus en plus cher. La stratégie foncière est une démarche aménagiste qui consiste alors à appuyer les projets urbains dans un souci environnemental et social. Il faut optimiser la consommation de l'espace en le rendant accessible à tous.

De plus en plus de structures développent des compétences foncières. Les bureaux d'études ont compris l'importance des enjeux et ils sont plus nombreux à se lancer dans le domaine du foncier. Mais c'est aussi le travail des collectivités et de l'État, car le service public s'impose comme étant le plus légitime à intervenir, comme il l'a d'ailleurs toujours fait. C'est pourquoi, l'Établissement Public Foncier (EPF) du Bas-Rhin a souhaité, comme nombre de ses confrères, développer la notion de stratégie foncière. C'est dans ce contexte que ma mission débute, à savoir comment mettre en place une ou des stratégies foncières au service des collectivités membres qui le demandent. Vaste tâche ; l'objectif est de pouvoir conseiller les élus qui le désirent en matière d'aménagement. L'EPF du Bas Rhin est de type « rural » par opposition à d'autres EPF locaux qui ont plus une posture d'EPF d'agglomération. Ainsi, l'EPF du Bas Rhin n'a pas été créé par la communauté urbaine de Strasbourg. Cette dernière travaille déjà indépendamment sur ses propres problématiques foncières. En revanche, l'EPF du Bas Rhin est un outil proposé et de plus en plus sollicité pour les autres communes du département. Elles sont nombreuses, parfois petites, et elles ne disposent pas toujours d'ingénierie urbaine. Ainsi, l'EPF du Bas Rhin ne veut plus se contenter d'acheter, porter et revendre du foncier aux élus locaux. Il veut également pouvoir les conseiller dans leur projet quand ils en font la demande pour faire face à la pression foncière et à l'artificialisation des sols malgré les besoins constants. Pour ce faire, la mise en place d'une mission d'études

« diagnostics et potentiels fonciers » est nécessaire. C'est ce que va tenter d'expliquer ce présent mémoire.

Mon travail s'est organisé en trois phases. La première a consisté à me familiariser avec le domaine de la stratégie foncière et plus généralement avec la discipline du foncier en consultant les différents documents internes à l'EPF. Le bon déroulement de ma mission allait dépendre de la bonne compréhension du langage technique. On pense déjà tout connaître ou ne rien savoir du foncier. *A priori*, il s'agit d'un bien tel un terrain ou une maison dont un ou plusieurs individus sont propriétaires. Le foncier se matérialise par un cadastre et c'est ainsi que les collectivités peuvent prélever leurs impôts. La réalité est plus complexe. Dans le sens premier, le foncier est emprunté de l'ancien français « *fonds* » désignant ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation et à son imposition. Il est donc bien question de propriété et de droit du sol. Mais le secteur de l'immobilier a contribué à faire évoluer ce terme en le rendant plus complet. Si le bien immobilier ne concerne que le bâtiment, le bien foncier se distingue par l'idée de support et ce qu'il contient. Il est à la fois le bâtiment et la surface terrestre qui lui sert de socle. Ainsi, un bien foncier peut être un terrain simplement nu, une maison sans terrain libre, ou encore une maison avec un terrain libre. Le bien foncier est effectivement délimité par une propriété qu'elle soit privée ou publique. Les fonciers sont représentés géographiquement sur un cadastre, on parle alors de parcelles. La description des propriétaires est plus finement précisée dans d'autres bases de données comme les hypothèques et les registres fonciers. Elles servent aussi aux finances publiques pour prélever l'impôt en fonction de la valeur du foncier. La propriété foncière ne désigne pas que la surface du sol sinon le propriétaire ne pourrait ni construire, ni planter. La propriété du sol implique donc son sous-sol, pour creuser ou exploiter une carrière et son survol, pour construire verticalement, et ce, dans la limite du raisonnable. C'est pourquoi un propriétaire ne peut pas s'opposer au passage d'un câble, d'un avion, ou limiter l'accès aux eaux domaniales de surface ou du sous-sol. Quand plusieurs parcelles ou biens fonciers sont contigus et appartiennent aux mêmes propriétaires, on parle d'unité foncière.

La deuxième phase s'est appuyée sur un *benchmarking*, c'est-à-dire une comparaison des autres structures qui ont déjà développé une telle approche de la stratégie foncière. J'ai essayé d'étudier et d'analyser les différentes techniques pour m'en inspirer et en tirer le meilleur. J'ai évalué les démarches, les méthodes, les coûts, les échelles, les outils d'accompagnement nécessaires, les partenariats mis en place et les avantages ou les inconvénients de chaque approche. J'ai pu distinguer deux grandes « écoles » de la stratégie foncière et j'ai tenté d'imaginer ce qui pourrait être mis en place dans l'EPF du Bas-Rhin.

Enfin, la dernière étape de mon travail s'est appuyée sur une recherche scientifique à travers différents ouvrages et articles de l'urbanisme pour comprendre les ressources pertinentes qui pourraient alimenter ma stratégie foncière. Il faut bien comprendre que celle-ci n'est qu'une méthode pour mobiliser du foncier pour le compte d'un projet, mais elle ne désigne en rien les logiques d'implantation et ce qui fait qu'un foncier est stratégique ou non.

La problématique que j'ai formulée pour mon travail de recherche est celle que j'ai déjà citée précédemment pour exprimer les objectifs de ma mission à l'EPF : **Comment mettre en place une stratégie foncière pour les collectivités qui le demandent ?** Elle est intéressante car elle doit

soulever de nombreuses questions : *Qu'est-ce qu'une stratégie foncière ? Où sont les fonciers stratégiques ? Qu'est ce qui justifie la stratégie et la rend si utile ? Qu'est ce qui peut l'organiser ? Comment la stratégie foncière contribue-t-elle au projet urbain en répondant à ses préoccupations ?* Elle suppose les hypothèses de travail suivantes : une stratégie foncière est une démarche locale et organisée pour mobiliser le foncier à moindre coût et à un endroit voulu afin de maîtriser l'urbanisation d'un territoire par son projet. De plus, elle s'opère grâce aux outils juridiques et aux choix politiques.

Pour répondre aux questions suscitées, le raisonnement du mémoire se structure en trois grandes parties. La première cherche à définir et expliquer ce qu'est la stratégie foncière. Elle cherche également à la légitimer en démontrant son intérêt et en abordant l'exemple du contexte territorial d'Alsace. La deuxième partie présente les deux grandes façons d'aborder la stratégie foncière en s'appuyant sur quelques exemples de *benchmarking* et d'entretiens téléphoniques. Elle décrit les différentes méthodes et orientations. A partir de là, je proposerai une forme de stratégie foncière, purement hypothétique mais concrète, et qui pourra être développée par l'EPF en Alsace ou sur un autre territoire. Ce sera l'occasion d'éclaircir quelques interrogations : Quels besoins pour une stratégie foncière ? Que mobiliser et comment ? Enfin, la dernière partie expose différentes théories liées au foncier stratégique. Elle consiste à définir ces fameuses ressources pour alimenter une stratégie foncière. Elle répond aux questions Pourquoi et sur quels critères acquérir du foncier ? Et est-il possible de conseiller les maires en la matière ?

1. Intérêts et objectifs

1.1. Définitions

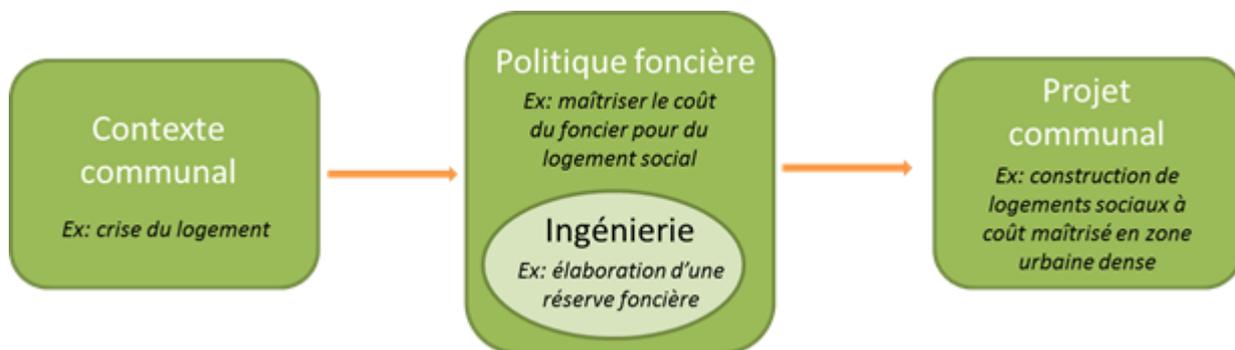
Avant d'aller plus loin, il convient de définir la stratégie foncière ainsi que tous les termes qui peuvent lui être associés. Les acteurs de l'aménagement et du foncier ne partagent pas toutes ces mêmes notions. Elles n'ont pas toutes les mêmes significations. Chez certains EPF, on confond stratégie foncière et politique foncière. Pour d'autres, le mode opérationnel des EPF est aussi une forme de stratégie foncière, ce qui signifie que tous les EPF font, par nature, de la stratégie foncière. Ce mode opérationnel se traduit par les capacités de négociation pour acquérir à l'amiable un bien foncier ou le choix des différents outils juridiques tel que la préemption ou l'expropriation. Enfin, une dernière approche de la stratégie foncière veut qu'elle soit simplement un outil d'organisation et/ou d'anticipation pour aider la prise de décision et faciliter le mode opératoire. C'est cette définition que j'ai décidé de partager et d'argumenter.

En réalité, peu de structures semblent faire de la stratégie foncière. Si beaucoup de structures se déclarent comme animateur de stratégie foncière, il semblerait que ce soit plus par coutume et conformisme. En outre, le terme semble quelque peu emprunté avec exagération. La définition que j'ai choisie parmi celles qu'on me proposait est celle qui me paraissait être la plus convaincante. Au fur et à mesure qu'on me donnait différentes versions et explications de la stratégie foncière, j'ai effectué des recherches sur la notion basique de stratégie pour comprendre ce qu'elle était, puis j'ai essayé de l'interpréter dans la discipline du foncier. Cette nouvelle définition correspondait effectivement à ce que d'autres acteurs du foncier ou de l'aménagement me décrivaient. Il est important d'expliquer cette définition afin qu'elle soit admise et partagée dans le langage commun, pour éviter dorénavant toutes confusions possibles et toutes mauvaises interprétations. On ne peut pas faire une stratégie foncière sans savoir ce qu'elle est simplement pour satisfaire les nouvelles normes législatives et les mœurs sociales. Les confusions qui persistent autour de la stratégie foncière sont celles de la politique foncière et de l'opération foncière. Ce sont trois phases successives et distinctes, même si elles peuvent toutes les trois s'influencer. La politique dicte un choix, une décision, une orientation. La stratégie est une forme d'ingénierie qui va trouver un moyen de mise en œuvre selon les volontés définies et les difficultés qui pourraient être rencontrées. Si la stratégie a été bien élaborée, alors la phase opérationnelle peut se dérouler facilement en concrétisant tout ce qui a été commandé.

1.1.1. Qu'est-ce qu'une politique foncière ?

C'est la prise de décision de mobiliser plus spécifiquement le foncier en fonction d'une certaine sensibilité théorique ou conviction idéologique afin de répondre à un besoin ou à un objectif de projet. Ces objectifs de projet peuvent être nombreux et ils ne sont pas obligatoirement tous directement liés aux enjeux fonciers. Par exemple, une politique foncière est nécessaire pour protéger le foncier agricole de l'urbanisation mais elle peut s'avérer aussi efficace pour la création

de logements sociaux ou pour l'augmentation/diminution des impôts locaux. Vincent Renard, directeur de recherche du CNRS, précise les véritables acteurs de la politique foncière: « [...] Pour nous en tenir à l'essentiel, le pouvoir en matière d'urbanisme et de politique foncière a été attribué aux communes. Ce sont elles qui ont aujourd'hui le pouvoir le plus important : préparer et approuver les plans locaux d'urbanisme (PLU), le principal document d'urbanisme, opposable aux tiers, qui précise ce qu'on peut faire sur chaque parcelle du territoire, quel type de bâtiment on peut construire, quels sont les espaces protégés etc. Lorsqu'une commune a approuvé son PLU, elle a la responsabilité de délivrer (ou de refuser) le permis de construire. C'est bien sûr une étape clé dans la politique locale. » Il faut préciser que l'État peut avoir un regard sur les politiques foncières et il peut directement devenir un acteur notamment à travers les grands projets d'infrastructure et d'intérêt général. Les Établissements Publics de Coopération Intercommunal (EPCI) et les communautés de communes peuvent également suppléer les communes. Mais quelle que soit l'institution administrative, la politique foncière émane obligatoirement de son élu. C'est lui qui la choisit, qui la décide, qui la dirige et qui la commande. Elle dispose par la suite d'un large choix d'outils pour sa mise en œuvre et ces derniers constituent l'ingénierie foncière.



1.1.2. Qu'est-ce que l'ingénierie foncière ?

Si la politique foncière est la ligne directrice du projet, l'ingénierie est son appui technique assurant son bon déroulement. Elle est incontournable car c'est elle qui traduit le discours théorique de la politique foncière en réalité opérationnelle. Elle vise à conseiller et à mettre en œuvre la politique foncière, qui se heurte généralement à plusieurs contraintes techniques et pratiques. Ainsi, elle peut contribuer à alimenter ou influencer une politique foncière en lui proposant d'autres alternatives mais l'ingénierie doit rester à son service. Elle est donc du ressort des spécialistes du foncier et de ses techniciens. Il existe deux types d'ingénierie foncière :

L'ingénierie opérationnelle est celle qui justifie la raison d'être des EPF alors qu'elle est moins développée dans les structures privées. Elle se définit par l'action foncière au sens propre et non théorique. Elle est plus difficile à mettre en place, car le foncier coûte cher et une ingénierie opérationnelle efficace exige d'importantes capacités d'investissement ou des outils juridiques adaptés. Ces derniers sont réservés à un certain nombre de collectivités ou d'établissements publics pour leurs projets d'utilité publique. Cependant, les foncières et les promoteurs peuvent

être quelques exemples d'acteurs privés exerçant une ingénierie foncière opérationnelle même s'ils ne travaillent pas dans les mêmes conditions. Leurs objectifs sont d'ailleurs très différents.

Ingénierie opérationnelle		Ingénierie prospective	
Exemples de démarches	Acquisition, négociation, ...	Exemples de démarches	Quoi/Pourquoi acheter?
	Portage, gestion, mise à disposition, ...		Quand/Où acheter?
	Cession, dépollution, revente, ...		Comment acheter?
Exemple d'acteurs compétents	Collectivités, EPF, SAFER	Exemple d'acteurs compétents	Collectivités, EPF, SAFER, Bureaux d'étude

L'ingénierie prospective est celle qui peut influencer une politique foncière par le conseil. Elle doit pouvoir réfléchir et proposer plusieurs alternatives qui auraient été jusque-là omises face aux difficultés. L'ingénierie prospective permet aussi d'optimiser la phase opérationnelle car la prospection est aussi une façon de préparer la réalisation d'un projet en anticipant les difficultés. C'est justement par l'ingénierie prospective que la stratégie foncière émerge. Elle peut être développée par un grand nombre d'acteurs de l'aménagement du territoire comme les bureaux d'études privés en urbanisme.

1.1.3. Qu'est-ce qu'une stratégie foncière ?

Comme son nom l'indique, une stratégie foncière est le montage d'une opération spécifique aux problématiques foncières. Elle est animée par l'ingénierie foncière prospective.

Aujourd'hui, le terme de stratégie devient de plus en plus courant dans les discours de la politique, de l'économie ou de l'entreprise. Sorti de son contexte d'origine, la stratégie est employée avec exagération dans des domaines où les termes de « concept », « idée » et « tactique » seraient plus appropriés. Cette notion nous vient du jargon militaire : de racine grecque, la stratégie comprend à la fois le mot « *stratos* » qui signifie armée et « *ageîn* » qui signifie conduire. Ainsi, elle est utilisée avec une forte connotation positive puisqu'elle est liée à l'habilité à diriger et coordonner les actions nécessaires à l'atteinte d'un ou plusieurs objectifs précis. C'est pourquoi nous définissons une stratégie foncière comme une démarche technique. Elle vise à satisfaire une politique urbaine. Elle sous-entend le besoin d'une expertise foncière dans sa démarche aménagiste à moins que cette politique ne soit directement engagée dans des problématiques foncières.

L'utilisation de la notion de stratégie nous paraît d'autant plus pertinente dans notre domaine d'intervention qu'elle ne peut s'achever qu'une fois que toutes nos actions qui la composent sont exécutées. En effet, si le terme de stratégie est souvent utilisé abusivement, c'est parce qu'on la confond avec la tactique ou la politique. La tactique vise un enjeu local et ponctuel. Dans l'armée, elle est l'équivalent de remporter une bataille. En ingénierie foncière, c'est le pouvoir

de négociation et d'acquisition. En revanche, la stratégie vise un enjeu global et plus continu dans le temps. Pour les uns, c'est gagner la guerre, pour les autres c'est assister une politique entre son échelon théorique et opérationnel. Elle est donc nécessairement constituée de « *tactiques* » foncières. Mettre en place un observatoire, monter des études de prospection, élaborer des conventions de veille ou encore favoriser la création de réserves foncières sont quelques modèles de stratégie foncière qui peuvent faciliter la négociation pour la réalisation d'un futur projet en concordance avec les orientations politiques. Ces politiques doivent clairement définir une position à suivre, un objectif précis à atteindre ce qui ne l'empêche pas d'être général. Créer une zone d'activité, atteindre la barre des 25 % de logements sociaux, maîtriser l'étalement urbain ou à l'inverse libéraliser le droit du sol sont des exemples de différentes orientations politiques plus ou moins directement liées au foncier mais ayant toujours besoin d'une ingénierie foncière. Enfin, de nombreux acteurs du territoire s'accordent à dire que le foncier est le véritable « nerf de la guerre » dans le projet urbain. La plupart du temps, c'est effectivement lui qui va contraindre le projet d'aménagement, qu'il s'agisse du droit du sol ou des conflits d'intérêt liés à la propriété foncière. C'est ainsi qu'on voit de plus en plus de bureaux d'étude se spécialiser ou se diversifier dans les thématiques foncières afin d'accompagner les collectivités dans leurs démarches.

Il n'existe pas une mais des stratégies foncières. Celle qu'on désigne comme étant la stratégie foncière est supposée être la meilleure. Cependant, la stratégie d'aujourd'hui ne sera pas forcément celle de demain. La façon de la mettre en œuvre dépend de son objectif politique, du contexte territorial, des enjeux, des moyens et des ressources. Autrement dit, une stratégie foncière est une réponse adaptée aux problèmes soulevés. Elle nécessite obligatoirement une phase prospective et peut déboucher sur plusieurs pistes qui constitueront le volet « *tactique* » puis opérationnel. En ce sens, il est admis deux grandes façons d'élaborer une stratégie. Si elle est de programmation, elle spécifiera davantage les actions cohérentes à entreprendre dans une logique séquentielle pour atteindre le but voulu (veille foncière ou « observatoire foncier »). La stratégie de programmation est une stratégie de planification temporelle. Si elle est de prospection, la réflexion doit plutôt intégrer les ressources dont nous pouvons disposer. Ces ressources peuvent être financières, matérielles, ou foncières, ce qui amène dans ce dernier cas à parler de « *foncier stratégique* ». Les stratégies de plan sont intéressantes dans la mesure où elles peuvent influencer ou aider à la définition des objectifs politiques selon ce qu'il est possible de réaliser ou non. C'est un outil d'aide et de conseil alors que la stratégie de programmation est plus pragmatique puisqu'elle suggère que les choix ont déjà été décidés, qu'ils sont validés et il n'est plus question que d'organisation temporelle.

Une stratégie foncière est alors une méthodologie de programmation ou de prospection. Elle est au service des politiques foncières. Elle cherche les moyens et les options à mettre en œuvre selon les volontés politiques et les réalités du contexte territorial étudiées. Elle permet d'anticiper et de favoriser la phase opérationnelle mais elle peut aussi influencer les politiques foncières en leur proposant des conseils et une aide à la décision.

1.1.4. Qu'est-ce qu'un foncier stratégique ?

Lors d'une prospection foncière, nous cherchons à relever les gisements fonciers ou les potentiels fonciers les plus pertinents. Ils sont déterminés en fonction de plusieurs critères tels que la superficie, la mutabilité, l'état, la situation géographique et la réglementation. Lorsqu'un projet est défini, la pondération de ces critères fait qu'ils n'ont plus les mêmes valeurs ce qui n'exclut en rien leur importance collective. En fait, le foncier stratégique désigne le foncier le plus adapté au projet voulu, parmi tous les autres potentiels fonciers relevés. Il est une ressource importante à considérer dans la stratégie foncière notamment pour la définition d'une veille foncière. Par exemple, les critères d'implantation d'un logement ne sont pas les mêmes que ceux d'un commerce. L'achat d'un bien foncier dépendra alors du projet voulu. C'est pourquoi il est nécessaire de répertorier sur une carte tous les potentiels fonciers jugés réellement pertinents pour la construction d'un logement afin que l'intervention devienne plus efficace.

Dans le cadre des réserves foncières, il n'existe pas de projet précisément défini. Les réserves foncières doivent anticiper sur le long terme la montée des prix et elles peuvent se maintenir sur 30 ans avant l'élaboration du projet. Dans une réserve foncière, les fonciers stratégiques choisis sont alors des potentiels fonciers polyvalents, c'est-à-dire ceux qui présentent des caractéristiques diversifiées capables de satisfaire un large choix de projets. Plus généralement, ils peuvent être des gisements fonciers encore présents en zone urbaine dense, si le territoire est soumis à une forte pression et « raréfaction » du sol. En effet, le rôle des réserves est de constituer des stocks qui pourront plus facilement être mobilisés lorsqu'un projet sera étudié. Ce sont généralement les dents creuses ou les friches immobilières en milieu urbain.

La stratégie foncière est alors à distinguer du foncier stratégique. Le premier est un moyen tandis que le second est une fin.

1.1.5. Qu'est-ce qu'une opération foncière ?

On peut aussi la désigner par le terme d'action foncière dans la mesure où l'action souligne le caractère opérationnel de l'ingénierie foncière. Elle ne désigne plus la méthodologie, l'organisation ou la stratégie mais la manœuvre avec ses aspects pratiques. Une fois les fonciers stratégiques désignés, il faut les acquérir. L'opération foncière d'un EPF s'illustre par les acquisitions, les portages et les rétrocessions. Un certain nombre d'outils permet de rendre plus efficace ces interventions comme la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), l'expropriation ou la préemption. Leur choix est décidé conjointement avec la politique foncière et la stratégie foncière. Bien que pragmatique, l'opération foncière reste une forme d'ingénierie car le montage d'opération juridique est fort. De plus, la négociation s'impose comme l'outil le plus difficile mais le plus efficace.

L'opération foncière est la phase finale d'une intervention foncière. Elle marque l'aboutissement de la stratégie foncière, commandée par la politique foncière, et elle amorce véritablement la mise en route du projet de territoire.

1.1.6. Autres notions gravitant autour du foncier

Gisement foncier : *« Il existe deux types de "gisements fonciers" c'est-à-dire de terrains susceptibles d'être achetés en vue de la production de nouveaux terrains à bâtir : d'une part les terrains naturels périurbains affectés à l'urbanisation nouvelle, d'autre part les terrains anciennement urbanisés à démolir et à réaménager. Réglementairement, le gisement foncier est urbanisable mais inconstructible. On parle aussi dans ce cas de "terrains bruts". »*

- Source : études foncières de l'ADEF n°136, Joseph Comby, économiste et urbaniste, co-fondateur de l'ADEF et créateur de la revue *Etude Foncière*.

Prospective foncière : Elle consiste à prendre connaissance des enjeux fonciers par une bonne compréhension du contexte territorial. On peut parler d'observation quand l'analyse est ponctuelle ou d'observatoire lorsqu'elle est permanente ou régulièrement réactualisée.

Charge foncière : C'est la part du prix d'une construction qui est imputable à l'acquisition du terrain ainsi que son aménagement pour accueillir l'infrastructure. Elle s'exprime en €/m². La densification permet d'améliorer les recettes de l'opération et de dégager un budget supérieur pour le foncier. Cependant, plus le droit de construction en hauteur est élevé, plus la valeur du foncier augmente. L'équilibre entre densité et coût d'opération reste fragile. *« La charge foncière désigne la part du coût d'une construction qui est imputable au terrain et à son aménagement. Elle est fonction notamment du prix et des frais d'acquisition du terrain, des dépenses d'équipement du terrain, des taxes et éventuelles participations financières liées à l'opération de construction envisagée. Elle s'exprime en francs par mètre carré de plancher autorisé et correspond à la somme à verser à un aménageur par un promoteur, en échange du droit de construire un bâtiment d'une catégorie donnée. »*

- Source : muleta.org

Valeur foncière : Elle désigne le prix du foncier (bâti ou non) comme dépense d'investissement mais aussi la charge fiscale comme dépense de fonctionnement. Ce dernier point est souvent négligé alors qu'il pourrait être intéressant à maîtriser pour optimiser le coût global d'un projet.

Valeur vénale foncière : Il s'agit du prix du foncier (bâti ou non) dans les conditions normales du marché sans spéculation. C'est le service du ministre du budget, France Domaine, qui a la compétence d'estimer les valeurs vénales dans le cas d'investissements publics.

Mutabilité foncière (ou dureté foncière) : Elle représente la difficulté à mobiliser ou acquérir des terrains par rapport au découpage parcellaire, au nombre et au type de propriétaire (personne physique, morale, publique...), à la complexité des partages de droit de propriété (indivision, recherche d'héritier...).

- Source : DREAL PACA

Outils fonciers : Ils consistent à alimenter ou aider l'ingénierie foncière. Dans une phase de prospection, ils peuvent se traduire par des bases de données ou des logiciels. Dans une phase opérationnelle, ils peuvent être des normes juridiques ou fiscales.

Livre foncier : Le livre foncier est une institution judiciaire (le tribunal d'instance). Il est présent dans trois départements qui sont la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin. Il mentionne les propriétaires des biens fonciers, leurs droits, les servitudes et les charges. C'est l'équivalent de la conservation des hypothèques dans le reste de la France. Il a été créé par les allemands quand l'Alsace et la Moselle composaient l'un de leur Reichsland et il a été depuis conservé par l'Etat Français.

Spéculation foncière : *« La spéculation est, en économie, l'action de prévoir les évolutions des marchés et d'y effectuer des opérations d'achat et de vente en conséquence, de façon à retirer des bénéfices du seul fait des évolutions des marchés. Ses détracteurs lui opposent parfois "l'économie réelle" pour souligner son illégitimité. »*

– Source : Wikipédia

« Au sens propre, la spéculation foncière [serait donc] l'acte d'acheter un terrain pour le revendre plus cher dans le futur. Ce genre de spéculation est très rare à cause des coûts de transfert de propriété. On préférera donc définir la spéculation foncière comme le fait d'un propriétaire qui refuse de vendre sa terre, même à un prix supérieur à sa valeur d'usage, dans l'espoir d'une hausse future des prix. »

– Food and Agriculture Organisation of the United Nations

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes caractéristiques qui peuvent justifier la valeur d'un bien foncier et donc ses éventuelles spéculations. Il synthétise l'article de Joseph Comby, intitulé « Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur » et publié dans « *L'Observateur de l'immobilier* », n°75 janvier 2010.

Marché foncier	Type de terrain	Vocation future	Valorisation de l'espace	Remarques
Espace naturel comme bien de production	Champs, prairie, forêt, carrière (zone N et A)	Terrains à produire de la matière première (agriculture, sylviculture, élevage) (zone A)	En fonction de la rente agricole, minière,... (quantité de réserve de pétrole, fertilité ou exposition de la terre,...)	
Espace naturel comme bien de consommation	Prairie, forêt, zone humide (zone N et A)	Terrains de loisir privés ou publics ou d'intérêt écologique (zone N)	En fonction de la qualité du site pour les usages de chacun (très irrationnel et au plus offrant)	
Espace naturel comme matière première	Champs, prairie, forêt, zone humide, carrière (zone N et A)	Terrains inchangés mais sujet à la spéculation foncière (zone N et A)	Potentiel gisement foncier (potentiel urbain et aménagiste selon le contexte alentour s'il est zone N,/A, AU, ou U)	Spéculation foncière
Espace à bâtir	Terrains aménagés et prêt à être construits (anciennes friches) (zone AU)	Terrains à urbaniser (zone U)	Qualité du site et de l'emplacement (beauté des arbres du jardin, accessibilité,...)	Prix systématiquement au lot et non pas au m ²
Espace bâti à recycler	Terrains urbanisés (zone U)	Terrains à réurbaniser (rénover/réhabiliter) ou reconvertir (zone U, A, N)	Potentiel gisement foncier (potentiel immobilier, densité alentours)	Spéculation foncière
Espace bâti à densifier	Terrains urbanisés (zone U)	Terrains à réaménager dans un objectif de densification (zone U)	Valeur d'emplacement : marquage social, accessibilité, aménités urbaines.	L'unité de mesure de la valeur foncière n'est plus le m ² mais la surface de plancher (autrefois la SHON)
Espace à valeur négative	Terrains pollués, dangereux (ancienne friche ou catastrophe industrielle, risques de catastrophes natu-	Terrain condamné à l'isolement ou faisant l'objet de décontamination pour d'autres vocations.	Aucune utilisation économique possible. Les travaux d'aménagements ou de dépollutions ne sont pas assez ren-	

Le plus souvent, les zones U, AU, A et N désignent respectivement dans un Plan Local d'Urbanisme (PLU) les zones urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles. Les deux dernières ont pour vocation de protéger certains espaces de l'urbanisation.

1.2. Ambitions politiques et cadres juridiques

1.2.1. Une prise de conscience morale

Depuis de début des années 2000, la France souhaite faire profondément évoluer les objectifs de l'aménagement de son territoire en soumettant de grandes orientations et dispositifs réglementaires aux collectivités. Cette sensibilité qu'a la France pour se développer est globale. Elle est issue de son histoire, de son idéologie et de son évolution. La France demeure un État social qui souhaite l'égalité pour ses citoyens en apportant un soutien aux plus défavorisés. Depuis que la nation s'est industrialisée, elle a toujours dû faire face aux crises du logement entre vétusté, exodes ruraux, destructions par les guerres successives et croissance démographique (*baby-boom* et immigrations). C'est aussi une France démocratique toujours plus attentive à l'opinion publique. Les préoccupations environnementales et écologiques s'imposent comme les nouveaux défis de demain. C'est dans ce contexte général que les politiques nationales ont évolué. Elles peuvent être résumées par deux grandes décisions qui marquent désormais une détermination claire de l'État en affirmant les nouveaux enjeux du développement territorial en France.

Il y a d'abord la loi de la Solidarité et du Renouvellement Urbain (SRU) qui fut adoptée par le gouvernement de Lionel Jospin en décembre 2000. Elle modifie en profondeur le code de l'urbanisme et du logement en France en fixant trois grandes orientations : l'exigence d'une solidarité, le renforcement de la démocratie et de la décentralisation, et le développement durable. On doit notamment à la loi SRU l'évolution d'un certain nombre de documents d'urbanisme devenus aujourd'hui incontournables, comme le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). La promotion de la mixité sociale avec un quota minimum de logements sociaux a été une des mesures emblématiques concrètes de la loi SRU.

En octobre 2008, c'est le gouvernement de François Fillon qui adopte la loi portant sur l'Engagement National pour l'Environnement. Elle fut complétée par la loi Grenelle II de 2010 et renforce davantage les aspects écologiques du territoire en associant au débat les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. Les principaux thèmes qui ont été concernés sont : la lutte contre les changements climatiques et la maîtrise des demandes d'énergie, la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, la construction d'une démocratie écologique, l'instauration d'un environnement respectueux de la santé, l'adoption d'un mode de consommation et de production durable, et enfin la promotion de modes de développement écologique favorables à l'emploi et à la compétitivité. Ils se traduisent par six grands enjeux qui sont : les bâtiments et l'urbanisme, les transports, l'énergie et le climat, la biodiversité, les risques de santé, déchets et gouvernance. De nombreux codes ont ainsi été modifiés comme les codes de l'urbanisme, de l'environnement et le code rural. Les trames vertes et bleues figurent, dans le code de l'urbanisme, comme la mesure symbolique.

C'est dans ce contexte social et politique que le concept de stratégie foncière a progressivement pris tout son sens pour y être défendu. Il faut désormais répondre aux objectifs de limita-

tion de la consommation des espaces à travers les documents de planification. Il faut aussi veiller à un développement équilibré des territoires ou encore aux déplacements « pendulaires » (domicile/travail). Ces nouvelles normes, notamment lorsqu'elles sont plus directement liées à l'écologie, sont vécues comme contraignantes par les acteurs locaux et elles supposent un travail d'appropriation et de pédagogie avec l'ensemble des partis (usagers, élus et propriétaires). C'est pourquoi la stratégie foncière est admise comme un outil d'aide à la décision. Elle a aussi pour objet d'identifier des gisements fonciers pour permettre aux collectivités locales de développer des projets à coût maîtrisé dans le respect de l'environnement. En outre, la stratégie foncière doit pouvoir organiser et anticiper toutes les difficultés qui pourraient mettre en péril les enjeux nationaux et même locaux. Ainsi, la production de logement social peut être facilitée par une stratégie foncière qui peut anticiper le marché foncier. De même, la stratégie foncière peut déceler des fonciers stratégiques pour favoriser des projets non consommateurs d'espace en favorisant une proximité urbaine.

Pour les moins convaincus, l'environnement, l'écologie, la production de logements,... deviennent des obligations morales pour les collectivités face à l'évolution de l'opinion publique, de la mise en garde des scientifiques, de la pression des médias et de l'engagement politique de l'État. Même si paradoxalement il est possible de reprocher à l'État son désengagement progressif sur les aspects opérationnels par sa politique de décentralisation, celui-ci espère ainsi faciliter une intervention locale adaptée aux enjeux locaux. Une fois de plus, la stratégie foncière s'impose comme un outil crédible au service du projet de territoire.

1.2.2. Un contexte législatif

Depuis l'adoption du projet de loi ALUR qui n'est que la continuité du contexte politique précédemment défini, la mise en place d'une stratégie foncière n'apparaît plus comme une nécessité morale puisqu'elle devient presque un devoir pour les collectivités. Afin d'accélérer la prise de conscience et valider puis légitimer les avis partagés, le législateur codifie les orientations politiques. La stratégie foncière est un des outils de la planification territoriale qui doit défendre une partie de ces préoccupations politiques. Il est devenu obligatoire de se doter d'un tel outil pour faciliter la maîtrise d'une urbanisation plus soucieuse de l'environnement naturel, patrimoniale et agricole tout en relançant l'économie des territoires et en protégeant la santé publique des habitants.

Le foncier est à la base de tout projet puisqu'il constitue le socle des aménagements. C'est lui qui doit être réglementé et analysé dans une dimension spatio-temporelle. Par spatial, on comprend une stratégie d'implantation. C'est par exemple elle qui va permettre une proximité urbaine, une mixité sociale et une mixité fonctionnelle de la ville. C'est aussi elle qui va favoriser une ville dense en protégeant les milieux naturels et agricoles de la consommation foncière. Par stratégie de temps, il est question d'anticipation et de réserve foncière pour lutter contre la spéculation et l'inflation du marché foncier.

Déjà expérimenté dans certaines structures, généralement publiques, la stratégie foncière a pu démontrer son efficacité. Si elle ne prend pas une place importante dans le débat politique et législatif, c'est parce qu'elle est encore nouvelle et bien acceptée par les élus locaux. La stratégie foncière a été mentionnée dans le débat parlementaire et figure dans le projet de loi ALUR qui a modifié le code de l'urbanisme. Le code de l'urbanisme ne précise pas le contenu d'une stratégie foncière ce qui montre que la démarche est encore jeune et innovante. Si les EPF doivent mettre en place des stratégies foncières, ils peuvent rester assez libres dans la démarche.

Extraits des articles 68, 68 bis et 69 de la loi ALUR intégré au sein du Code de l'urbanisme (Article L.324-1) après passage en Commission Mixte Paritaire (CMP) :

« Les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. »

« Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. »

« Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, au travers de conventions. »

Extrait d'un débat parlementaire

Après le vote du Parlement du 20 février 2014, cette disposition a été validée et a fait l'objet d'une des nombreuses autres mises à jour du code de l'urbanisme. L'extrait ci-dessous illustre également l'enthousiasme des politiques et des législateurs pour la notion de stratégie foncière. Il est tiré du compte rendu analytique de la séance du 26 octobre 2013 au Sénat (première lecture) :

Mme la présidente. - Amendement n°815, présenté par M. Bérit-Débat, au nom de la commission des affaires économiques.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° L'avant-dernier alinéa est complété par les mots : « ou à faire l'objet d'un bail ».

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. - Ouvrons la possibilité aux établissements publics fonciers d'État de conclure différents types de baux afin de mettre en place des stratégies foncières et de faciliter le portage foncier de long terme.

Mme Cécile Duflot, ministre. - Excellent amendement ! Nous aurions dû y penser.

L'amendement n°815 est adopté.

L'article 68, modifié, est adopté.

1.2.3. Une stratégie foncière flexible et adaptée pour les élus locaux

Pour peu que l'on souhaite développer des projets de territoire face aux contraintes environnementales et de propriété privée tout en optimisant les dépenses et les investissements publics, alors la stratégie foncière se propose d'être un outil pertinent. La raréfaction des terrains urbanisables rend le foncier plus onéreux. La stratégie foncière est un outil d'aide à la décision et d'anticipation pour planifier efficacement les opérations préalables à la réalisation de divers projets urbains. Elle va se poser plusieurs questions : Quels terrains acquérir ? Par quel moyen ? A quel moment ? Pour combien de temps ? Quels partenaires associer ? A partir de quel financement ?

Pour cela, la stratégie foncière se place d'abord comme une stratégie de communication. Elle doit pouvoir modifier la perception des projets fonciers de la collectivité notamment en désignant physiquement sur le territoire des espaces protégés à l'image des parcs naturels. C'est une façon de dissuader les opérateurs privés et de démontrer à la population les engagements de la commune dans sa volonté à maîtriser l'urbanisation par une implication forte, déterminée et concrète. De plus, l'absence de consensus entre la collectivité et les propriétaires d'un bien foncier peut favoriser le contexte spéculatif.

La stratégie foncière doit également apparaître comme un choix économique. Elle permet aux élus de défendre l'innovation, la solidarité ou le laisser-faire (libéralisation du marché foncier).

Enfin, la stratégie doit être un outil adapté au principe d'incertitude. Elle peut être flexible et réfléchie par rapport à des opportunités qui sont non planifiables. Une trop grande détermination du projet peut même le contraindre alors qu'une stratégie plus floue dégage plus de manœuvre. Concrètement, il peut s'agir d'assurer un stock de biens fonciers suffisant pour mener une politique durable de l'offre foncière.

1.2.4. Une réponse et un soutien pour les politiques publiques locales

Les enjeux environnementaux sont considérés comme une contrainte mais ils demeurent une obligation morale voir un devoir vis-à-vis des institutions supérieures. Les enjeux sociaux et économiques sont complexes et difficiles mais ils sont nécessaires et vitaux. Si la stratégie foncière est un outil adapté à ces enjeux contemporains, c'est parce qu'elle permet la mise en place d'une planification territoriale cohérente à travers les différents projets urbains. La stratégie foncière est une réponse aux attraits écologiques, sociaux et économiques :

Attraits écologiques

Pour protéger le paysage naturel : le paysage peut constituer un attrait touristique (tourisme vert) ou un confort pour l'habitant. Le paysage et l'environnement naturel sont sensoriels et subjectifs mais ils sont symboliques du territoire. Il ne doit pas être dégradé sous peine d'être dévalorisé. Une stratégie foncière travaille sur les questions de spatialités en cherchant des solutions soutenables pour promouvoir une densité urbaine et limiter la consommation foncière des milieux préservés de l'urbanisation. Mais il peut aussi être question de soutenir un urbanisme capable d'épouser les formes des terrains pour une implantation plus harmonieuse des éléments urbains. L'étalement urbain favorise aussi la désertification du paysage rural. Il existe un problème de cohabitation et de gestion entre les différentes activités. Par exemple, le citadin urbanise avec son logement et son jardin pavillonnaire. Il souhaite entretenir à sa guise son environnement rural. Il exige un certain confort puisque la journée il n'y travaille pas. En revanche, l'agriculteur vit et travaille depuis sa ferme et ses champs ce qui justifie un conflit paysager. L'argument est aussi morphologique quand des espaces de lotissements ou de friches industrielles marquent une fracture brutale avec les centres des villages ou leur périphérie agricole. Dans le contexte des friches, il faut pouvoir les recycler ou les réhabiliter afin de préserver le paysage d'un équipement industriel abandonné ou d'une nouvelle extension urbaine.

Protéger la faune et la flore : Comme son nom l'indique, l'écosystème est un ensemble d'interactions réciproques des espèces. L'être humain et ses activités en font partie. C'est pourquoi nous en dépendons aussi. Il faut protéger la diversité des espèces en luttant contre l'artificialisation des sols qui réduit et détruit les habitats naturels. La trop grosse perte de ces espèces, par la fragmentation des milieux naturels via l'urbanisation, menace d'entraîner une rupture de l'écosystème ce qui peut provoquer de lourdes conséquences irréversibles sur le long terme. La protection de la faune et de la flore par l'urbanisme relève de la logique de l'écologie des paysages. Elle est l'initiatrice du concept des corridors écologiques pour le déplacement des espèces (trame verte et bleue) ce qui nécessite une maîtrise foncière pour préserver et rattacher les noyaux d'habitat (lieux de vie et de reproduction des espèces).

Lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et rationaliser la consommation d'énergie : La ville diffuse s'explique par la possibilité qu'ont les ménages à vivre plus loin de leur lieu de travail et de loisir grâce au développement des transports libres (automobile). Leurs principales motivations sont économique (le foncier est moins cher à la périphérie des villes) ou sensible (le désir de vivre à proximité de la nature ou dans un paysage bucolique). Cela accroît les distances de déplacement « pendulaires » (domicile/travail) et contribue à l'émission des gaz à effet de serre ou à la consommation des énergies (hydrocarbures et électricité). La stratégie foncière doit être un outil d'aide à la création de logements sociaux pour favoriser une nouvelle proximité urbaine plus économe en énergie.

Attraits sociaux

Respecter les formes urbaines et le patrimoine urbain : Certains milieux urbains, comme les villages, présentent des caractéristiques particulières qui constituent l'identité traditionnelle ou historique d'un territoire. L'interprétation est la même que celle qui veut défendre le paysage naturel. La stratégie foncière doit être un outil capable de valoriser les formes urbaines et architecturales.

Développer une mixité sociale : Au sens strictement socioprofessionnel, la stratégie foncière a les moyens de favoriser la mixité sociale. Elle se traduit par la cohabitation sur un même territoire de groupes sociaux différents. A l'heure actuelle, les ségrégations spatiales sont encore trop fortes. Caricaturalement, les centres villes sont déjà très urbanisés et l'offre de foncier disponible est faible. Mais ils présentent des qualités de proximité avec les activités de la ville et ses services. La demande d'habiter dans les centres villes est donc forte. Selon la logique du marché, l'offre étant inférieure à la demande, les prix du foncier sont élevés et sujets à une spéculation constante. Seuls les individus qui en ont les moyens peuvent habiter les centres villes. Des quartiers autrefois populaires ont vu leur niveau de vie augmenté par le phénomène de gentrification obligeant les classes sociales plus modestes à s'expulser des centres villes. Par une méthodologie d'anticipation et de constitution de réserves foncières, la stratégie foncière est en mesure de rendre plus efficace les politiques publiques dans la construction de logements sociaux par l'acquisition du foncier en zone dense avant spéculation.

Développer une mixité fonctionnelle (proximité urbaine) : Limiter les déplacements urbains pour la réduction des gaz à effet de serre et la maîtrise de l'étalement urbain ne suggère pas forcément densité urbaine. A l'image du concept urbain nord-américain « *New Urbanism* », la mixité fonctionnelle est la répartition équilibrée des activités et des services sur un territoire urbain. Cela encourage des déplacements pédestres ou doux (vélo). La stratégie foncière, par son approche spatiale, est aussi en mesure de déterminer les fonciers stratégiques. Par exemple, pour un projet immobilier, d'équipement public ou commercial, la stratégie foncière peut analyser le territoire pour déterminer les futurs emplacements les plus pertinents en fonction des caractéristiques et des exigences propres au projet (rentabilité, hiérarchisation des flux de déplacements, connexion aux réseaux, surface de terrain, topographie, ...). A travers l'étalement urbain se cache aussi une question d'éthique sociale : l'accessibilité aux équipements et aux emplois est rendue plus difficile pour les ménages qui n'ont pas le choix de vivre à l'extérieur des villes. L'allongement des distances de trajet (plus que celui du temps) constitue aussi une augmentation de la pollution et une augmentation des prix de déplacement en termes de coût énergétique. Les habitants des couronnes périurbaines ont plus de difficultés à retrouver de l'emploi sans devoir rechanger de logement. Cela nécessite une mobilité résidentielle forte ou un accès facile et permanent à un transport autonome. L'usage de l'automobile est devenu une norme courante qui crée des inégalités sociales dans l'accès aux emplois.

Attraits économiques (ou financiers)

Protéger les espaces agricoles : L'étalement urbain rend surtout très vulnérables les espaces agricoles et les activités qui en découlent. Ce sont généralement eux qui marquent la transition entre le milieu urbain et le milieu naturel. Certaines de ces terres présentent aussi des qualités paysagères. L'objectif de la stratégie foncière vis-à-vis des espaces agricoles est le même que celui pour les espaces naturels. Il faut promouvoir des formes urbaines moins consommatrices de foncier par la densification.

Maîtriser le marché foncier : Cela revient à discuter des zones sous pressions foncières, c'est-à-dire là où le prix du foncier est excessif ou sujet à spéculation. En anticipant la montée des prix par des acquisitions précoces ou par la constitution de réserves foncières, il est possible de devancer l'inflation ou de la bloquer. Le coût d'un projet va dépendre de la valeur du foncier (entre 10% et 30%). La maîtrise de ce coût, qui peut s'avérer particulièrement utile pour la production de logements sociaux en zone urbaine à forte pression foncière, passe par une maîtrise du marché foncier.

Rentabiliser les services urbains (réseaux) : L'étalement urbain n'est pas une solution économiquement viable pour les communes. Il contribue à l'éparpillement des réseaux et des services publics sur des territoires peu denses. Le manque de flux et de dynamisme rentabilise difficilement ces infrastructures qui sont coûteuses à la construction et à l'entretien. Un urbanisme groupé autour des réseaux préexistants évite de nouveaux aménagements peu sollicités mais il va leur assurer une utilisation efficace et optimale sans coût supplémentaire. C'est un argument sur le long terme qui justifie d'être privilégié à celui qui démontre, sur le court terme, que le coût de la rente foncière et de la construction de maisons individuelles en milieu périurbain est moins élevé qu'en milieu dense et dynamique pour un logement collectif.

1.2.5. Différentes façons d'intervenir

Comme le suggère la loi ALUR, l'implication des EPF dans les stratégies foncières est pertinente. Par leur expertise foncière, les EPF peuvent être sollicités dans l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme.

A l'échelle du ScoT, les EPF peuvent préparer des études de densification des formes urbaines dans un esprit pédagogique pour offrir aux élus locaux un cadre de réflexion et les éléments d'un débat qui deviendra incontournable. Ces études pourraient justifier de l'ouverture d'un nouveau secteur d'urbanisation, ou au contraire, d'un effort de densification selon les objectifs souhaités. Les études de densité doivent aussi permettre de contredire les préjugés selon lesquels la densité est synonyme de tour ou de barre des années 1960. Elles doivent faire la promotion d'un urbanisme dense et harmonieux selon des modèles existants ou innovants (*ex : New Urbanism*). Enfin, elles permettent d'analyser la consommation d'espace au cours des années afin de proposer des bilans à mi-parcours pour les collectivités.

A l'échelle du PLU, les EPF peuvent être des outils d'aide à la décision pour imposer des

densités minimales tout en offrant différentes possibilités de densification. Ils peuvent aussi préparer la mise en place d'outils d'action foncière sur le territoire communal. On peut citer, par exemple, les calendriers d'ouverture à l'urbanisation, les emplacements réservés, les Droits de Prémption Urbain (DPU), etc. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable doit faire apparaître les enjeux fonciers tandis que le règlement doit fixer les règles qui définissent l'affectation des sols.

La mise en place d'une stratégie foncière doit faciliter la prise de décision pour initier les opérations d'aménagement pilotées ou encadrées par les collectivités publiques. Elle n'est pas obligée de servir uniquement de conseil dans l'élaboration d'un document d'urbanisme, car elle peut être saisie ponctuellement et adaptée à chaque projet spécifique selon la pertinence des choix d'implantation (qui peuvent être le coût du foncier, sa zone de chalandise, sa proximité avec les réseaux existants, ...). Ainsi, les EPF peuvent produire ou préparer des documents annexes aux PLU et SCoT comme des Plans d'Action Foncière. Il doit y apparaître une analyse des gisements fonciers, dit fonciers stratégiques, dans le but d'y favoriser des implantations réservées aux équipements publics ou aux logements sociaux sans compromettre la densité urbaine.

Enfin, l'analyse des dynamiques foncières s'avère pertinente pour étudier l'évolution du marché foncier et anticiper les acquisitions par négociation à moindre coût. Elle peut aboutir à des conventions de veille foncière garantissant alors une certaine maîtrise foncière. Cette maîtrise du coût du foncier s'avère particulièrement déterminante pour un projet de logements sociaux ou dans le cas d'une politique de densification puisque les interventions se font dans des milieux déjà urbanisés et parfois soumis à de fortes tensions foncières. De par leurs compétences et leur statut public, les EPF ont un accès à un certain nombre de documents confidentiels gardés par les Finances Publiques. Ces derniers constituent des bases de données importantes dans l'étude de l'évolution du marché foncier.

Dans une enquête réalisée par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), pour 49 % des EPCI interrogés, la définition d'une stratégie foncière et des outils à mobiliser renforcerait l'efficacité communautaire.

1.3. Enjeux territoriaux de l'Alsace

L'évolution du contexte territorial et national (Grenelle, décentralisation, gouvernance, fiscalité, ...) oblige les collectivités locales qui engagent des pratiques d'aménagement à mieux appréhender une stratégie foncière. Ce zoom territorial sur l'Alsace illustre une région où les problématiques ne sont pas si différentes du reste de la France. Cette partie consiste à donner un exemple concret et à sensibiliser les acteurs de l'aménagement en Alsace pour justifier la mise en place d'une stratégie foncière. En effet, l'Alsace a pour ambition de diviser par deux la consommation foncière d'ici 2020 et ce depuis 2010.

De par sa position géographique, l'Alsace s'illustre comme une région transfrontalière dynamique car elle demeure un important carrefour européen. Elle bénéficie d'un territoire riche et varié malgré les deux seuls départements qui la composent. A l'Ouest, le massif des Vosges est

essentiellement couvert par la forêt et reste peu peuplé par rapport au reste de l'Alsace. C'est un environnement propice aux activités de loisir. En revanche, le piémont des Vosges est très favorable à l'agriculture viticole grâce à son microclimat. Enfin, la plaine alsacienne est délimitée à l'Est par le Rhin. Elle couvre la moitié de la superficie régionale et elle concentre l'essentiel des activités et de la population. L'agriculture céréalière y est aussi prépondérante. L'Alsace Bossue au Nord-Ouest et les collines du Sundgau au Sud sont des territoires plus atypiques. Le premier fait partie du plateau Lorrain et il abrite une agriculture majoritairement tournée vers l'élevage alors que le second constitue le début des contreforts jurassiens avec ses nombreux étangs.



Paysage des piémonts des Vosges et de Colmar, Source : BIUNS

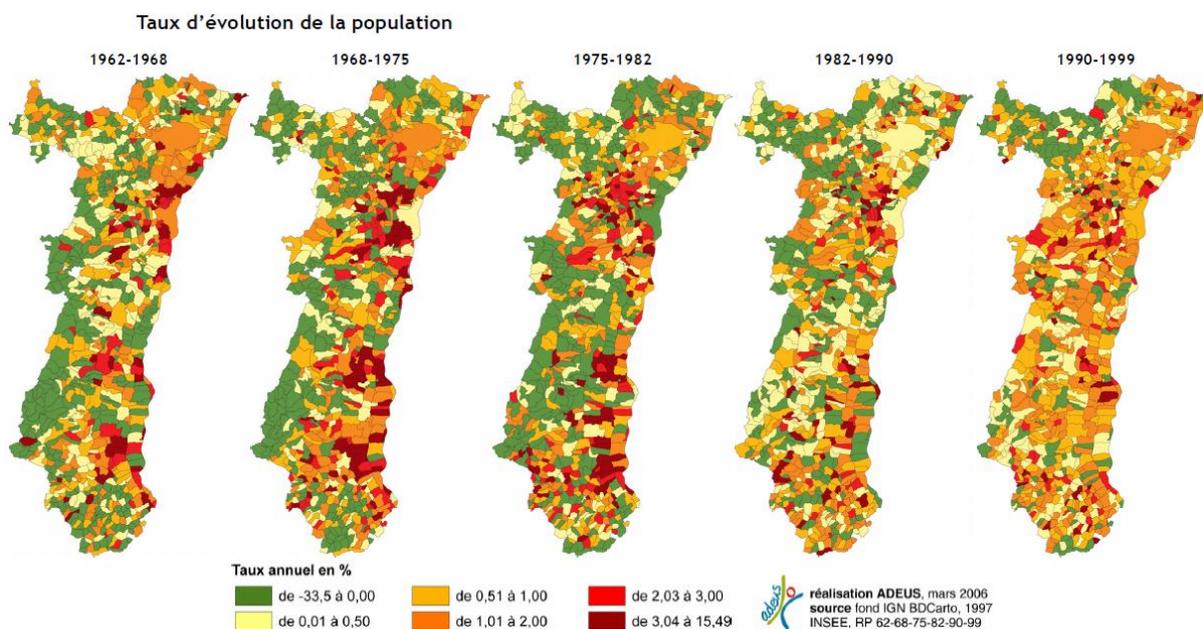
L'Alsace est la 3ème région Française la plus urbanisée. Depuis 1982, on note une consommation foncière annuelle de 800 hectares, soit 1,7% de la superficie régionale, hors réseaux. Depuis les années 2000, elle semble avoisiner les 540 ha/an. Les logements restent la principale cause de cette consommation foncière notamment à cause du logement individuel. La part des zones d'activités ne représente que 22%. La consommation foncière se distingue par l'extension ou l'étalement et la densification urbaine. La première est très consommatrice d'espace et mauvaise pour la préservation des terres agricoles et naturelles. La seconde privilégie une artificialisation des sols dans des zones déjà urbanisées. Il y a moins d'étalement urbain dans le Haut-Rhin puisque la part de densification y a été plus forte : 56% contre 44% dans le Bas-Rhin. Mais de manière plus générale, l'étalement urbain reste la principale cause de la consommation foncière puisqu'il s'est encore accéléré. La densité des zones urbanisées est passée de 39 habitants & emplois/Km² à 35H&E/Km². ⁽¹⁾

⁽¹⁾ « 30 ans d'urbanisation en Alsace », piloté par le Conseil Régional et la DREAL, et avec l'AURM et l'ADEUS

Quand la consommation foncière se traduit par une extension ou un étalement de l'urbanisme, elle induit une intensification de l'artificialisation des sols et la perte de terres cultivables et naturelles. Les conséquences sont donc avant tout environnementales et peuvent avoir un impact sur le dynamisme régional.

1.3.1. Bilan démographique et social

Selon le dernier recensement de l'Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques (INSEE) de janvier 2011, l'Alsace abrite plus de 1850000 habitants ce qui en fait la troisième région la plus dense de France. La densité en plaine peut atteindre 430 h/km². La croissance de la population en Alsace reste dynamique. Chaque année, la région augmente de 11000 nouveaux habitants dont 80 % sont issus du solde naturel. Le solde migratoire depuis les autres régions françaises est devenu négatif sauf chez les 18-25 ans mais elle est compensée par une immigration étrangère venue majoritairement de l'Allemagne et de la Suisse. Le coût du foncier leur est plus abordable en France ce qui peut justifier des tensions foncières dans certaines régions frontalières d'Alsace à l'image des Portes du Sundgau ou du Pays de Wissembourg. Plus généralement, l'Alsace reste une des régions françaises la plus soumise à la pression foncière pour la construction de logements.

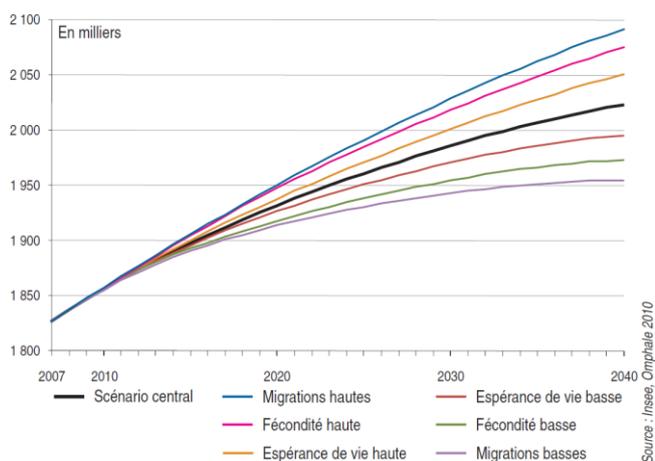


Une augmentation de la population de mieux en mieux répartie en Alsace et qui justifie un besoin en logements pour la majorité des communes

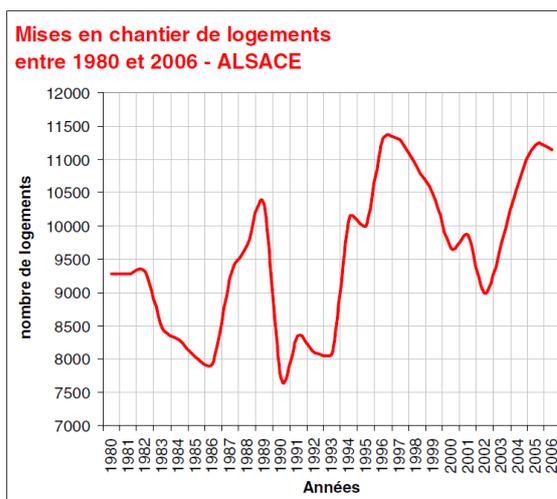
L'Alsace est l'un des territoires les plus jeunes de France, même si le vieillissement de la population demeure une réalité. Les projections de l'INSEE indiquent une population de 2 millions d'habitants d'ici 2030, soit une croissance de 14,4 % contre une moyenne nationale de 10,5 %. Le Plan Départemental de l'Habitat du Bas-Rhin élaboré en 2009 préconisait un besoin de 5000 à

6000 logements par an. Le bilan à mi-parcours révèle un léger retard suite aux difficultés de la crise économique. Il a réévalué ambitieusement la production de logements à 6800 par an dont 2150 logements aidés. En revanche, le Plan Départemental de l'Habitat (PDH) du Haut-Rhin préconise un rendement annuel de 895 logements sociaux. Le besoin de logements prend également en compte l'éclatement des ménages notamment par la séparation des familles. **En constante progression, les ménages sont alors plus nombreux mais plus petits et les besoins de logements restent nombreux et diversifiés. L'EPF doit pouvoir apporter son soutien à travers les difficultés économiques rencontrées en maîtrisant le foncier.**

Population de l'Alsace de 2007 à 2040 selon différents scénarios



Des prévisions démographiques en hausse justifiant des besoins de logements en continu



Une nécessité de produire des logements toujours d'actualité, Source : 30 ans d'urbanisation en Alsace

Sur le plan de la croissance démographique

Depuis la dernière décennie, l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (ADEUS) note que la population alsacienne s'est accrue de 11 000 personnes chaque année. Cette croissance démographique est plus forte dans le Bas-Rhin puisque son taux annuel moyen est d'environ 0,64% contre 0,58% dans le Haut-Rhin. La croissance démographique alsacienne a été principalement soutenue par l'excédent naturel (Taux de natalité supérieur au taux de mortalité). Bien que le solde migratoire soit en retrait par rapport aux précédentes années, il constitue toujours une part non négligeable de ce développement démographique puisqu'il représente le quart de cette croissance. Les prévisions semblent encore très positives car la croissance démographique va encore doubler lors des prochaines décennies.

	Croissance démographique 1982 - 2006	Nombre d'habitants aujourd'hui (2011)	Densité 2011 (habitant/km ²)	Croissance démographique projetée entre 2011 - 2030	Nombre d'habitants demain (2030)
Bas-Rhin	+5,53%	1099269	231	+15,25%	1267000
Haut-Rhin	+4,40%	753056	214	+5,91%	797600
Alsace	+4,97%	1852325	222,5	+10,58%	2064600

INSEE 1999, RGP 1982-1999, EAR

Selon une étude menée par l'INSEE en 2010, « *l'Alsace ferait partie des cinq régions, avec la Guyane, la Franche-Comté, Rhône-Alpes et Pays de la Loire, qui conserveraient un solde naturel et un solde migratoire positifs sur la décennie 2030-2040.* » Les taux de croissance annuels moyens sont estimés à 0,39% dans le Bas-Rhin et 0,18% dans le Haut-Rhin d'ici 2040, soit une moyenne de 0,31% dans l'ensemble de l'Alsace. ⁽²⁾

L'ADEUS remarque aussi dans une publication de 2012 que « *Les principaux bénéficiaires de la croissance démographique sont les petites communes (moins de 3 500 habitants), qui captent 60 % de la croissance démographique régionale alors qu'elles abritent seulement 40 % des habitants.* » ⁽³⁾

Sur le plan des politiques du logement

Par rapport à d'autres régions de France, l'Alsace possède moins de logements sociaux car la situation y est moins urgente. La région a d'abord eu à gérer la croissance démographique plus que la précarité de certains ménages minoritaires. Ainsi, 12,2% des résidences principales du Bas-Rhin sont des logements sociaux (2/3 des logements sociaux sont concentrés dans la communauté urbaine de Strasbourg) alors que le Haut-Rhin comporte 14% de logements locatifs publics. Cependant, les demandes restent élevées puisqu'à ce jour, elles sont au nombre de 20000 dans le Bas-Rhin et de 13200 dans le Haut-Rhin. La demande tend à augmenter puisqu'elle est la conséquence des tensions foncières, comme expliqué plus haut, combinées à l'augmentation de la précarité des ménages en lien avec le contexte économique de la France. Les objectifs du Plan Départemental de l'Habitat sont clairs. Celui du Bas-Rhin prévoit toujours la construction annuelle de 6800 logements neufs, dont 2150 nouveaux logements aidés par an ⁽⁴⁾ alors que les Haut-rhinois espèrent un rendement de 895 logements sociaux par an. ⁽⁵⁾

⁽²⁾ « Chiffres pour l'Alsace », décembre 2010, INSEE

⁽³⁾ Les Notes de l'ADEUS, « Les évolutions démographiques en Alsace : Quel modèle de développement ? », n°64, décembre 2012, ADEUS

⁽⁴⁾ Plan départemental de l'Habitat 67, 2010-2015, Conseil général du Bas-Rhin

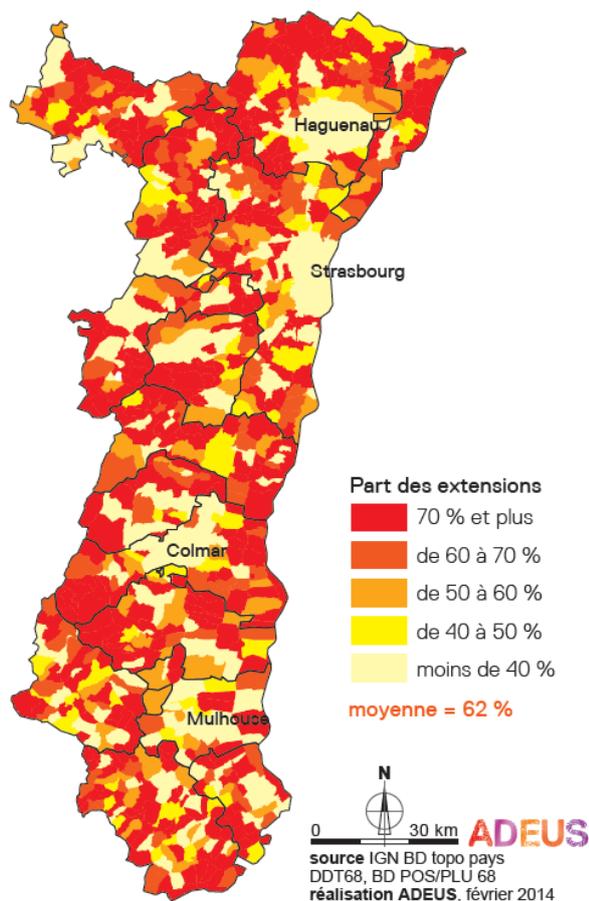
⁽⁵⁾ Plan Départemental de l'Habitat 68, 2009-2015, Conseil général du Haut Rhin

	Bas-Rhin	Haut-Rhin	Alsace
Résidences principales	464089	314684	778774
Résidences secondaires	12082	9148	21230
Logements vacants	34965	30033	64998
Total Logements	511136	353865	865002
<i>Dont maisons</i>	<i>243001</i>	<i>184585</i>	<i>427586</i>
<i>Dont appartements</i>	<i>264330</i>	<i>167330</i>	<i>431661</i>

INSEE 2010

La part des logements vacants reste élevée en Alsace. En 2008, elle représentait 6,8% des logements dans le Bas-Rhin et 8,5% dans le Haut-Rhin. La moyenne nationale est de 7% faisant de la France le troisième pays Européen où la vacance est la plus élevée. Cette observation est importante car elle peut démontrer la source de nouveaux gisements fonciers pour le logement social.

PART DES EXTENSIONS DANS LE TISSU MIXTE



La forte proportion de maisons par rapport aux appartements justifie aussi une consommation foncière importante, car elle est plus diffuse horizontalement que verticalement. De plus, la consommation foncière en Zones d'Activités est nettement inférieure à la consommation foncière en zones mixtes. La part des ZA représente 21% de la consommation dans le Bas-Rhin et 22% dans le Haut-Rhin.

L'Alsace doit faire face à plusieurs défis territoriaux qui exigent une bonne mobilisation du foncier : créer du logement en nombre compte tenu des prévisions démographiques, sans compromettre l'environnement agricole et naturel déjà sous pression, et créer du logement de qualité (adapté aux ménages) sans compromettre son accessibilité financière.

Cela nécessite un accompagnement par des stratégies foncières capables d'anticiper le marché pour optimiser un foncier à moindre coût tout en optimisant un urbanisme économe en espace par la densification et la promotion de nouvelles formes de logement. Rappelons également que les extensions urbaines ont été beaucoup plus importantes au cours des années 1960-1970 (+43%) que par la suite jusqu'en 2000 (+14%)⁽¹⁾, mais l'Alsace reste encore trop en-dessus de la moyenne nationale mesurée par les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) entre 1990 et 2004 (+10%) et donc largement en-dessous des objectifs de la loi ALUR. Cependant, il existe des disparités territoriales fortes en Alsace, entre les deux départements mais aussi entre les communes. Par exemple, certaines se distinguent par une « surconsommation » foncière, c'est-à-dire une consommation de terrain supérieure à la moyenne régionale et sans que cela ne se traduise par des gains importants de populations et d'emplois. Dans le Bas-Rhin, les lois SRU et DALO (Droit au logement opposable) concernent 22 communes toutes incluses dans la communauté urbaine de Strasbourg à l'exception de trois autres intégrées dans l'agglomération Haguenovienne. Pourtant, d'autres communes ont aussi besoin de créer du logement social, sans pour autant être soumises à la loi SRU, notamment pour maintenir leur jeune population. Mais elles peinent à attirer les bailleurs et tout particulièrement à l'écart des grandes agglomérations.

Ainsi, si les préoccupations en Alsace sont globalement identiques, puisqu'elles concernent avant tout le logement et l'environnement, leurs manifestations diffèrent. C'est pourquoi il convient d'autant plus d'accompagner ces territoires par la mise en place de stratégies foncières adaptées aux réalités de chacun.

1.3.2. Bilan économique

Sur le plan industriel

La restructuration économique de la région explique une tertiarisation de l'activité au bénéfice des grandes agglomérations urbaines. Le rapprochement de la population vers les grands pôles urbains a fragilisé l'équilibre avec le reste du territoire car l'essentiel des activités n'est plus équitablement réparti. Le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales et Européennes (SGARE) révèle ainsi que 46% de la population alsacienne et 65% des emplois du tertiaire hors commerce sont répartis entre Strasbourg, Haguenau-Bischwiller, Mulhouse et Colmar. **Les délocalisations ou les fermetures d'usines manufacturières sont rarement remplacées par de nouvelles activités laissant sur le territoire d'importantes friches industrielles.**



Source : communauté de communes de Molsheim-Mutzig

⁽¹⁾ « 30 ans d'urbanisation en Alsace », piloté par le Conseil Régional et la DREAL, et avec l'AURM et l'ADEUS

En termes d'effectifs rapportés à la population, l'Alsace reste la 3ème région industrielle de France. L'appareil productif est diversifié car il concerne essentiellement l'industrie de l'automobile, de l'agroalimentaire, de la chimie et de la mécanique. Il est présent sur l'ensemble de la région même si trois pôles principaux demeurent : Mulhouse, le triangle Strasbourg-Molsheim-Haguenau, et Colmar. En 2009, l'industrie régionale produisait encore 17,5% de la valeur ajoutée alors que le secteur tertiaire ne représentait que 74,2%. Mais la mondialisation a affaibli l'activité industrielle de l'Alsace : si la situation s'est améliorée depuis 2012, la région occupait la première place de la plus forte augmentation du taux de chômage depuis 2009.

Sur le plan agricole

L'agriculture est une part non négligeable de l'économie alsacienne. Elle représente 9,6% du PIB régional alors que la moyenne nationale est de 3,5%.⁽⁶⁾ Elle est d'autant plus importante qu'elle est atypique, unique et propre à son territoire, ce qui en fait un secteur stratégique : l'Alsace génère 9% de la production nationale de maïs, 55,3% de chou à choucroute, 96,4% de houblon et 19% de la production nationale de vin blanc AOC. Même si les cultures des céréales et oléagineux représentent plus de la moitié de la surface agricole, le vin reste un secteur très important puisqu'il représente 40% du produit agricole alsacien. En revanche, l'élevage n'est pas très représentatif de l'activité agricole en Alsace.

Entre 1988 et 2000, la taille des exploitations alsaciennes a augmenté de 2,09% mais leur nombre a chuté de 33%. Malgré cela, l'agriculture occupe encore 40% du territoire régional bien qu'elle soit plus forte dans le Haut-Rhin. La consommation foncière non contrôlée favorise l'étalement urbain par « mitage », c'est-à-dire par morceaux discontinus. Cela favorise la spéculation foncière alentours et le marché foncier agricole reste soumis à une forte pression. Ainsi, l'Alsace est une région où le prix des terres agricoles est très élevé. En 2003, les terres labourables étaient à environ 5460€/ha alors que la moyenne nationale avoisine les 3640€/ha.⁽⁷⁾ Cette situation pousse l'exploitant à l'emprunt et c'est pourquoi les exploitations alsaciennes sont très endettées sur le moyen et long terme.

Sur le plan des tensions foncières et de l'économie des ménages

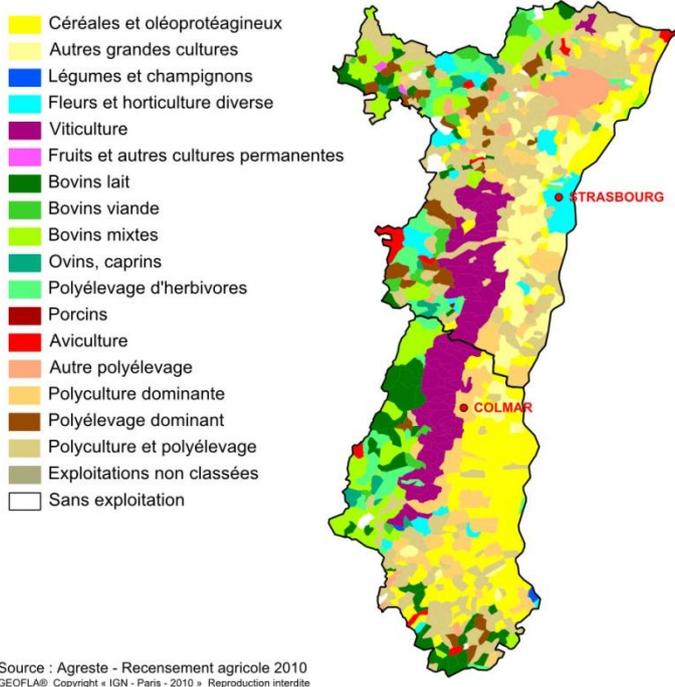
L'Alsace est soumise à une forte pression foncière : hors Île-de-France, elle est la région la plus chère dans la construction d'une maison individuelle. L'INSEE a mis en évidence une augmentation de +60,9% du coût des terrains entre 1990 et 1999. Cette dernière reste moins évidente dans le secteur de l'immobilier. Les tensions foncières en Alsace s'expliquent par une urbanisation déjà très diffuse notamment en périphérie des grandes agglomérations et la raréfaction des nouveaux terrains urbanisables sans préjudice à l'agriculture et l'environnement. La proximité du Haut-Rhin avec l'Allemagne et la Suisse n'a pas été un critère neutre. Le foncier y a longtemps été plus abordable pour les fribourgeois et les bâlois qui ont fait monter la demande de logements par rap-

⁽⁶⁾ INSEE 2008

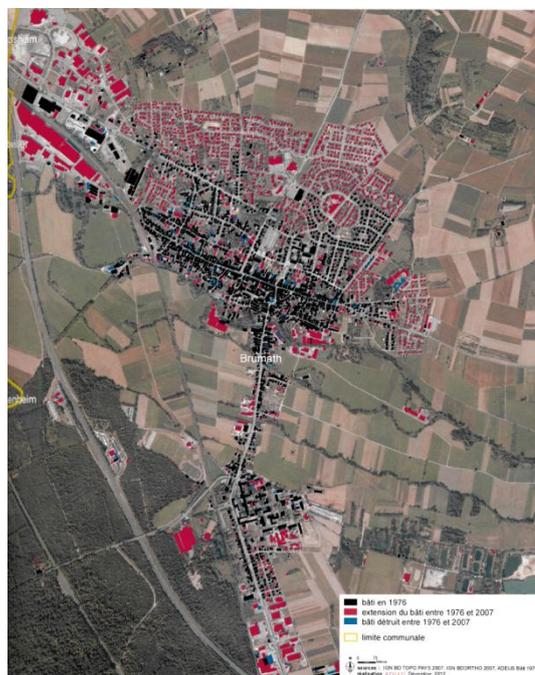
⁽⁷⁾ « L'essentiel dur l'agriculture en Alsace », INSEE 2005

port à l'offre jusqu'aux années 2010. Si la construction reste soutenue en Alsace, elle devient néanmoins pénalisante pour les ménages les plus modestes qui voient leurs revenus fragilisés par la situation économique que traverse la France.

Orientation technico-économique de la commune



En noir, le bâti de 1976. En rouge, les constructions de 1976 à 2006. Source : ADEUS



1.3.3. Bilan transport

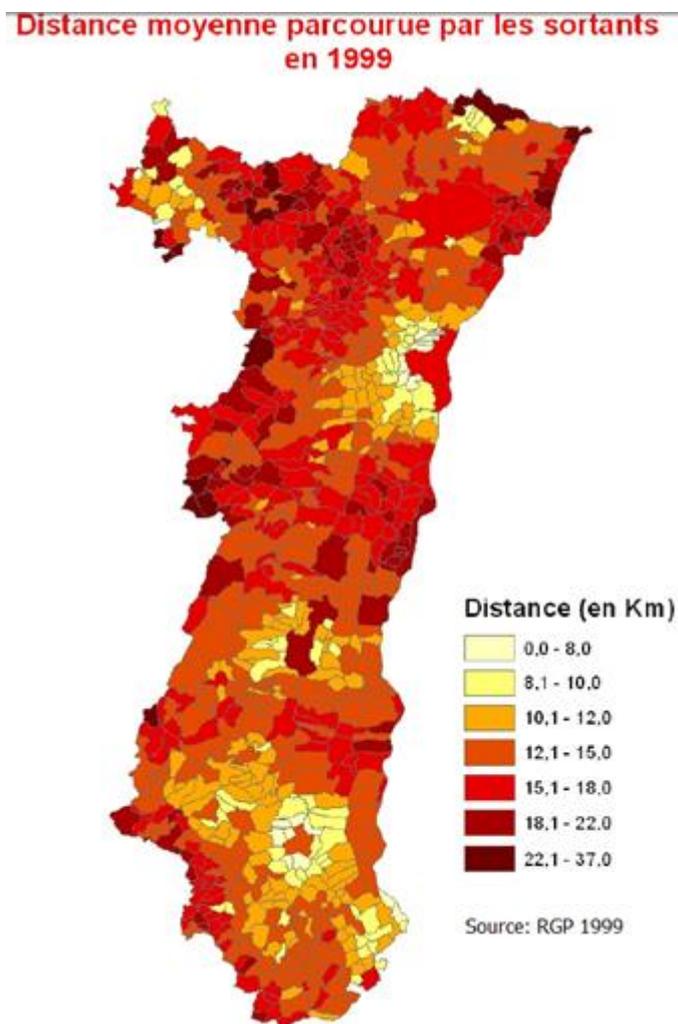
Connectant l'Europe germanique à l'Europe latine, l'Alsace est une importante région logistique et elle s'impose comme un carrefour international de premier ordre où converge une forte densité de réseaux variés. A l'image du Rhin, de l'innovante LGV-Est européenne et de ses deux aéroports, dont celui de Mulhouse-Bâle qui figure comme 7ème plus grand de France, les réseaux routiers, fluviaux, ferroviaires et aériens sont développés en Alsace.

La consommation foncière par étalement urbain est souvent justifiée comme démocratique et libérale pour le citoyen. En effet, la recherche d'une ambiance rurale ou des prix d'un foncier parfois plus abordables sont les principales motivations qui font le succès des milieux périurbains. Cependant, une étude de l'INSEE, publiée le 1er décembre 2006 dans le cadre du Portrait Social de la France, démontre que l'étalement urbain et la périurbanisation ont entraîné une hausse de 10% de la consommation d'énergie des ménages. Un ménage vivant en zone périurbaine et équipé d'une voiture dépense 450 euros de carburant de plus par an que le même ménage vivant en "ville-centre" de province. Ce constat a été affirmé par l'ADEUS qui note « *les actifs Alsaciens effectuent deux fois plus de kilomètres qu'en 1975, car les Alsaciens inspirent à avoir des loisirs et un travail de plus en plus éloignés du lieu de résidence. Au total, ils parcourent quotidiennement plus de 10.000.000 kilomètres pour la seule relation domicile travail. Cela a pour conséquence d'accroître les gaz à effet de serre et d'augmenter les dépenses des ménages* ». De plus, la dépense

d'énergie dépend directement de la surface du logement. Or, cette surface moyenne a augmenté de 9 m² alors même que la taille des ménages diminue. C'est encore plus vrai dans le périurbain alsacien, constitué essentiellement de maisons individuelles de plus de 179 m² contre 138 m² pour la moyenne nationale. Il faut aussi rappeler que cette hausse de la consommation d'énergie est faite en dépit de l'amélioration énergétique des logements et véhicules. ⁽⁸⁾

La consommation foncière en Alsace se traduit davantage par extension que par densification. Elle met en péril l'environnement par sa consommation d'espace et favorise une augmentation de la consommation d'énergie. Pour faire face à cet étalement urbain, il est nécessaire de remobiliser le foncier dans des zones déjà urbanisées afin d'accroître la proximité urbaine. Cependant, le territoire alsacien doit prendre en compte d'autres difficultés qui dépendent du contexte sociétal.

Il s'agit pour l'EPF d'intensifier la proximité urbaine entre les domiciles et les bassins d'emploi en encourageant un urbanisme dense et en participant au développement des transports en commun comme l'illustre le projet de Transport en Site Propre de l'Ouest strasbourgeois (TSPO).



A l'exception des grandes agglomérations, les enjeux liés la mobilité sont présents dans toute l'Alsace.

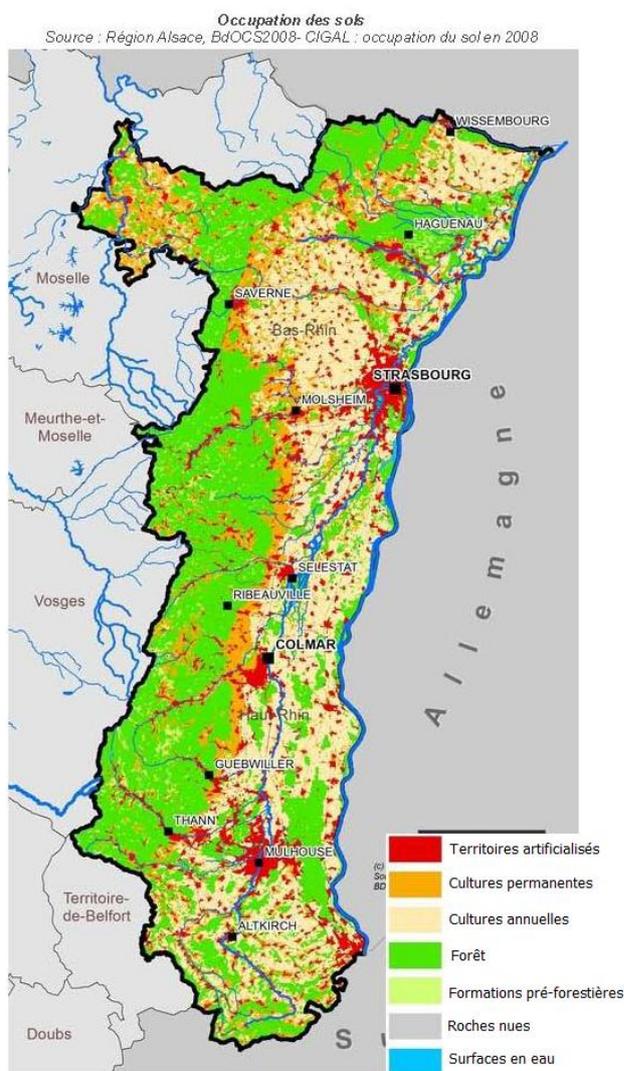
1.3.4. Bilan environnement

Les préoccupations environnementales sont importantes pour la région afin qu'elle puisse davantage optimiser ses ressources économiques comme l'agriculture. Elle doit aussi préserver son paysage naturel et son urbanisme traditionnel pour affirmer son identité et valoriser la ressource tourisme. Enfin, les préoccupations environnementales comptent également pour la santé publique et le cadre de vie des habitants pour une eau saine et un air propre. Selon la base de données occupation des sols, les espaces naturels et semi-naturels (agriculture extensive) concernent 2/3 de la superficie régionale. La forêt couvre quant à elle 39 % du territoire.

⁽⁸⁾ « L'essentiel sur le logement en Alsace », 2008, INSEE et Région Alsace

Malgré les mesures de protection et de gestion, 87 hectares de forêt disparaissent chaque année dans la plaine et sur les piémonts. Seules restent préservées la forêt d'Haguenau dans le Bas-Rhin et la forêt de Hardt dans le Haut-Rhin. Les défrichements sont effectués dans 2 cas sur trois en vue d'urbaniser et dans le reste des cas pour l'agriculture. Mais l'agriculture est aussi très touchée par l'urbanisation, car la consommation foncière a été évaluée en 2010 à 540 hectares par an.

L'artificialisation des sols entraîne une fragmentation des habitats naturels qui se retrouvent isolés les uns des autres. La libre circulation des espèces nécessaire à leur reproduction ou à la recherche de nourriture devient impossible. Une perte de la biodiversité peut avoir une répercussion plus ou moins grave sur le long terme car elle implique la fin des cycles écologiques et la rupture de la chaîne de l'écosystème dont dépendent la qualité de vie des citoyens et la ressource agricole. Une enquête de Teruti-Lucas en 2010 démontre qu'environ 11,5% des sols sont déjà artificialisés en Alsace contre 8,9% sur la moyenne nationale. Ces difficultés sont liées à la forte densité de population du territoire, mais une nette amélioration a été remarquée ces dernières années grâce à une bonne optimisation du foncier : la consommation foncière a diminué de près de 40% par rapport aux précédentes décennies. La nouvelle augmentation des terriers de Grand Hamster entre 2012 et 2013, espèce emblématique de la région et en voie de disparition, est un indicateur encourageant pour les politiques publiques.

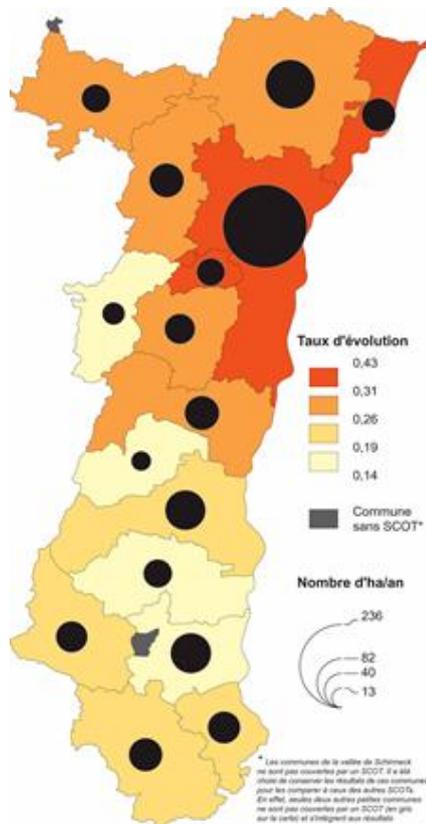


L'environnement Alsacien, Source : DREAL Alsace

Zoom sur le plan faunistique et floristique

Le tourisme constitue une part non négligeable des revenus liés au secteur tertiaire, contribuant à faire de l'Alsace la 4ème région la plus dynamique de France. Il convient donc de préserver le paysage alsacien, attractif pour le tourisme, car l'urbanisation non-contrôlée a un impact visuel. Mais les préoccupations sont aussi tournées vers son écosystème. L'Office des Données Naturalistes d'Alsace (ODANAT) dresse un tableau alarmant : 349 animaux, 578 plantes et fougères, 588 champignons et 260 habitats figurent sur leur liste rouge, soit une moyenne de 36,8% d'espèces

menacées ou rares en Alsace. ⁽⁹⁾ Les espèces les plus symboliques sont les papillons Azurés des zones humides ainsi que le Grand Hamster d'Europe. Cette perte de la biodiversité est le plus souvent liée aux actions anthropiques comme la pollution ou l'étalement urbain. En effet, l'artificialisation des sols implique la destruction des habitats des espèces. Elle est d'autant plus importante quand l'étalement urbain est discontinu car elle fragmente l'environnement naturel. Les habitats se retrouvent isolés les uns des autres et le libre déplacement des espèces nécessaire à leur reproduction ou à la recherche de nourriture est impossible. Une perte de la biodiversité peut avoir une répercussion plus ou moins grave et directe sur le long terme car elle implique la fin des cycles et la rupture de la chaîne de l'écosystème à l'image des insectes pollinisateurs ou des animaux fouisseurs. Il est donc de l'intérêt des hommes, pour maintenir une activité agricole et une santé publique de qualité, d'être attentif au registre écologique.



Consommation foncière par SCOT entre 1982 et 2000, Source : 30 ans d'urbanisation en Alsace



Le Grand Hamster d'Alsace, Source : Journal des Spectacles

La mobilisation du foncier pour l'environnement et le développement de l'Alsace doit être entreprise dans un souci de qualité paysagère et d'écologie. Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique a pour but de protéger les trames vertes et bleues mais il doit être complété par des actions foncières adaptées. **D'une part, il convient de promouvoir des formes urbaines qui ne dévalorisent pas le patrimoine urbain des plus petites communes, d'autre part il s'agit d'enrayer l'étalement urbain et de réduire la consommation d'énergie ou le rejet des gaz à effet de serre en promouvant un urbanisme de proximité et dense.**

⁽⁹⁾ « Les listes rouges de la nature menacée en Alsace », L'Office des Données Naturalistes d'Alsace, 2003, avec l'appui de 10 autres associations, de la région d'Alsace et de la DREAL

II. Méthodologies et orientations

Une stratégie foncière est une méthode d'organisation du projet urbain qui peut facilement satisfaire les préoccupations environnementales, économiques et sociales, mais elle doit s'adapter aux différents contextes et aux différentes commandes. Pour établir une première approche concrète de la stratégie foncière et pouvoir m'en inspirer, j'ai interrogé des structures susceptibles de la développer. Ce fut un travail difficile car comme nous l'avons déjà évoqué, toutes les structures ne partagent pas les mêmes définitions ni les mêmes idées. De plus, beaucoup de ces structures sont toujours en phase d'élaboration et elles manquent encore d'expérience. Enfin, certaines semblent aussi craindre de donner des informations précises sur leurs activités. Il faut rappeler que certaines démarches de stratégie foncière s'appuient sur des bases de données protégées, notamment celles qui renferment des informations sur les propriétaires, et elles ne peuvent donc pas être diffusées librement.

En fonction des informations récoltées, j'ai pu constater que toutes les stratégies foncières sont différentes selon la perception et les besoins de la structure. Il est cependant possible de les regrouper en deux « grandes écoles ». De par sa dimension ponctuelle, j'ai appelé la première démarche « stratégie d'observation ». Celle-ci semble être la plus développée car c'est une stratégie d'opportunité et relativement simple à mettre en place. En revanche, j'ai nommé la seconde démarche « stratégie d'observatoire » puisqu'elle est plus continue dans le temps. Elle nécessite un investissement permanent dans l'observation du foncier à travers des bases de données protégées. C'est donc une stratégie foncière plus difficile à mettre en œuvre.

En conséquence, l'ingénierie de prospection propose deux méthodes: l'observation ou l'observatoire. Tout dépend de ce que l'on recherche. La façon d'élaborer son étude foncière puis sa stratégie dépend du contexte territorial (échelle spatiale, caractéristiques territoriales) et des besoins territoriaux (échelle de temps, volonté politique, assistance technique...).

Prospection	Observation	Observatoire
Démarche	Ponctuelle (<i>ex: gisement foncier</i>)	Continue (<i>ex: veille foncière</i>)
Méthodologie	Autonome	Coopérative

2.1. La stratégie foncière dite « d'observation »

2.1.1. Description de la stratégie par observation

L'observation foncière est adaptée pour l'élaboration d'une stratégie locale. Elle repose avant tout sur l'étude physique et morphologique d'un territoire. Elle constitue la base et le fond d'une prospective foncière mais son désintérêt pour les questions de marché peuvent se révéler être un point faible. Le choix du nom s'explique par le fait que la stratégie foncière s'appuie sur une

prospection plus ciblée dans le temps et l'espace. Elle est capable d'analyser précisément les parcelles d'un territoire par la forme, la réglementation ou encore la topographie à une date donnée. A l'inverse de la stratégie foncière par observatoire, celle de l'observation est plus ponctuelle. Elle sert donc:

- à mieux comprendre et restituer le contexte morphologique du territoire,
- à mettre en évidence l'état des formes urbaines et le « gaspillage » du foncier,
- à spatialiser les objectifs et les projets pour optimiser leurs cohérences géographiques et supra-communales,
- à mettre concrètement en évidence, et avec précision, les enjeux environnementaux, qu'ils soient naturels (zones inondables, réservoirs de biodiversité, topographie, ...) ou urbains (dents creuses, aménagement des réseaux existants, zones de risques technologiques, ...).

L'observation est de plus en plus réclamée dans les territoires où elle opère déjà. Les bureaux d'études et les agences d'urbanisme, qui s'étaient jusque-là désintéressés des questions foncières, sont de plus en plus nombreux à vouloir proposer cette prestation. L'observation foncière se démarque par deux démarches finales:

Le Référentiel foncier: Il se conclut par un support cartographique regroupant toutes les données pertinentes (cadastre, orthophotographie, plan de zonage PLU, ...). Elles sont géo-référencées dans l'espace pour identifier facilement les potentiels foncières aux contraintes environnementales. C'est en quelque sorte le « plan de bataille » de la stratégie foncière. Ainsi, il permet un zoom très précis sur les parcelles identifiées comme gisements foncières.

Le Plan foncier: Il ne se limite pas au référentiel puisqu'il vise aussi à proposer des outils d'action adaptés aux différentes potentialités identifiées (proposition de nouvelles délimitations de Zones d'Aménagements Différés (ZAD), DPU, réévaluation de la taxe foncière, ...). Il constitue également un contrat opérationnel avec les communes membres. C'est une démarche prospective favorisant l'aboutissement de la stratégie foncière.

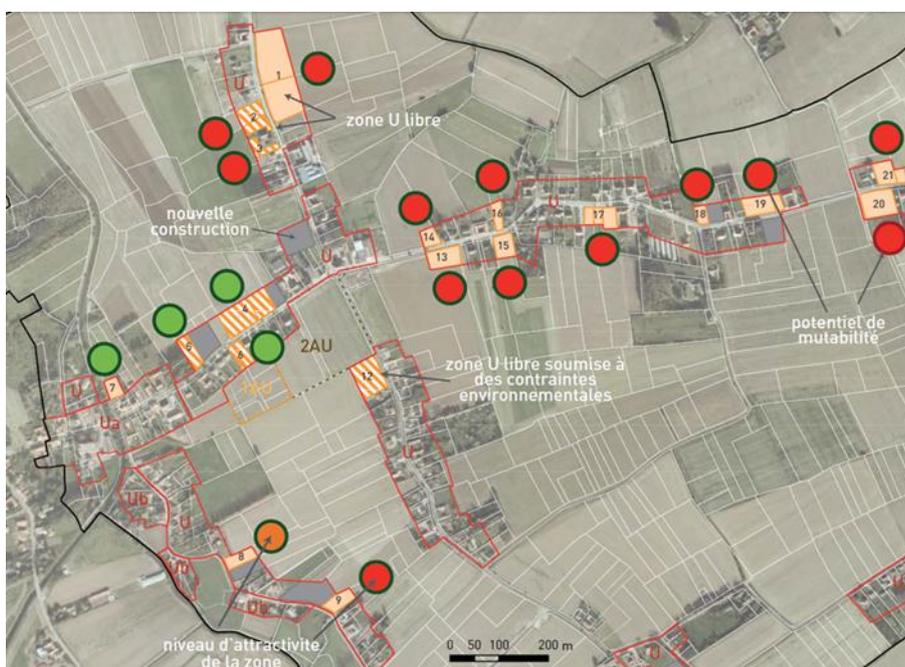
Quelles sont les conséquences sur l'ingénierie opérationnelle ?

L'observation a une sensibilité environnementale et sociale plus forte que l'observatoire. La démarche est alors plus précise et plus complète. Mais elle demeure ponctuelle. Elle s'inscrit à un moment précis dans le temps. Or le contexte territorial change et ce qui était vrai aujourd'hui ne le sera plus forcément demain. Ainsi, on peut lui reprocher son manque de visibilité notamment sur les enjeux de marché et tension foncières qui constituent les principales variantes de la stratégie foncière. Il convient donc de privilégier l'observation foncière afin de :

- Savoir anticiper une situation d'urgence : c'est pourquoi on peut aussi parler de stratégie d'opportunité. On recherche des gisements foncières que l'on localise sur le référentiel et des outils d'intervention sont associés par un plan foncier afin de faciliter les acquisitions.

- Savoir quand acheter : notamment à travers les critères de mutabilité.
- Savoir où acheter : Il s'agit de trier les gisements fonciers afin de déterminer leur pertinence dans le projet connu. C'est la notion de foncier stratégique. Il s'agit de la potentialité foncière.
- Maîtriser l'urbanisation extensive en encourageant la densification : le référentiel et le plan foncier peuvent constituer des documents d'aide à la planification.
- Constituer des réserves foncières : A défaut d'avoir un projet défini, il est possible d'acquérir à l'avance un bien foncier qui présente des caractéristiques stratégiques dans le but d'anticiper l'évolution du marché foncier. Il s'agit toujours d'opportunité foncière.

La partie suivante propose quelques extraits du benchmarking pour les démarches de type observation foncière. Ces extraits sont issus des différents entretiens que j'ai pu effectuer. Ils illustrent clairement le principe général de la stratégie foncière d'observation sans compromettre les différentes variantes ou interprétations d'une structure à une autre. Il est donc intéressant de voir le point de vue de chacun pour se fier à sa propre expérience.



Extrait d'un référentiel foncier de l'Agence d'Urbanisme de l'Arrondissement de Béthune

Des gisements fonciers ont été identifiés (contours rouges) selon la réglementation des sols. Un filtre environnemental a été superposé (hachure) afin de déterminer les parcelles réellement urbanisables. Enfin, les fonciers réellement stratégiques ont été localisés (cercles verts) selon différents critères comme le raccordement aux réseaux, la mutabilité, la proximité avec des transports en commun ou encore la proximité avec des services publics.

2.1.2. Exemples de stratégies par observation

La stratégie foncière de l'Établissement Public Foncier d'Etat de l'Île de France

*Entretien téléphonique réalisé le 05/12/2013
avec Franck Baltzer*

Contexte :

L'EPF Île-de-France doit faire face à un marché tendu du foncier alors qu'il existe un fort besoin de logements. Il établit un diagnostic sur les communes pour leur soumettre des propositions d'acquisitions. Pour chacune d'entre elles, les communes sont alors incitées à formuler le plus rapidement possible un projet afin que l'EPF puisse intervenir dans les plus brefs délais. Dans le cas contraire, il abandonne les terrains qui n'ont pas suscité d'intérêt même s'ils ont été jugés comme des potentiels fonciers pertinents.

L'EPF ne constitue pas de réserves foncières, car la structure est trop jeune (créée en 2006) et il y aurait un risque de geler les engagements pour une trop longue durée. En effet, l'EPF a besoin de faire tourner rapidement ses fonds d'investissement. Il faut donc distinguer anticipation foncière et réserves foncières. L'anticipation vise plus à soumettre aux communes des propositions de terrains à acheter. Il s'agit plus d'un processus de veille foncière que de réserve : rien n'oblige à la commune d'acheter les terrains stratégiques. On sait qu'ils existent, on sait où ils sont et on reste attentif en cas de vente. En revanche, les réserves foncières sont des terrains stratégiques achetés par l'EPF et maintenus en stock grâce à des délais de portage adaptés, même s'il n'y a pas de projets définis par la commune. Ils seront rétrocédés une fois que celle-ci aura un projet à mettre en œuvre. La réserve foncière est plus contraignante pour un EPF, mais en acquérant très tôt le foncier, il reste à l'abri de l'inflation foncière.

Stratégie :

C'est le pôle « Étude » de l'EPF qui gère les questions de prospection. Il est aujourd'hui composé de quatre employés. Une étude est financée à 50% par l'EPF et à 50% par la commune.

Une partie du diagnostic est réalisée en régie. Elle consiste à analyser la parcelle (superficie, mutabilité, équilibre d'opération, ...). Il faut aussi pouvoir conseiller et accompagner la démarche du projet dès le début des diagnostics fonciers afin de le maîtriser et ne pas laisser, par exemple, les promoteurs y développer des contres intentions. Si l'EPF peut aussi proposer des études de capacité et de faisabilité, elles ne sont pas précises ni totalement abouties, car la démarche amorce une phase très opérationnelle adaptée à l'échelle du site, ce qui est plus du ressort d'un bureau d'étude. Ces derniers sont soumis à un appel d'offre que l'EPF ne peut pas concurrencer librement.

Contenu :

Un document d'une dizaine de pages est remis à la commune. Il contient un fond de plan, délimite le périmètre, indique les valeurs de référence, ... Il est accompagné par un diagnostic de veille foncier composé de deux cahiers : le premier est une analyse typologique avec les niveaux de mutabilité et le second présente la stratégie en tant que telle (Que mettre en place ? Quels outils d'intervention sont à développer?, ...)

Observatoire et échelles :

Il y a un intérêt à développer un observatoire pour mettre en évidence les zones de marché et estimer rapidement leurs valeurs foncières pour les communes (ce qui donne une certaine crédibilité vis-à-vis de celles-ci). L'observatoire peut être nécessaire pour une bonne connaissance du territoire. Si l'échelle d'un diagnostic foncier morphologique et réglementaire est communale, celui d'un observatoire devrait être intercommunal, à défaut de pouvoir couvrir tout le périmètre de l'EPF.

La stratégie foncière de l'Etablissement Public Foncier d'Etat de Bretagne

Entretien téléphonique réalisé le 05/11/2013

avec Julien Deniel

Contexte :

L'EPF de Bretagne a été créé en 2009 et ne développe depuis 2010 que des missions de stratégie foncière sur le cours ou le moyen terme (elles sont définies selon la durée de portage). L'EPF de Bretagne envisage de développer petit à petit une stratégie sur le long terme, mais celle-ci dépendra de la volonté des élus siégeant à l'EPF ainsi que de la capacité financière de l'établissement qui ne peut pas encore créer de réserve foncière. En effet, le portage sur cours et moyen terme permet le renouvellement financier rapide de la jeune structure, qui n'a pas encore assez de fond pour porter sur plus de 10 ans des réserves foncières.

Néanmoins, quand l'EPF développe une stratégie sur le long terme, c'est essentiellement dans la révision d'un document d'urbanisme type PLU, PLH, ... où il peut donner des conseils (délimitation d'une ZAD, DPU, ...). La grande majorité des missions de l'EPFE de Bretagne se porte sur l'habitat (90% des missions) et plus particulièrement sur le renouvellement urbain. Le reste répond aux problématiques de développement économique et plus rarement à celles des espaces naturels et agricoles (il existe déjà une convention entre l'EPF et la SAFER).

Stratégie foncière :

Elle s'exécute en l'amont de la phase d'acquisition. Le projet est donc généralement connu, bien qu'à travers cette stratégie, il reste possible d'orienter et de conseiller l'élu sur son projet et les réels besoins de sa commune. La stratégie est uniquement orientée sur la morphologie foncière, notamment par la recherche de gisement foncier avec des outils SIG (Systèmes d'Information Géographique). Le but est de trouver un emplacement stratégique pour la réalisation du projet communal. Les phases de stratégie et d'opération foncière sont « confondues » dans leur démarche. C'est pourquoi elles se concrétisent par deux conventions : une convention cadre avec l'EPCI pour la prise en compte des enjeux intercommunaux et une convention opérationnelle avec la commune concernée par la réalisation du projet.

Si l'élu communal refuse de prendre en compte les conseils de l'EPF portés sur une stratégie supra communale, alors le projet sera exécuté comme le souhaite le maire.

L'intervention stratégique de l'EPFE de Bretagne porte sur deux grandes étapes :

- 1- Une rencontre avec la collectivité pour déterminer les besoins de cette dernière (phase analytique).
- 2- Une étude pré-opérationnelle qui définit le financement ou le coût de l'opération (phase stratégie d'intervention). Elle est financée à 20% par l'EPF, 50% par le conseil régional et 30% par la collectivité.

Echelle spatiale :

L'EPF s'efforce d'avoir une vision globale. La structure porte donc une réflexion à l'échelle supra-communale. Il y a deux objectifs à cela : éviter que l'EPF n'intervienne simultanément sur toutes les communes pour les mêmes projets et favoriser les coopérations intercommunales en limitant la concurrence des collectivités sur des projets similaires.

Outils :

Plusieurs outils d'analyse sont mis à disposition comme les SIG, GéoBretagne (échangeur de données régionales), la Demande de Valeur Foncière (DVF), l'INSEE (en grande partie), SIFoW (logiciel de comptabilité et gestion financière), Caliopé (de Alcanthe, logiciel de gestion d'opération pour les procédures de préemptions, d'acquisitions, ...) et la base de donnée Sigal.

Des outils opérationnels doivent également être mis en œuvre comme les Zones d'Aménagements Différés (ZAD), les Droits de Préemption Urbain (DPU), ou l'agencement d'une taxe d'aménagement. Par exemple, la taxe d'aménagement peut être réduite dans les centres urbains pour lutter contre la vacance et favoriser la densification alors qu'elle peut être augmentée dans les zones périphériques pour contraindre les extensions urbaines.

Partenaires :

L'EPF fonctionne en autonomie. Toutes les compétences nécessaires sont développées en internes.

La stratégie foncière de l'Etablissement Public Foncier Local du Dauphiné

Entretien réalisé au Forum à Grenoble le 17/10/2013

avec Christophe Bardet et Philippe Fages

Contexte : Pas de « stratégie » foncière sur le long terme

Le contexte n'est pas le même chez tous les EPFL. On peut en distinguer deux sortes. Les EPFL d'agglomération et les EPFL ruraux. Celui du Dauphiné figure parmi les premiers, car il a été initialement mis en place pour répondre aux besoins de l'agglomération Grenobloise puis des autres grandes communes d'Isère. Les projets sont donc généralement assez bien définis. Il n'y a pas la nécessité de conseiller ou d'orienter les élus dans la stratégie foncière de ces villes. En revanche, les EPFL ruraux répondent à une problématique différente puisqu'il s'agit d'aider de nombreuses petites communes qui peuvent présenter des problématiques urbaines bien différentes de celles des grandes villes. De plus, elles n'ont généralement pas l'ingénierie nécessaire pour planifier leur projet sur le moyen et sur le long terme. C'est à ces petites communes qu'un soutien semble plus évident. L'EPFL du Dauphiné n'est donc pas vraiment orienté sur ces questions de prospective et stratégie foncière mais il va développer d'autres compétences comme celle de la maîtrise d'ouvrage en démolition pour préparer les futurs terrains (phase de « pré-aménagement »).

Stratégie foncière

Il faut la distinguer entre trois échelles temporelles :

- *Sur le court terme* : elle est la plus concrète et la plus facile à mettre en œuvre car elle répond directement à un projet qui a déjà été plus ou moins bien défini et qui doit être mis en œuvre avant les six ans à venir. C'est ce type de stratégie foncière qui est obligatoirement et directement mise en place par l'EPF du Dauphiné. Les questions à se poser doivent être : Comment s'y prendre ? Quel projet de zone ? Quels sont les outils à mettre en place ? Faut-il créer une ZAC ? Sur quels autres outils juridiques s'appuyer ?

- *Sur le moyen terme* : elle vise à anticiper certaines évolutions urbaines d'ordre juridique, politique, économique ou social. On peut la projeter sur environ dix ans. Concrètement, cela peut se traduire par le rachat d'une zone agricole avant l'évolution de son PLU car il y a possibilité de connaître l'affectation de la nouvelle parcelle (dans le cas où elle deviendrait constructible). Cette stratégie est parfois mise en place par l'EPFL du Dauphiné.

- *Sur le long terme* : C'est se projeter dans le futur. Ces stratégies exigent une capacité d'anticipation encore plus lointaine dans le temps sans réel support concret : Comment sera le nouveau contexte communal ? Quels projets pourraient être développés ? Les stratégies foncières sur le long terme sont difficiles à mettre en place. Elles ne sont d'ailleurs pas abordées par l'EPFL du Dauphiné.

Partenaires : Recours à des « sous-traitants »

L'EPF du Dauphiné a le plus souvent recours à d'autres structures pour certaines missions plus spécialisées dans le domaine de la stratégie foncière. Il coûterait en effet trop cher à l'EPF de les développer en interne et à plein temps pour une faible sollicitation. C'est le cas du volet « prospective foncière » visant à conseiller quelques communes « rurales » de l'Isère, qui en font la demande, sur le court et le moyen terme. Il n'est pas envisageable de les abandonner sous prétexte que l'EPFL du Dauphiné ne veut pas développer de stratégie foncière. La partie prospective urbaine est donc appuyée par l'Agence Urbaine de la Région Grenobloise (AURG). D'autres compétences peuvent être déléguées à d'autres structures comme Territoire 38 pour le volet négociation. Les bailleurs sociaux sont aussi sollicités dans le cadre des projets d'habitat.

Prospective urbaine et AURG

En stratégie foncière pour le compte de l'EPFL du Dauphiné, l'AURG ne travaille que sur les questions morphologiques et de mutabilité telles que la recherche des gisements fonciers (dents creuses, friches, ...) et des propriétaires (âge, indivision, ...). L'EPFL du Dauphiné aimerait que l'AURG se penche davantage sur des questions plus techniques comme les études de capacité foncière, c'est-à-dire l'estimation du nombre de logements pouvant être accueillis sur une parcelle, ceci afin d'amortir le coût d'achat du foncier. En effet, il peut devenir difficile de trouver un promoteur immobilier si le prix du terrain lui coûte plus cher que son projet immobilier. Si la commune veut gérer elle-même son projet, il faut pouvoir l'aider à être la plus efficace possible sur le plan financier. Ainsi, les questions d'équilibre d'opération ne doivent plus être négligées.

L'Observation foncière de l'Etablissement Public Foncier Local de Haute Savoie

*Premier entretien téléphonique réalisé le 08/11/2013
avec Pierre-Emanuel Malbec*

Stratégie foncière :

Elle est essentiellement orientée sur l'opérationnel comme la réalisation d'une préemption, d'une acquisition ou d'un portage et tous les outils technico-juridiques qui peuvent y être associés. Dans le cadre d'une intervention de portage, l'EPF de Haute Savoie peut avoir recours aux baux emphytéotiques sur des durées de 60 ans. Cela peut permettre la création de réserves foncières qui sont utiles pour la maîtrise des tensions foncières. L'EPF peut aussi avoir recours à la méthode de « compte à rebours » afin de trouver un terrain pertinent où sa valeur correspond au projet devant y être développé. La stratégie foncière de l'EPF74 est généralement opérationnelle et donc rarement portée sur de la prospective foncière pour le long terme. Néanmoins, il peut agir en participant à des enquêtes pour analyser un territoire ou en participant à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme (PLU, Scot,...).

L'unique démarche de prospection foncière est celle du Plan Foncier mais elle est nouvelle et n'a été expérimentée que sur l'agglomération d'Annemasse, car le territoire est victime d'une forte pression foncière notamment du fait de la proximité avec la Suisse. Cependant, si le plan met bien en valeur les gisements fonciers à urbaniser pour l'avenir, il reste essentiellement élaboré par l'agglomération. L'EPF74 a éventuellement pu donner des avis, mais le plan sert surtout de justification pour des conventions d'intervention où l'EPF a directement l'autorisation d'acquérir tous les gisements référencés par l'agglomération. Le plan a donc pouvoir de délégation d'intervention foncière de l'agglomération à l'EPF. Ceci permet une certaine réactivité et autonomie de l'EPF en termes d'action foncière.

Echelles spatiales :

Les projets d'équipement public font systématiquement appel à une réflexion intercommunale, si la commune initiatrice du projet est membre d'une communauté de communes. Ceci afin de répondre aux recommandations coopératives qui sont de plus en plus exigées dans les documents de planification (à l'image des SCoT, PLUi et PLH). En pratique, la réflexion des échelles intercommunales n'est pas mise en œuvre pour les communes membres de l'EPF et indépendantes à toutes communautés de communes, car le maire ne veut pas s'engager dans une coopération intercommunale et il veut rester maître de sa commune.

Outils :

L'EPF de Haute Savoie travaille sans outils particuliers, hormis le tableur Excel pour la production d'une base de données interne. L'EPF travaille en autonomie. Il n'y a pas de coopération avec d'autres organismes à l'exception de la Direction Départementale des Territoires qui peut partager d'autres bases de données (statistiques, documents d'urbanisme, ...).

*Deuxième entretien téléphonique réalisé le 13/11/2013
avec Mirelle Paget*

Plan foncier

Mirelle Paget, responsable du Plan Foncier à Annemasse, affirme qu'il n'y a que l'agglomération qui est en droit de valider ou non le document de planification, mais c'est bien l'EPF qui élabore la majeure partie du plan par son rôle de conseiller auprès de la collectivité. A travers ces conseils, il s'agit d'identifier des gisements fonciers pour les projets futurs. Le but est d'orienter une stratégie foncière qui pourrait répondre aux enjeux de l'habitat, de densification, ...

Le deuxième intérêt du Plan foncier consiste à fixer à l'avance les objectifs. Ainsi, il est possible de préparer à l'avance certains outils juridiques pour faciliter les futures interventions justifiées par le plan. De plus, le plan foncier débouche sur une convention « automatisée » avec l'agglomération et le Conseil d'Administration. Cela permet à l'EPF d'avoir une dispense d'autorisation du Conseil d'Administration (CA) au moment de chaque acquisition foncière. En outre, le Plan foncier permet l'acquisition immédiate d'un terrain en vente sans accord du CA puisque ce dernier a déjà donné un avis favorable à l'acquisition de l'ensemble des gisements fonciers identifiés dans le Plan Foncier. Finalement, il s'agit de mettre en place une veille foncière.

Bases de données

Pour la constitution d'un Plan Foncier, les principaux documents consultés sont le PLH et le PLU (et/ou Scot). Les données cadastrales sont également exploitées pour identifier les propriétaires, les indivisions parcellaires, l'âge des propriétaires,... Les résultats restent approximatifs, le but étant d'avoir une idée générale sur la mutabilité des terrains. Les hypothèques peuvent être consultées sur le moyen terme pour évaluer la faisabilité d'une opération.

Outils

Il y a possibilité de déterminer dans les plans d'urbanisme et le plan foncier des Zones d'Aménagement Différées (ZAD) et des Emplacements Réservés (ER). L'EPF peut également inciter les collectivités à jongler avec la fiscalité foncière, par exemple en augmentant les impôts dans les zones à préserver de l'urbanisation, ou en les diminuant dans les zones à densifier. Enfin, il existe la

possibilité de mettre en place des Déclarations d'Utilité Publique (DUP) ou des préemptions urbaines renforcées, ...

Partenaires

Actuellement, le travail se fait uniquement en interne. Dans le cadre du Plan Foncier de l'agglomération d'Annemasse, les services municipaux et intercommunaux sont mûrs et compétents. L'entente technique est donc bonne. C'est pourquoi jusqu'à présent l'EPF n'a eu qu'à s'occuper des questions de fond tandis que l'agglomération a pu davantage se concentrer sur la forme (création des cartes du Plan Foncier). D'ailleurs, leurs documents d'urbanisme sont de qualité et les enjeux, les objectifs et les ambitions de l'agglomération sont déjà bien définis. Mais il n'est pas impossible qu'à l'avenir l'EPF puisse travailler avec des intervenants extérieurs notamment dans le cas de Plans Fonciers adaptés aux petites communes.

La stratégie Foncière de l'Etablissement Public Foncier Local du Pays-Basque

*Entretien téléphonique réalisé le 24/09/2013
avec Cyril Queffeulou*

Stratégie foncière :

Le Conseil d'Administration de l'EPF a été sensibilisé à la démarche de référentiel foncier et de mise en place d'une stratégie foncière au service des collectivités membres. La stratégie foncière se structure en plusieurs phases. La première consiste à apporter des conseils dans les documents de planification en prenant part à l'élaboration ou à la révision des PLU. L'EPF conseille également ses collectivités dans la mise en place des outils fonciers. Enfin, l'EPF accompagne les communes dans leur projet de territoire notamment par assistance de maîtrise d'ouvrage. C'est cette dernière étape qui aboutit sur le Programme d'Action Foncière (PAF).

Programme d'action foncière (PAF):

Il nécessite un travail intercommunal selon les contextes politiques, car les projets sont de plus en plus intercommunaux. L'enjeu est d'éviter à ce que les communes se concurrencent sur des projets d'équipements collectifs ou de service public. La situation s'est déjà vérifiée sur des projets de lotissement entre trois communes limitrophes. Chacune d'entre elles voulaient développer de l'habitat mais la « suroffre » de logements sur un territoire restreint a rendu les opérations peu rentables.

La création d'un PAF s'amorce par la constitution d'une convention avec chaque EPCI dont la synthèse constituera la base du prochain PPI. Cette synthèse doit exprimer les besoins de chaque commune. Ainsi, c'est depuis plus d'un an que l'EPF fait le tour de toutes ses communes et EPCI membres afin de saisir leurs préoccupations.

Dans un 1er temps : l'EPF effectue un tour des EPCI pour présenter sa démarche au sein des conseils communautaires. Cette visite comprend la distribution d'une enquête de satisfaction (niveau de connaissance et de reconnaissance des EPFL + attentes des EPCI). L'EPF fait la proposition de rencontrer individuellement chaque commune en réaffirmant l'importance de considérer le territoire comme une intercommunalité, et pas seulement comme une commune, même si les EPCI ont rarement la compétence habitat.

Dans un 2ème temps : C'est dans ses locaux que l'EPF rencontre les maires volontaires pendant 1 à 2h avec leurs documents d'urbanisme ou leur cadastre si la commune dépendant toujours du Règlement National d'Urbanisme (RNU). Lors de cet entretien, l'EPF présente l'historique de la commune sur les 10 dernières années avec les projets qui l'ont structuré. Puis l'EPF diffuse un nouveau questionnaire pour demander aux communes de se projeter dans 10 ans. Ce travail consiste à vérifier si la commune a une méthodologie de projet, des outils fonciers adaptés et un besoin d'aide pour repérer le foncier à enjeu stratégique et qui nécessiterait une maîtrise publique. L'EPF propose alors une prospection du territoire, puis une intervention opérationnelle par l'acquisition et le portage des biens fonciers.

Dans un 3ème temps : Si le projet communal est suffisamment précis (c'est généralement le cas en zone urbaine), l'EPF crée une fiche projet avec les différents moyens d'acquérir le foncier (ZAD, DUP (Droit d'Utilité Publique), ER (Emplacement Réservé),...) et une mise en avant du coût de l'opération.

Si le projet communal n'est pas suffisamment précis, l'EPF propose une veille foncière.

Le prochain PPI sera adapté en fonction des projets de territoire à enjeux et des fonciers stratégiques identifiés.

Partenaires :

Il existe un travail en commun avec la SAFER pour constituer des réserves foncières. La SAFER assiste au conseil d'administration. Elle est tenue au courant des évolutions de chaque situation car il y a une réelle volonté d'intervention sur le fond propre. Ce partenariat se traduit par une convention qui permet l'échange d'information dans un comité de pilotage. Il devait aussi y être associé l'agence d'urbanisme qui devait aider les communes à rendre leur projet d'aménagement plus lisible, mais l'agence veut facturer ses prestations. C'est pourquoi l'EPF est toujours en négociation et propose, en attendant, elle-même cette prestation.

Stratégie foncière de l'Établissement Public Foncier Local de Savoie

Entretien téléphonique réalisé le 04/11/2013

avec Philippe Pourchet

Stratégie foncière :

Elle représente maintenant 50% du travail en interne de l'EPFL de Savoie. Elle va devenir de plus en plus nécessaire au fil du temps, pour tous les EPF, notamment à cause de la loi ALUR. Cela fait depuis quelques années que l'EPF de Savoie commence à développer cette nouvelle compétence notamment parce que le contexte politique et administratif du département (conseil général) y est favorable.

L'étude se porte principalement sur les gisements fonciers et la mutabilité des terrains. Elle doit aboutir sur la création d'une réserve foncière afin de préparer stratégiquement les terrains adéquats aux futurs projets que l'on pourrait envisager. Ceci signifie que le portage doit être supérieur à une quinzaine d'année afin de contrôler l'inflation foncière. L'EPF de Savoie préfère se référer aux mandats des élus pour avoir une visibilité sur les échelles de temps, car elles dépendent en réalité du contexte électoral. Les élus n'ont pas le recul nécessaire sur leur projet au-delà de leur mandat. Il faut les pousser à anticiper les événements futurs.

La stratégie foncière prendrait donc tout son sens sur le long terme. Il ne peut y avoir de visibilité précise sur un projet particulier puisqu'il demeure imprécis. La stratégie foncière s'oppose alors aux acquisitions pré-opérationnelles qui sont des interventions de court terme.

Partenaires : Recours à des « sous-traitants »

L'EPF engage un bureau d'étude (Mission Développement Prospective) qui a pour mission d'enquêter et recenser les informations associées aux parcelles. Ceci permet l'attribution d'une note pour la dureté foncière qu'on nomme également la mutabilité foncière. Il existe également une convention entre l'EPF et la SAFER afin de permettre un accès à la base de données de cette dernière. Cette prestation est également payante. Il n'existe pas d'observatoire foncier intégré au programme de stratégie foncière de l'EPF de Savoie, car cela nécessiterait un travail à plein temps exigeant de nouveaux salariés. Mais en cas de nécessité, il est toujours possible de solliciter le bureau d'étude Mission Développement Prospective car il développe aussi ce type de compétences. Malgré sa prestation gratuite, elle est peu demandée, car le bureau d'étude ne couvre pas l'essentiel du territoire de l'EPF.

Echelle spatiale :

L'échelle de travail s'adapte à celle de l'élu ou du projet. S'il est amorcé par une communauté de communes, alors l'échelle de la stratégie sera supra-communale. Si elle dépend d'une commune seule, alors l'échelle restera locale, ce qui est souvent le cas. Le choix des projets dépend des décisions politiques. Il n'est pas du rôle de l'EPF de conseiller les élus sur ces choix.

Le diagnostic foncier de l'Agence d'Urbanisme de l'Arrondissement de Béthune

*Entretien téléphonique réalisé le 27/09/2013
avec Jessica Dourlens*

Contexte :

A l'initiative des syndicats et des intercommunalités, l'AULAB fut sollicité pour la mise en place d'un diagnostic foncier. Personne n'avait encore développé cette compétence. Or, face aux exigences des SCOT, il n'existait pas encore de solutions pour répondre aux problèmes urbains du Nord-Pas-de-Calais. Ces derniers se traduisent par un étalement urbain linéaire des petites communes le long des routes. Ces formes urbaines causent un fort préjudice dans la maîtrise de la consommation foncière et de la préservation des espaces agricoles car elles laissent apparaître une morphologie tentaculaire qui s'étend le long des axes en laissant en friche de vastes terres agricoles.

Soutenu, appuyé et conseillé par plusieurs acteurs tels que l'Etat (anciennement la direction départementale de l'équipement), l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais et 4 autres EPCI (communautés de communes), l'AULAB a mis au point une méthodologie du diagnostic foncier à urbaniser à vocation d'habitat. La prestation est non obligatoire et elle est gratuite pour les communes. Elle est financée par des syndicats mixtes à hauteur de 3000€ à 4000€ par intervention. Elle peut être commandée pour les EPCI, les élus et les autres bureaux d'études. Après plus de 3 ans d'expériences, les résultats sont satisfaisants car 66 communes ont déjà fait appel à l'AULAB pour un diagnostic foncier de leur territoire et 14 nouvelles demandes sont en cours.

La méthodologie proposée par l'AULAB suscite l'intérêt d'autres acteurs de l'aménagement du territoire comme certaines agences d'urbanisme ou la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

Remarques à propos de la mise en œuvre de la stratégie foncière :

Pourquoi, comment obtenir des informations auprès des habitants ?

C'est une démarche qui reste occasionnelle. Le but n'est pas de faire du porte à porte mais de comprendre un peu les intentions des habitants pour leur commune. Comment la perçoivent-ils ? Comment aimeraient-ils la voir évoluer ?

Comment déterminer/adapter le « coefficient d'aménagement » (CA)?

Son rôle est similaire au « facteur de localisation des activités » mais adapté aux préoccupations de l'habitat. Les caractéristiques et les pondérations peuvent évoluer selon l'interprétation du prestataire et en fonction du type de diagnostic foncier souhaité (habitat, économie,...). Le contexte géographique peut également influencer le CA : une commune mal desservie en transport en commun sera « pénalisée » par une notation sévère (en prenant toujours compte des réalités territoriales). Le modèle expliqué dans le document « Méthodologie du diagnostic foncier à urbaniser à vocation habitat » reprend l'exemple type d'une communauté de petites communes rurales du Nord-Pas-de-Calais. Cependant, les critères du CA ne changent pas d'une commune à une autre mais varient selon le contexte intercommunal (SCOT, EPCI, ...).

Pourquoi raisonner en termes de logement (COS) et non en termes d'habitation (densité ménage) ?

Le contexte est adapté à une petite commune rurale, c'est-à-dire qu'un logement équivaut à une maison soit encore une habitation. En effet, il existe peu de projets de logements collectifs dans les petites collectivités. Mais il faut pouvoir réinterpréter ces données pour les adapter à l'échelle de l'intercommunalité.

Pourquoi l'utilisation du SIG ?

C'est un gain de temps considérable dans la géolocalisation des parcelles car l'outil informatique est appuyé par un GPS. Cela représente également un aspect pratique dans la confrontation des données puisque la fonction de calage des SIG permet la superposition précise des cartes de différentes thématiques. Ainsi, en superposant une carte cadastrale, une carte des risques technologiques ou naturels et un plan de zoning du PLU, il est possible de trouver des espaces urbanisables encore libres.

Pourquoi un désintérêt des questions financières pour le diagnostic ? (Valeur vénale, charge foncière, ...)

Cette démarche amorce la phase opérationnelle. Elle n'est donc pas forcément pertinente dans une phase d'analyse.

Rendu :

Le document final rendu aux commanditaires se compose d'un dossier de 10 à 15 pages et de 4 cartes A0 décrivant le territoire par ses réseaux de transport, ses potentiels fonciers, etc.

2.2. La stratégie foncière dite « d'observatoire »

2.2.1. Description de la stratégie par observatoire

Les observatoires fonciers constituent des statistiques où l'étude des prix reste une préoccupation majeure, car elle nécessite une expertise des marchés fonciers que tous ne peuvent développer du fait du caractère confidentiel des bases de données. Les observatoires servent alors :

- De référence fiable au moment de conseiller les élus : ces derniers attendent beaucoup des arguments économiques du projet et cela constitue pour eux un argument pertinent non négligeable.
- À permettre une meilleure autonomie, justesse et réactivité que celles des Domaines : ces facteurs permettent un gain de temps pour la suite du projet lors de la prise de décisions, de la négociation ou des acquisitions à l'amiable avec les propriétaires. Ils facilitent aussi les études de faisabilité du projet.
- À gérer en interne une base de données de l'économie du foncier et à la géo-référencer afin de comprendre les logiques de marché sur le territoire pour anticiper les futures zones de tension et de pression foncières.
- À évaluer et comparer les objectifs initiaux aux résultats finaux tels que des bilans à mi-parcours.
- À mutualiser toutes ces connaissances du territoire pour les rendre plus lisibles et plus accessibles à d'autres acteurs de l'aménagement et aux collectivités membres.

Les observatoires fonciers s'intéressent aussi aux usages et à la consommation foncière afin :

- De traduire physiquement les conséquences du marché foncier sur l'urbanisation : par exemple, les zones propices à un urbanisme diffus et peu dense sont des régions où le prix du foncier peut rester plus abordable qu'en milieu urbain compact et dense.
- De mettre en évidence la consommation foncière sur le territoire : on peut parler d'étude de la morphologie urbaine à travers ses différentes phases d'extension dans le temps.

C'est pourquoi Les Domaines semblent aussi s'intéresser de plus en plus aux observatoires fonciers développés par les EPF, notamment pour comprendre les dynamiques territoriales grâce au géo-référencement. La stratégie foncière par observatoire s'impose alors comme un outil tout à fait crédible.

Les observatoires fonciers se démarquent par deux méthodes :

Méthode autonome: Cette stratégie foncière consiste à monter sa propre banque de données en récoltant les informations des autres bases de données telle que Perval ou MAJIC. La difficulté

consiste à "traiter l'information brute" pour en faire une base de données rangée, hiérarchisée et ordonnée. Ces bases de données sont souvent payantes et elles ne peuvent être transmises à n'importe qui. Elles donnent des informations sur les propriétaires et la valeur de leur patrimoine. Certaines d'entre elles ne peuvent être diffusées qu'auprès d'établissement public œuvrant pour des missions publiques nécessitant ce type d'information. Les EPF peuvent donc facilement faire la demande auprès de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour avoir accès à ces banques de données. La plus accessible est la base de données Demande de Valeur Foncière (DVF). Elle permet d'étudier la valeur du foncier d'après les dernières transactions transmises aux hypothèques. Mais cette base de donnée est mal ordonnée ce qui explique l'intérêt grandissant pour la base Perval, gérée par les notaires, mais qui demeure encore trop incomplète et coûteuse (les notaires ne sont pas encore tous obligés d'y renseigner les ventes). La base de données des fichiers fonciers standards, appelée communément MAJIC, est incontournable car elle renseigne sur la "charge financière" des biens fonciers (impositions, taxes, ...).

Méthode coopérative : Elle s'appuie sur la mise en place d'observatoires locaux qui récoltent eux même les informations sur leur territoire respectif afin de les faire remonter à l'observatoire fédérateur qui traitera ces données. Elle est plus difficile à mettre en place car elle exige une coordination, une implication et une motivation soutenue et continue des observatoires locaux. En revanche, elle implique tous les acteurs du territoire ce qui la rend très efficace quand elle est bien respectée. Concrètement, l'observatoire fédérateur peut être du rôle de l'EPF et les observatoires locaux peuvent être la mission de chaque commune membre (à condition que le territoire soit bien couvert).

Cependant, les objectifs de ces deux méthodes, telles que nous les avons précédemment décrites, restent identiques. Pour cela, les observatoires doivent assurer une veille foncière pérenne.

Si l'observatoire prend ses sources localement, ses conclusions dépendent d'une analyse spatiale large (échelle du pays, du Scot,...) car il faut un certain recul pour tirer des hypothèses quant à l'évolution du marché foncier.

Quelles sont les conséquences sur l'ingénierie opérationnelle ?

Cette stratégie comporte plusieurs avantages agissant sur le court et moyen terme des projets:

- L'observatoire s'impose comme un outil d'aide à la décision.
- Il permet la constitution de valeurs de référence pour préparer un budget d'acquisition.
- Il permet aussi de débloquent des opportunités en fonction des prix en décelant les meilleures situations.
- Enfin, il sert à évaluer les différents projets sur plusieurs années, qu'ils soient publics ou privés, afin de déposer des bilans critiques (notamment en terme d'investissement public).

Mais la stratégie par observatoire présente aussi des bénéfices sur le long terme :

- L'observation sert d'outil comme une aide à l'anticipation.
- Elle permet de savoir quand acheter (*quand est-ce que c'est le moins cher ?*).
- Elle permet de savoir où acheter (*où est ce que c'est le moins cher ?*).
- Elle sert à déterminer les potentialités foncières : *quelles sont les volumes de vente entre les différents quartiers d'une agglomération ? Où sont les territoires dynamiques ? Quels biens s'échangent en priorité ?*

Il reste difficile d'analyser finement un marché dans son ensemble au vu du nombre de facteurs qui entrent en jeu. Il y a nécessité de rester sur une analyse globale et donc une échelle supra communale.

2.2.2. Exemples de stratégies par observatoire

L'Observation foncière de l'Établissement Public Foncier d'État de Normandie

*Entretien téléphonique réalisé le 24/09/2013
avec Cyril Queffeuilou*

Deux échelles d'intervention :

L'EPF de Normandie travaille sur deux échelles spatiales :

L'échelle régionale : des études sont portées avec les DREAL (Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) principalement pour des missions à vocation d'habitat. L'échelle peut cependant être réduite au canton administratif mais une vision des évolutions du contexte régional est nécessaire. Elle suscite l'intérêt de nombreux acteurs de l'aménagement du territoire en particulier les grandes intercommunalités travaillant sur des documents de type SCOT.

L'échelle locale : elle demande une connaissance plus précise de la région en « zoomant » sur une mosaïque de petits territoires. Cette échelle justifie l'intervention d'observatoires locaux spécialisés et connaissant bien leur territoire. Ainsi, l'EPF sollicite des agences d'urbanisme comme prestataires « sous-traitants », car ce sont elles qui élaborent les PLU et qui connaissent le mieux les communes. Il arrive d'ailleurs que des documents d'urbanisme soient contradictoires sur une même entité territoriale, c'est pourquoi il est intéressant d'impliquer les agences d'urbanisme afin qu'elles justifient leur point de vue. En effet, l'échelle locale ne peut pas se limiter à celle de la

commune. L'information doit être portée à l'échelle du bassin de vie puisque le marché foncier dépend du contexte alentours. Il y a donc nécessité de travailler aussi avec les EPCI en favorisant les documents d'urbanisme de type PLUi. Cependant, il ne faut pas non plus rester totalement insensible aux PLU car seul le maire reste maître de l'aménagement de sa commune.

Analyse économique :

Une fois les analyses effectuées depuis les observatoires de l'EPF, les résultats sont confrontés aux bases de données Demande de Valeurs Foncières (DVF) de la direction générale des Finances publiques et à son équivalent PERVAL des notaires de France. Cette vérification permet d'apporter des informations complémentaires et des explications aux évolutions des prix. Le but est d'obtenir une information qualitative en sortant du simple registre statistique. C'est également un travail à part entière qui nécessite l'intervention de « sous-traitants » supplémentaires, car il faut pouvoir discuter avec les propriétaires et les promoteurs. Les conclusions finales sont graphiques et cartographiques.

Analyse « morphologique » :

La consommation foncière est soumise à un suivi annuel, qu'elle soit liée à l'extension du bâti ou au renouvellement urbain. Le but est d'évaluer la vitesse de l'artificialisation des sols et de localiser des gisements fonciers (dents creuses, îlots vacants, ...). Ce travail intéresse beaucoup les syndicats du SCOT.

Outils :

L'utilisation des SIG est incontournable. Ils sont le format d'étude sur lequel tous les autres opérateurs et sous-traitants travaillent. De plus, les SIG présentent l'avantage de renseigner précisément les parcelles ou zonages dans les tableurs et de croiser les informations entre les différentes thématiques abordées. Par exemple, il est possible de croiser un tableur sur le prix du foncier avec celui sur les zones de risques naturels et technologiques. Cette analyse territoriale est importante pour une bonne démarche opérationnelle. A l'issue du diagnostic foncier, la stratégie foncière est résumée par une convention de type Programme d'Action Foncière (PAF).

Partenaires :

Outre les agences d'urbanisme qui connaissent bien leurs territoires pour avoir rédigé des documents d'urbanismes, d'autres sous-traitants sont appelés pour affiner l'observatoire : Géodis (géomètres) est spécialisé dans l'observation foncière et produit les informations cartographiques. Astym (cabinet conseil en aménagement du territoire) est davantage orienté sur les études et les analyses foncières.

Remarques :

- Le travail de l'EPF de Normandie vise à coordonner différents acteurs compétents dans les thématiques foncières pour aboutir à un travail complet sur le diagnostic et la stratégie

foncière. Cette stratégie reste de sa propre initiative et l'EPF joue le rôle de « chef d'orchestre ».

- La mise en place de la stratégie foncière par observatoire à l'EPF de Normandie date de 2009. La structure est très satisfaite de son initiative puisqu'elle rencontre un succès grandissant. Deux nouveaux syndicats de SCOT veulent adhérer au dispositif qui en compte déjà six. D'autres organismes sont aussi intéressés comme la Délégation Régionale aux Technologies de l'Information et de la Communication (DRTIC). Le seul organisme insatisfait est la SAFER de haute Normandie car elle avait déjà pris cette initiative et il n'existe pas de convention avec l'EPF. Ainsi, les deux structures sont en concurrence et l'objectif pour les deux partis est de pouvoir créer un partenariat.
- Il ne faut pas imposer un observatoire du foncier aux membres de l'EPF, car l'intérêt est de leur rendre service. De plus, la prestation doit rester gratuite. Mais il faut payer les sous-traitants dont les charges sont réparties entre l'EPF, le Conseil régional, et le commanditaire (à hauteur du tiers de la facture).
- Il est très important de définir ses besoins avant de se lancer dans une stratégie foncière :
Pour quoi? Pour qui ? ...

L'observatoire foncier de l'Établissement Public Foncier Local du Syndicat Mixte d'Action Foncière (Auvergne)

*Entretien téléphonique réalisé le 13/11/2013
avec Julien Bonnet*

Contexte :

L'observatoire est toujours en cours de construction par Julien Bonnet. Après un an de travaux, les données DVF et MAJIC sont accessibles et elles peuvent être croisées grâce à l'élaboration d'une macro Excel afin d'en faciliter la lecture (le but étant de joindre sur une même parcelle les données MAJIC avec les données DVF). L'issue de ce travail est le référentiel foncier.

La source MAJIC est beaucoup plus aboutie et complète que la source DVF. En revanche, cette dernière n'est utile que pour les valeurs foncières et un certain nombre de détails qu'on ne peut retrouver dans les données MAJIC. De plus, la DVF contient des erreurs qu'il faut corriger par la jointure de MAJIC.

Le but final est de créer une base de données semblable à celle de Géoportail. Elle doit pouvoir concentrer par superposition des calques pertinents pour la stratégie foncière : des images satellite (orthophotographies), des cadastres, les valeurs foncières (données MAJIC+DVF), les

mutabilités des parcelles,... L'intérêt est de pouvoir aboutir à une veille foncière capable de répondre au moment présent de la faisabilité d'un projet. Dans l'immédiat, l'objectif n'est pas de faire de la prospection foncière car l'EPF ne veut pas se lancer dans la création de réserves foncières.

Déroulement actuel :

Bien que peu abouti, l'observatoire est déjà réclamé par certaines collectivités. En effet, la stratégie mise en place a été réclamée par les adhérents de l'EPF afin de les aider à déterminer le prix du foncier. Il fallait créer une base de données rigoureuse et indépendante des Domaines car leur sollicitation présente plusieurs inconvénients tels que des délais d'attentes et une inexactitude de certaines estimations de biens. D'ailleurs, les Domaines s'intéressent de plus en plus aux méthodologies des stratégies foncières par observatoire, car elles permettent également de géolocaliser le prix des parcelles et d'étudier le contexte territorial. En effet, les Domaines aimeraient aussi pouvoir connaître les zones de tension foncière d'un territoire et de pouvoir les anticiper.

Aujourd'hui, lorsqu'une collectivité sollicite l'EPF pour connaître le prix d'un terrain afin d'étudier la faisabilité d'une opération urbaine avant sa phase d'acquisition, elle est invitée à officialiser sa demande en rédigeant une lettre auprès du directeur et du président de l'EPF (lettre archivée). Par la suite, l'observatoire élabore un livret, depuis son référentiel foncier, qui renseigne les informations des parcelles. Le livret est validé par le directeur et le commanditaire. La prestation est gratuite. L'observatoire a donc un rôle de conseil auprès des élus pour suivre l'évolution du prix des terrains et assurer une certaine anticipation sans avoir recours aux Domaines. Il sert également de référence pour les négociateurs internes de l'EPF.

Partenaires :

L'observatoire passe par le Centre Régional Auvergnat de l'Information Géographique (CRAIG). Il a été créé pour fédéraliser les différentes informations et bases de données de l'Auvergne. Ainsi, l'observatoire peut avoir facilement accès aux données INSEE, MAJIC, IGN, impôts, PCI vecteur (cadastre vectorisé), et autres.

L'observatoire demande également des informations à la Direction Départementale des Territoires qui possède l'ensemble des documents d'urbanisme, dont les PLU vectorisés. Le Service Consommation Foncière de la Direction Départementale des Territoires (DDT) travaille sur la prospective foncière tandis que l'observatoire de l'EPF s'oriente davantage sur de la veille foncière. Toutefois, Monsieur Bonnet regrette le manque de coopération entre son EPF et la DDT, car selon lui, les croisements d'informations entre son observatoire et les analyses de la DDT permettraient l'obtention d'une base de données aboutie et puissante.

Outre ces partenariats avec le CRAIG et la DDT, l'EPF travaille seul le reste du temps. Mais il combine les résultats de son observatoire avec les études foncières du conseil général et de l'agence d'urbanisme. Ces derniers ont une approche prospective davantage tournée vers l'affectation du foncier.

Les fichiers fonciers standards : MAJIC

L'acquisition de la base de données MAJIC se fait auprès du service des impôts. Ce sont des données confidentielles qui recensent le patrimoine des propriétaires, mais le service des impôts accepte généralement de les transmettre aux EPF car leurs besoins sont justifiables. Il faut également réclamer une autorisation à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), mais celle-ci sera justifiée par le service des impôts. La loi interdit la conservation des données MAJIC sur plus d'un an, mais il est possible de contourner légalement le dispositif judiciaire en supprimant/modifiant quelques données MAJIC inutiles pour l'EPF. Il ne faut pas oublier que l'intérêt d'un observatoire est de pouvoir archiver ces données afin de suivre l'évolution du marché foncier.

Outils :

Les deux outils utilisés sont Excel, pour sa qualité de tableur, et ArcGIS comme logiciel SIG. Ce dernier est payant mais très performant, car il doit pouvoir traiter des bases de données lourdes et longues en informations.

La stratégie foncière du Conseil Général de Gironde - Direction de l'aménagement du Territoire – Service de l'Aménagement et de la gestion de l'Espace.

*Entretien téléphonique réalisé le 29/10/2013
avec monsieur Grenier*

Contexte :

Les enjeux territoriaux de la Gironde tournent davantage autour de la question environnementale (étalement urbain) que sur la question sociale ou celle du marché foncier. Le conseil général et les élus locaux ont souhaité la mise en place d'un EPF local pour les aider à surmonter ce défi grâce à l'élaboration d'une expertise foncière adaptée. Pour des raisons politiques, la création de l'EPFL n'a pu être validée, car le préfet exigeait l'adhérence obligatoire de la municipalité de Bordeaux. Mais cette dernière refusait la mise en place d'une nouvelle taxe (Taxe Spéciale d'Équipement). En conséquence, un observatoire foncier a été créé dans le conseil général de la Gironde et ses missions s'apparentent à celles d'un EPFL classique, ce qui était la meilleure alternative possible.

L'observatoire :

L'observatoire doit assurer depuis un an une analyse régulière des territoires. Il doit suivre l'évolution de l'artificialisation des sols (consommation foncière) et du marché foncier et

immobilier. La prestation est gratuite et les communes qui sollicitent l'observatoire peuvent connaître les tendances et les évolutions à venir sur leur territoire. L'objectif est de pouvoir comprendre le phénomène d'étalement urbain en Gironde et les tensions foncières qui lui sont associées. Il pourra alors être possible d'anticiper le marché foncier par la constitution de réserves foncières en milieu urbain dense. De plus, il devient possible d'aider pertinemment les communes à réviser leur PLU selon les prévisions de l'observatoire. Enfin, le conseil général propose une stratégie foncière qui s'appuie toujours sur les analyses techniques de son observatoire pour y élaborer des Conventions d'Intervention Foncière.

L'observatoire est composé de 3 volets :

- Une analyse de l'état du marché des terres agricoles, de leur artificialisation, de la pression foncière,... grâce à une convention avec la SAFER facilitant le partage des données.
- Une analyse du marché de l'immobilier appuyée par des bases de données souvent payantes : base des notaires PERVAL, base des impôts Appartement et Maison, base de données de l'administration fiscale Demande de Valeur Foncière.
- Une analyse des fichiers cadastraux comme indicateur spatial pour situer les données dans l'espace.

Le succès est apparent car la prestation reste gratuite. Destinée initialement aux communes, elle est également réclamée les trois quarts du temps par des bureaux d'étude. De plus en plus de syndicats de SCoT font aussi appel à l'observatoire. L'observatoire coopère beaucoup avec le service logement du conseil général pour bénéficier de données supplémentaires quant aux questions de l'habitat.

Convention d'Intervention Foncière :

Ce n'est ni un programme de prospection, ni un plan d'action foncière, mais plutôt un outil de « stratégie urbaine » au service des élus. Cette convention cherche à optimiser le projet de territoire en proposant quelques améliorations ou modifications. C'est un outil non obligatoire qui vise à conseiller les élus sur leur projet urbain. Même si la Convention d'Intervention Foncière est proposée par l'observatoire, elle doit être distinguée de la stratégie foncière qui ne traite que de l'analyse des sols.

Echelles :

L'échelle varie entre celle de la commune ou de la communauté de communes en fonction du type de projet. Néanmoins, certaines thématiques de diagnostic, comme celle de l'étude du marché foncier, restent souvent cantonnées aux échelles supra-communales, quel que soit le type de projet. En effet, l'analyse des tensions foncières nécessite d'être globale.

2.3. Hypothèse d'une stratégie foncière pour l'EPF d'Alsace

2.3.1. Synthèse des deux grandes approches de la stratégie foncière

Les stratégies par observatoire et par observation présentent des atouts différents pour des objectifs opposés. Dans l'idéal, les deux approches doivent être complémentaires. Mais faute de moyens et d'organisation, il n'existe pas encore de prospective foncière complète. Lorsqu'elle s'efforce de le devenir, la pondération de ces deux approches dépend de la sensibilité des politiques foncières et du contexte territorial.

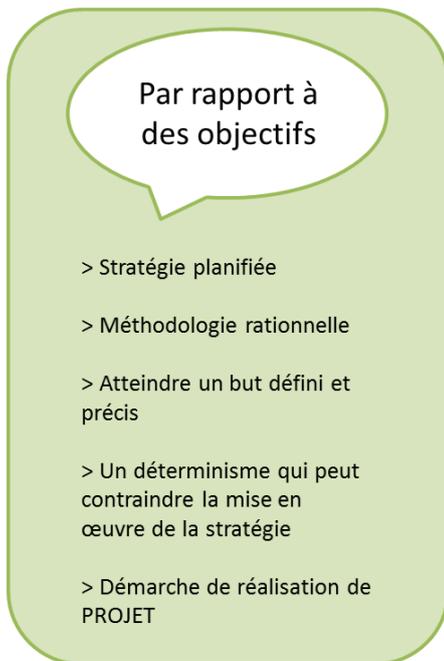
Le tableau ci-contre récapitule les principales caractéristiques des deux démarches :

	L'observation	L'observatoire
Démarche	Morphologique	Economique
Objectif principal	Maîtrise de la consommation foncière	Maîtrise des tensions foncières
Principe	Gisements fonciers (constitution réserves foncières et anticipation des ventes)	Marché foncier (constitution d'une veille foncière et recherche des opportunités de prix)
Méthode	Autonome et ponctuelle	Coopérative et continue
Echelle	Locale (communale à supra-communale)	Globale (supra-communale à départementale)

Une stratégie par observation apparaît préférable pour l'EPF du Bas-Rhin, car elle répond davantage aux préoccupations qui ont été soulevées dans la première partie. Même si l'observatoire n'exclut pas les problématiques liées à la consommation du sol, l'observation s'impose comme étant l'outil le plus pertinent grâce à son approche de la morphologie urbaine. Elle s'illustre par la recherche de gisements fonciers selon divers bases de données comme les PLU, les PPRT/N, ou les servitudes d'utilités publiques. De plus, une démarche coopérative et continue dans le temps, comme le suggère la stratégie par observatoire, serait plus compliquée à mettre en place par l'EPF du Bas Rhin, car ce dernier est encore jeune et en cours d'évolution (transformation en EPF d'Alsace). Enfin, il faudrait l'accès à des bases de données spécifiques mais certaines comme la DVF n'existent pas dans le droit local Alsacien-Mosellan. Il faudrait ajouter une charge de travail supplémentaire qui consisterait à adapter le Livre Foncier en DVF.

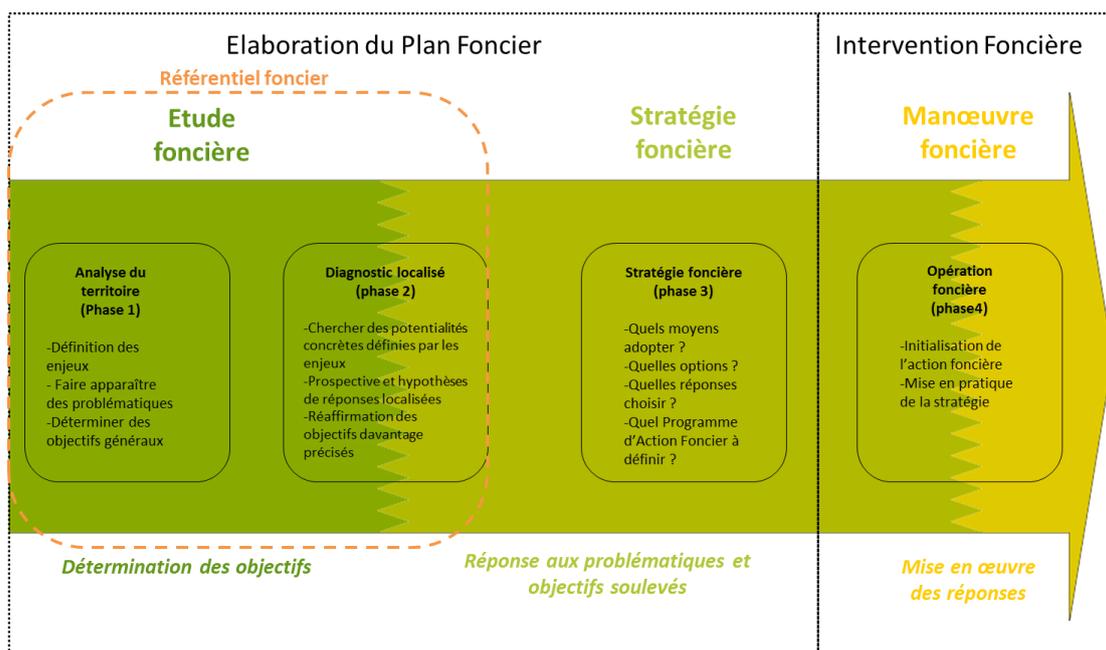
2.3.2. Démarche générale

Il est proposé une démarche de type observation capable de s'adapter à des objectifs et à des opportunités :



Les premiers objectifs se réfèrent à la recherche de gisements fonciers pour des futurs projets définis, afin de favoriser le développement de l'Alsace sans compromettre ses enjeux territoriaux (limitation de l'étalement urbain, optimisation du logement social,...). L'identification des gisements fonciers n'est pas la même selon la nature du projet : doit-on construire des logements sociaux ? Une zone d'activités ?... C'est ici que prend tout le sens de foncier stratégique. Nous y reviendrons en troisième partie.

En revanche, notre stratégie par observation devra aussi pouvoir anticiper des opportunités foncières. Elle soulève la question des réserves foncières si des gisements intéressants sont localisés et qu'il faudra mettre à l'abri des pouvoirs publics dans l'attente d'un projet plus précis. L'anticipation peut aussi se traduire par une aide à la décision pour les élus en cas de Déclaration d'Intention d'Aliénée (DIA) inattendue.



Notre stratégie foncière doit s'alimenter d'une étude foncière (phases de prospection). Cette dernière constitue le référentiel foncier. La Phase 3 doit alors pouvoir répondre précisément aux besoins selon les diagnostics établis. Par exemple, elle doit pouvoir décrire les outils de l'action foncière les plus efficaces à mettre en œuvre selon le contexte.

1- La phase analytique

Elle consiste à connaître un territoire par ses enjeux et contraintes géographiques, historiques, sociales, politiques, économiques et environnementales. Il y a nécessité de travailler sur une échelle supra-communale, car les interactions ne se limitent pas aux frontières administratives. De plus, il faut pouvoir conseiller les élus si des projets similaires peuvent se concurrencer d'une commune à une autre. En conséquence, le travail de proximité et de terrain est important. Il faut discuter avec les élus et les habitants pour comprendre les enjeux de la commune.

1] Prise de connaissance du contexte communal et de ses environs

Ex: Quelle est la typicité du territoire pouvant proposer ou devant exiger la création d'un projet ? Quelles sont les tendances démographiques ? Y aurait-il un besoin de logements dans les prochaines années à venir ? ...

2] Mise au point des ambitions politiques du territoire intercommunal

Ex: Quels sont les projets déjà engagés ou voulant être engagés de la part des élus ? Répondent-ils aux enjeux de leur territoire ? Ne se concurrencent-ils pas les uns les autres ? Combien de nouveaux logements sont à construire pour compenser la croissance démographique ?...

3] Recherche de potentiel foncier urbanisable

La recherche de potentiel urbanisable peut se faire grâce à l'utilisation de SIG capable de superposer différentes données cartographiques selon le droit du sol (PLU, PPRN,...), la surface (cadastre), le milieu (orthophotographie, topographie IGN), ...

Ex: Quelles sont les parcelles ouvertes à l'urbanisation nécessaires à la réalisation du projet ? Quelles sont les surfaces totales disponibles, quelles sont leurs localisations selon les documents d'urbanisme ?...

2- La phase diagnostique

Elle concentre son analyse sur les potentiels fonciers précédemment déterminés en croisant les informations avec celles du projet. En conséquence, l'objectif est de déterminer le ou les parcellaires les plus adéquats au projet. Le travail s'oriente davantage sur une échelle communale et locale, car il est exclusivement « morphologique ».

1] Elaboration d'un « coefficient d'aménagement »

La notion de coefficient d'aménagement (CA) a été empruntée de celle de l'Agence d'Urbanisme de l'Arrondissement de Béthune (AULAB) avec la collaboration de l'EPFE du Nord-Pas-de-Calais et de la DDE de Béthune-Lens. Elle permet de distinguer parmi les potentiels fonciers les fonciers stratégiques. Le CA de l'AULAB n'est adapté qu'aux critères d'implantation des logements, mais il est possible de l'adapter en fonction des enjeux des autres types de projets. En conséquence le CA de l'AULAB est un filtre supplémentaire à la recherche de potentiel foncier urbanisable. Il peut être très favorable ou défavorable selon les critères de centralité, de services, de sécurité, de réseaux, de transports et de projets alentours. Nous y reviendrons en partie 3.

Ex: Quel est le type de terrain (bâti ou non bâti) ? Quels sont les atouts géographiques pour une zone de chalandise efficace ? Quelle est la topographie ? La parcelle est-elle proche d'une desserte de transport en commun ?...

2] Elaboration d'un indicateur de mutabilité

L'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise a proposé une méthode d'évaluation du potentiel de renouvellement urbain. La mutabilité des parcelles est une moyenne de plusieurs notes allant de 0 à 3. Ces dernières représentent cinq thèmes majeurs : le caractère bâti/non bâti, l'affectation principale, l'occupation, la composition de l'occupation et de la propriété, et l'état du bien. La détermination de la mutabilité d'un bien foncier permet d'influencer les choix d'acquisition pour la constitution de réserves foncières ou pour un projet défini. Ceci afin de favoriser les acquisitions à l'amiable à coût maîtrisé.

Ex: Qui sont les propriétaires ? Quel sera la difficulté d'acquisition du ou des terrains ? Quelle est valeur vénale ou quelles sont les charges foncières estimées ?...

3] Restitution des calculs

La restitution des calculs est une réflexion synthétique et une mise en commun de tout ce qui a été précédemment étudié afin de déterminer les fonciers stratégiques du ou des projets. Elle doit se traduire par la création d'un référentiel foncier, c'est-à-dire une carte qui résume l'emplacement des gisements fonciers en fonction de leur mutabilité et du coefficient d'aménagement.

Ex: Combien de surface faut-il urbaniser pour le projet ? Quelle est la capacité foncière ? Quelle est la surface réelle et pertinente des terrains constructibles ? Les objectifs ont-ils été atteints par rapport aux besoins du projet initial ?...

3- La phase stratégique

Elle se traduit par la mise en place d'une organisation de travail répondant précisément aux problématiques soulevées dans les phases en amont. C'est le montage et la programmation adaptés de la phase opérationnelle en fonction des enjeux précédemment définis.

1] Choix des outils à mettre en place

Il s'agit de planifier les outils d'intervention foncière afin de déterminer les meilleures options possibles.

Ex: Quels outils de l'acquisition foncière choisir (droit de préemption urbain, zone d'aménagement différé, expropriation,...) ? Quels outils d'intervention foncière choisir (bail, vente en l'état futur d'achèvement,...) ? Quels outils de définition de projet et de réserve foncière choisir (emplacements réservés, zone d'aménagement concerté,...) ?...

2] Déterminer un Programme d'Action Foncière

C'est la relation entre le choix des outils à mettre en place et le référentiel foncier. On peut aussi parler de Plan Foncier comme expliqué en sous-partie « Description de la stratégie par observation ». Le Plan Foncier est l'aboutissement concret de la stratégie foncière. Il doit permettre d'intervenir à tout moment même lors des situations d'urgence. En effet, le programme d'action foncière permet d'anticiper les acquisitions en ayant préparé les outils nécessaires sur des parcelles ciblées.

Ex: Quel est le programme et l'organisation opérationnelle à suivre ? Quelle est la durée du contrat ? Quelle doit être la durée de portage ? Quelles sont les engagements, rôles et règles de chacun ?...

3] Etude des démarches d'urbanisme pré-opérationnelles

L'étude de ces démarches peut influencer la suite du programme en proposant de nouvelles formes urbaines ou une autre répartition géographique des projets pour optimiser l'espace et la qualité du patrimoine urbain.

Ex: Quelles autres interventions opérationnelles sont à envisager (dépollution, entretien,...) ? Quelles sont les conclusions des études de faisabilité ?...

4- La phase opérationnelle

La dernière phase met en pratique tous les éléments définis dans la phase diagnostique. C'est l'ultime étape. Elle est effective et concrète.

1] Mise en place de l'action foncière

Ex: Achat, portage, rétrocession des terrains, ...

2] Et d'autres interventions possibles...

Ex: Gestion, remise en état des terrains (dépollution, démolition), ...

Echelles temporelles :

Par la création d'un Plan Foncier et la possible mise en place de réserves foncières, la stratégie foncière est adaptée à toutes les échelles de temps :

Echelle	Objectifs prioritaires	Contexte	Influence sur le projet	Durée acquisition et portage
Court terme	Par rapport à des opportunités	Projet connu et défini. Réaction à un déblocage « inattendu » du foncier	Réponse directe (ou urgente) à un besoin imminent	2 à 4 ans
Moyen terme	Par rapport à des objectifs	Projet connu et défini. Pas de « précipitation » dans la réalisation du projet	Réponse indirecte à un besoin planifié (voire envisageable)	5 à 10 ans
Long terme	Pour pouvoir anticiper	Pas de projets définis. Création de réserves foncières pour maîtriser le coût des futurs projets	Pas de vision opérationnelle. Création de stock pour préparer les besoins futurs ou supposés	10 à 30 ans (?)

Echelles spatiales :

Deux échelles doivent être prises en compte :

L'échelle communale: c'est défendre l'idée que le maire reste le seul responsable politique de sa commune. Les décisions viennent et doivent venir de ce dernier. Il n'existe aucune autre légitimité venant des autres élus voisins. Ainsi, le maire assure et maintient une certaine indépendance et autonomie de sa commune vis-à-vis de ses voisines. La phase analytique peut être adaptée à l'échelle locale. Elle est facile à mettre en œuvre, mais il faut veiller à ce qu'elle ne présente pas certaines incohérences avec les communes voisines. En effet, l'échelle locale a tendance à renforcer l'indépendance des communes ce qui favorise la compétition et la concurrence des territoires.

L'échelle supra-communale: c'est privilégier la coopération entre les communes. Les décisions prises en amont du projet doivent être concertées. Ainsi, l'échelle supra-communale assure une cohérence entre les communes qui ne sont plus mises en concurrence. La consommation d'espace est davantage réduite et les finances publiques sont mieux rationalisées. C'est une échelle de travail qui devient de plus en plus légitime à l'image des Scot, PLUi, et EPCI. Cependant, elle reste difficile à mettre en œuvre, car chaque maire peut avoir ses propres intérêts à défendre pour sa commune. Il faut trouver un compromis équitable entre tous les élus.

2.3.3. Expérimentation par le TSPO

« Le Transport en Site Propre de l'Ouest strasbourgeois (TSPO) est un projet de transport en commun avec un service de bus express entre Wasselonne et Strasbourg, destiné à améliorer les conditions de déplacements dans ce secteur et à proposer une alternative à l'usage de la voiture individuelle »

La première phase d'aménagement, réalisée directement par le Conseil Général du Bas-Rhin, se situe entre Wasselonne et Ittenheim, sur la RD 1004, avec :

- Un site propre (couloir bus) le long des routes existantes, sans réduire leur capacité actuelle puisque le nombre de voies sera maintenu.*
- Des aménagements donnant la priorité aux bus pour franchir les carrefours importants dans les différentes communes traversées.*
- Divers équipements pour l'accès à ce moyen de transport et le confort des usagers (parkings relais, information voyageurs en temps réel...).*
- La mise en service d'autocars dédiés à la ligne, avec des aménagements et des équipements spécifiques*

Les aménagements de la section interurbaine Wasselonne - Ittenheim sur la RD 1004 ont été déclarés d'utilité publique le 16 janvier 2012 par arrêté préfectoral du Bas-Rhin. » [Conseil Général du Bas Rhin]

Le Conseil Général a souhaité associer l'EPF à son travail, notamment sur le tronçon de ligne Wasselonne-Ittenheim, le reste étant géré par l'Etat et la Communauté Urbaine de Strasbourg. Le projet est quelque peu similaire au contrat d'axe de Grenoble et sa ligne de tramway E. Le Conseil Général aimerait que la nouvelle ligne TSPO puisse orienter l'urbanisation de façon à éviter un étalement non maîtrisé. Les dessertes doivent générer une proximité urbaine et l'utilisation de l'automobile doit être découragée par la qualité du transport à haut niveau de service. Cependant, le Conseil Général redoute aussi une spéculation foncière le long de l'axe et plus particulièrement autour des arrêts. L'EPF propose d'apporter son ingénierie foncière de façon à anticiper cette possible conséquence préjudiciable aux communes traversées par le TSPO. Il s'agit alors d'identifier les gisements fonciers exposés à une éventuelle spéculation et de les mettre à l'abri pour de futurs projets publics en encourageant des acquisitions d'opportunité ou de création de réserve foncière. Cela nécessite une préparation méthodologique et de l'anticipation. C'est l'occasion pour l'EPF d'expérimenter une stratégie foncière. Le déroulement illustré dans l'[annexe](#) s'inspire de la démarche générale.

2.4. Les outils de la stratégie foncière à mobiliser

Cette partie propose un listing de quelques exemples d'outils pouvant être mobilisés pour la mise en place opérationnelle d'une stratégie foncière. Ceux-ci sont nombreux et variés.

Quelques outils stratégiques à développer :

Convention de veille : elle précise les objectifs d'étude, le périmètre d'étude, la durée de l'opération sur une mission de prospection continue. Elle peut inclure une convention d'intervention pour faciliter la réactivité opérationnelle en cas de besoin.

Référentiel foncier et Plan foncier : ils constituent des outils d'aide à la décision pour les collectivités. C'est la base préalable à la constitution d'une réelle stratégie foncière. Ils sont en quelque sorte les comptes rendus des travaux de prospection complétés par l'identification des outils opérationnels à mettre en œuvre selon les zones définies. Cela facilite la mise en place d'une convention cadre d'intervention nécessaire à une bonne exécution des opérations.

Réserve foncière : elle consiste à acquérir au plus tôt un foncier qui pourra être utilisé dans un projet futur. C'est une acquisition d'anticipation sur le long terme car l'intérêt est de protéger le foncier de la spéculation foncière. Néanmoins, elle nécessite une convention de portage adaptée, car les taux de portage actuels ne permettent pas une réserve à coût raisonnable sur plus de 10 ans.

Quelques outils fiscaux à inciter :

Taxe foncière : Il en existe deux, celle sur les propriétés bâties et celle sur les propriétés non bâties. Ces deux taxes constituent des recettes annuelles très importantes. Depuis la loi ENL, il est possible de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties afin d'inciter les propriétaires à vendre leurs terrains. La taxe foncière des propriétés bâties ne peut pas assujettir les logements sociaux.

Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) : C'est un périmètre décidé par le conseil municipal et qui ne constitue pas un document d'urbanisme. Il permet, pour les communes inférieures à 10000 habitants et qui n'ont pas la Taxe Locale d'Équipement, de faire participer les constructeurs à l'intérieur de ce périmètre au financement d'infrastructures et d'équipements publics. La PAE peut être un bon outil fiscal pour dissuader les extensions urbaines.

La participation pour voirie et réseau : C'est une procédure qui permet de faire participer les riverains, de propriétés nouvellement desservies, au financement de la voirie et du réseau. Sa mise en place exige une simple délibération municipale. La procédure est beaucoup plus simple que celle d'une PAE et elle est davantage adaptée aux plus petites communes.

Quelques outils de planification à réaffirmer :

Plan Local d'Urbanisme (PLU) : Il remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS) depuis la loi SRU de 2000. Certaines petites communes lui préfèrent toujours la carte communale. C'est un document

intéressant car il fixe les règles générales d'utilisation du sol selon l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme. A l'image des autres outils de planification, il peut s'avérer être un outil efficace pour la stratégie foncière. Cela implique la participation de l'EPF à son élaboration. Les PLU tendent à se transformer petit à petit en PLU intercommunaux afin de renforcer la coopération intercommunale.

Schéma de Cohérence Territorial (SCoT): C'est un document intercommunal créé par la loi SRU. L'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS) précise : « L'article L. 122-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'il définit les limites entre espace urbain et zone agricole. Le SCoT fixe les orientations générales des politiques d'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, des activités économiques et des équipements publics à l'échelle d'un groupe de commune. Il a pour objectif de gérer l'espace de façon économe et d'organiser la cohérence des activités présentes sur le territoire. »

Quelques outils d'acquisition à favoriser :

Droit de Préemption Urbain (DPU) : C'est la possibilité qu'a la collectivité territoriale d'acquérir un bien en se substituant à l'acquéreur trouvé par un vendeur. C'est pourquoi le DPU n'existe que si le propriétaire a l'intention de vendre. Au cours de la vente, le prix du bien est fixé à l'amiable ou, à défaut d'y parvenir, par un juge de l'expropriation. Cela permet d'acheter au prix théorique du marché foncier. Selon l'article L. 211-1, la définition d'un périmètre de DPU n'est possible que si la commune est dotée d'un PLU ou d'un POS. De plus, un tel droit ne peut être institué que pour les projets d'utilité publique.

Zone d'Aménagement Différée (ZAD) : « *Cet outil permet d'acquérir des terrains par l'institution d'un droit de préemption alors même qu'aucun projet d'aménagement n'est encore défini. Selon l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, seul l'Etat, par décision motivée du préfet peut les créer sur proposition ou avis de la commune ou de l'EPCI compétent. Il crée sur le secteur délimité un droit de préemption équivalent au DPU à la différence près que la commune ou l'EPCI n'est pas obligé d'avoir un document d'urbanisme pour l'ouvrir, ni même obligé d'avoir un projet connu. Le droit de préemption ne peut être exercé que dans un délai de 14 ans après la publication de la ZAD. Tout comme le DPU, la décision d'exercice de ce droit doit être motivée. L'intérêt d'instaurer une ZAD peut être double : d'une part il peut être un outil efficace pour lutter contre la spéculation foncière en l'instituant dans des zones propices à la hausse des prix, et d'autre part, il permet à une commune de disposer de terrains pour la réalisation future d'opérations d'intérêt local. »*

- Source : ADELS

Expropriation : C'est une procédure qui permet l'appropriation d'un bien foncier pour la réalisation d'un projet. Contrairement au DPU, l'expropriation n'a pas besoin d'attendre une volonté de vente du propriétaire. En revanche, elle « *ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête* » (art. L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Quelques outils opérationnels de la maîtrise foncière et de protection des espaces naturels à rappeler :

Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) : L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme les définit comme « *les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains* ». L'avantage est que l'acquisition préalable des terrains n'est pas obligatoire dans un projet de renouvellement urbain contrairement au lotissement et au permis de construire groupé. La ZAC n'est pas un outil approprié dans l'amélioration des conditions de vie de de réhabilitation urbaine.

Zone Agricole Protégée (ZAP) : elle ne peut déroger au SCoT. Dans sa vocation paysagère, elle permet de protéger l'agriculture à la pression urbaine en maintenant des espaces verts. La ZAP est créée par le préfet ou par plusieurs communes car c'est un outil adapté aux communautés de communes. L'article L. 112-2 du code rural précise que la ZAP est une zone « dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique ».

III. Les potentiels fonciers

A présent, il convient de préciser le concept de potentiel foncier. La deuxième partie a proposé un modèle général de stratégie foncière adapté aux attentes de l'EPF du bas Rhin, puisque selon chaque situation précise de projet ou de contexte territorial, ce modèle doit pouvoir s'adapter. Il décrit donc une forme d'organisation permettant d'étudier les potentiels fonciers. La phase analytique étudie les gisements fonciers, c'est-à-dire les espaces encore disponibles à l'urbanisation ou qui pourraient être réhabilités. C'est une phase importante car c'est elle qui permet de répondre aux exigences liées à la consommation des espaces en favorisant un urbanisme dense ou renouvelé. Mais les gisements ainsi trouvés ne présentent pas assez d'informations pertinentes pour le projet lorsqu'il est défini. C'est la phase de diagnostic qui permet une notation des différents gisements fonciers afin d'en faire de véritables fonciers stratégiques. Ainsi, les critères de sélection ne sont plus les mêmes. Par exemple, l'implantation de logements se fera dans une logique de mixité et de proximité urbaine. Il conviendra de déterminer les niveaux de service et de transport autour du gisement foncier pour déterminer ses réelles qualités. A l'inverse, l'implantation d'un commerce ne se fait que dans une logique d'influence et de captation des flux. Leur zone de chalandise n'est pas forcément liée à la mixité fonctionnelle d'un quartier mais seulement à la potentialité du nombre de clients qui dépend avant tout de la concurrence et de la mobilité.

Cette troisième et dernière partie propose de donner quelques exemples concrets de gisements fonciers avant d'aborder différentes façons de les « trier » en fonciers stratégiques selon le projet voulu. Il est difficile d'établir une description complète des fonciers stratégiques car chaque domaine d'intervention répond à une logique complexe qui lui est propre. Ces différents domaines d'intervention sont également nombreux et ils peuvent chacun faire l'objet de nouveaux thèmes de recherche. On pourrait les classer en cinq catégories qui répondent au Plan Pluriannuel d'Intervention (PPI) de l'EPF : l'habitat, le développement économique, les équipements publics et collectifs, les infrastructures de transport et l'environnement. Mais ces domaines doivent être déclinés en plusieurs items. Par exemple, au sein du développement économique, les critères d'implantation d'un commerce ne sont pas les mêmes que ceux d'une zone industrielle.

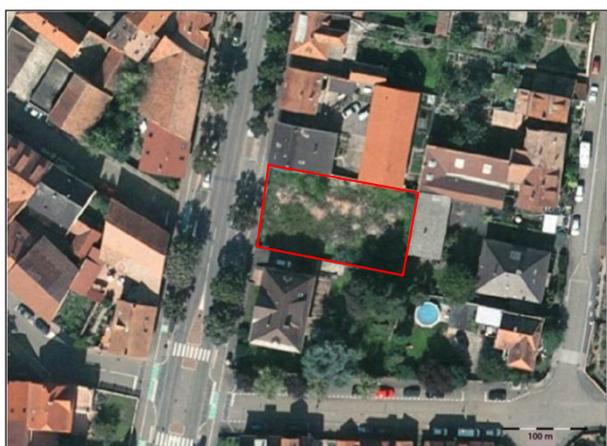
Malgré cette difficulté, j'ai choisi d'interpréter cette partie, car c'est une étape que je juge importante pour l'aboutissement d'une stratégie foncière complète et équilibrée. Le principe est donc de comprendre l'idée de foncier stratégique. Mon propos sera davantage orienté sur le cas de l'implantation des commerces, car le concept de zone de chalandise est très intéressant et peut s'appliquer à d'autres établissements notamment quand il s'agit de l'accessibilité d'un équipement public ou de l'intégration d'un logement collectif dans un urbanisme de proximité. Bien que très rationnelle, l'étude d'une zone de chalandise n'est pas une science infuse. De plus, l'urbaniste ou le concepteur d'une stratégie foncière ne peut pas être spécialiste dans chaque domaine d'intervention. C'est pourquoi il convient de rester synthétique et de faire appel au bon sens. Pour le reste, il faudrait approfondir la recherche ou se référer aux professionnels de chacun des métiers.

3.1. Les différents types de gisements fonciers

La phase analytique que nous proposons dans notre stratégie foncière permet le repérage de foncier urbanisable. C'est une étude qui s'effectue à travers le croisement de plusieurs sources d'informations, comme le PLU, le PPRT et le PPRI, la topographie ou l'orthophotographie. Elle peut être rapide grâce à l'utilisation de SIG, qui permettent, via des cartographies numérisées, de superposer ces informations comme des couches de calque, sur un fond de plan cadastral. Mais un gisement foncier n'est pas toujours synonyme d'un terrain vierge de construction dans un milieu urbain dense. Il peut aussi s'agir d'un bien bâti faisant l'objet d'une requalification, d'une réhabilitation ou encore d'une reconversion foncière. C'est d'ailleurs aujourd'hui les principales interventions de l'EPF du Bas-Rhin puisque 51 % de ses acquisitions répondent au renouvellement foncier. La consommation du foncier est encore mieux maîtrisée et les préoccupations du développement durable sont davantage prises en compte. Cette partie propose de référencer différents types de gisements fonciers afin de les intégrer dans la phase d'analyse de la stratégie foncière.

3.1.1. Les dents creuses

Les dents creuses sont des espaces non bâtis entourés par des parcelles construites. Elles proviennent d'anciennes surfaces agricoles restées vides de construction ou d'anciens bâtiments détruits à l'issue d'un bombardement. Les politiques publiques défendent l'idée d'un urbanisme densifié afin de préserver les zones agricoles et naturelles de l'étalement urbain. C'est dans ce contexte que les dents creuses apparaissent comme un potentiel foncier important à valoriser et à privilégier pour la création de logements. En effet, le développement de l'habitat en zone extensive est en grande partie responsable de la consommation foncière puisque selon les chiffres de Corine Land Cover (2006), la part du tissu urbain discontinu représente 74,3% de l'artificialisation des sols en France. Il est donc primordial d'appréhender les dents creuses dans une stratégie foncière afin de favoriser un urbanisme dense et de proximité.



Dent creuse raccordée au réseau viaire (Sélestat, Bas-Rhin), Source : ortho2011-2012-CIGAL



Dent creuse en cœur d'îlot (Colmar, Haut-Rhin), Source : Google maps 2014

Pour être considérée comme gisement foncier, la dent creuse doit être classée en zone U selon les documents d'urbanisme et elle ne doit pas être sujette à des contraintes supplémentaires qui pourraient nuire à la construction d'équipement ou de logements (risques technologiques, servitudes d'utilité publique, intérêts écologiques, ...). Bien entendu, la dent creuse doit présenter des conditions de superficie et de topographie satisfaisantes. Il faut veiller à la possibilité d'un raccordement routier. Il est généralement admis que la superficie minimale ne doit pas être inférieure à 500 m², mais cette contrainte dépend aussi des ambitions et des besoins du projet. On peut tenir rigueur de cette mesure dans le cas des réserves foncières, sinon elle doit dépendre du projet. Ce choix doit se référer à la notion de foncier stratégique. Les dents creuses sont particulièrement adaptées aux logements, aux commerces de proximité et aux espaces publics. L'habitat et le commerce peuvent être conciliés dans un même projet sur la même unité foncière.

Une des grandes difficultés rencontrée à travers les dents creuses est celle de la rétention foncière. Ces parcelles, pourtant implantées dans des espaces aménagés, persistent à être des terrains vides malgré des besoins en logements. Le terme de rétention foncière est utilisé pour désigner un bien foncier « sous-exploité » ou immobilisé par son propriétaire privé. On considère plus souvent la rétention foncière comme la conservation d'un terrain non construit en zone urbaine. Ainsi, les problématiques de logements vacants ne peuvent pas toujours être assimilées à la rétention foncière. La rétention foncière présente un enjeu pour l'aménagement d'une ville dense et pour la construction de nouveaux logements. La mise sur le marché de parcelles sous-construites ou vacantes par les propriétaires privés peut contribuer à l'optimisation foncière locale.

La rétention est une notion qui reste assez floue et qu'on explique généralement par la spéculation des propriétaires fonciers privés. En effet, la bonne compréhension de la rétention foncière repose sur les logiques du marché entre vendeur et acquéreur. La conservation d'un terrain non bâti et sa mise en vente sont des repères de la rétention foncière et sa durée de conservation la caractérise.

Cette situation qui motive le propriétaire privé à vendre ou à conserver un bien foncier peut s'expliquer par plusieurs choix :

- La parcelle est déjà utilisée ou destinée à un projet futur. Elle est en attente d'une résolution technique, financière ou autre.
- La parcelle est à vocation patrimoniale pour les enfants.
- La parcelle est utilisée comme un bien d'investissement.
- La parcelle permet une rétention foncière délibérée selon une stratégie économique rationnelle.

Les solutions qui peuvent infléchir la rétention privée sont proposées par des fiscalités incitatives : une majoration de la taxe foncière peut décourager la rétention ou permettre le financement d'autres équipements publics. De même, il est possible d'instaurer une taxe sur les plus-values réalisées lors de la vente d'un terrain nu selon l'article 55 de la loi n°2010-874 du 27

juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Cette possibilité permet de lutter contre la spéculation des terres agricoles afin de ne pas pénaliser les jeunes agriculteurs. On compte aussi de nombreux outils juridiques qui peuvent faciliter le contrôle des dents creuses : l'expropriation et le droit de préemption facilitent les acquisitions. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation des documents de planification permettent, quant à eux, d'encadrer les formes urbaines.

3.1.2. Les jardins pavillonnaires

Le tissu discontinu est constitué essentiellement de logements pavillonnaires. L'une des meilleures façons de densifier un urbanisme très consommateur d'espace est de construire entre les maisons ou derrière leurs jardins. Cette stratégie a été nommée BIMBY (Built In My Back Yard (construire au fond de mon jardin)) et fait aujourd'hui l'objet d'un projet de recherche par l'Agence Nationale de Recherche dans le cadre de son appel à projet pour une Ville Durable (2009). Il est piloté par les architectes urbanistes Benoit Le Foll et David Miet. Sur leur site internet, ils définissent le projet BIMBY comme « *la capacité des acteurs de l'urbain (habitants, techniciens, élus) à mobiliser le foncier des tissus pavillonnaires existants qui permettra de financer le renouvellement et la densification progressive de ces quartiers* ».

Pour pouvoir construire sur ces terrains pavillonnaires, l'acquisition totale de la parcelle n'est pas obligatoire. Ce concept urbain défend le recours à la division parcellaire afin de valoriser le patrimoine d'un propriétaire sans qu'il soit obligé de renoncer à l'intégralité de sa propriété.



Potential BIMBY (Sélestat, Bas-Rhin), Source : ortho2011-2012-CIGAL

3.1.3. Les friches industrielles

Les friches sont des terrains abandonnés suite à l'arrêt d'une activité qui s'y exerçait. Tous les types de friches peuvent s'avérer être des gisements fonciers, mais les friches industrielles constituent un enjeu majeur. Leur nombre s'accroît au fil des années, notamment en Alsace comme nous l'avions évoqué en première partie. De plus, la friche industrielle présente plusieurs avantages : elle est généralement vaste et constitue donc un potentiel foncier étendu. Aussi, les

constructions qui habitent la friche rendent le terrain recyclable ou reconvertible pour un nouveau projet.

En revanche, le traitement des friches industrielles nécessite des expertises adaptées. Elles font de plus en plus souvent l'objet d'un patrimoine historique et social qui nécessite une valorisation urbaine et architecturale quand elles sont mobilisées pour un nouveau projet. Ceci signifie qu'il peut devenir difficile de les démolir en intégralité dans certains cas et une reconversion ou une réhabilitation de la friche sera alors privilégiée. Des études urbaines et une assistance de maîtrise d'ouvrage sont de plus en plus nécessaires au recyclage foncier d'une friche industrielle. Enfin, ces friches sont régulièrement responsables de la pollution des sols et il est fréquent que des déchets dangereux y aient été oubliés ou soient extraits lors des démolitions. Il faut pouvoir les traiter pour protéger la santé publique et l'environnement. C'est pourquoi la condition de friche industrielle comme gisement foncier n'est possible que lorsque toutes les contraintes ont été résolues après des études et des diagnostics plus spécifiques. Cette étape nécessite des investissements et du temps, entraînant potentiellement un ralentissement du projet et une réduction de la valeur du gisement foncier. On parle d'espace à valeur négative, d'après les six marchés fonciers donnés par J. Comby et décrits en première partie.

Parmi les friches les plus importantes, on peut mentionner les friches de l'industrie lourde (métallurgie, production d'engrais, ...), les friches de manufacture (activité d'ensemblier, agroalimentaire, ...), les friches militaires (anciennes casernes, terrains d'entraînement, ...) et les friches nues (terrains non construits où existait une activité agricole).

3.1.4. Les logements vacants

Les logements vacants apparaissent souvent comme un potentiel foncier adapté à la création de logements sociaux. On considère que ce parc inoccupé pourrait être disponible pour les ménages se trouvant en situation de besoin. Les débats ne manquent pas d'être passionnés puisqu'ils mettent en confrontation le respect de la propriété à celui du droit au logement. En effet, les discours politiques et médiatiques font souvent pression justifiant le fait que la crise du logement pourrait être solutionnée en luttant contre la vacance des logements. Cependant, une certaine désinformation au sujet du logement vacant peut fausser certaines réalités. Elle dépend avant tout de sa définition. Pour l'INSEE, qui reste la référence nationale en matière de statistiques, il s'agit de logements inoccupés pouvant être : *« proposés à la vente ou à la location ; déjà attribués à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ; en attente de règlement de succession ; conservés par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ; gardés vacants et sans affectation précise par le propriétaire (exemple un logement très vétuste...) »*. Ainsi, toujours selon l'INSEE, il y aurait 2,3 millions de logements vacants en France, et certains médias, comme France Info, l'Express ou Europe 1, n'hésitent pas à faire réagir l'opinion publique en rappelant les estimations partagées par de nombreux experts : il manquerait toujours aujourd'hui 900.000 logements. En réalité, la définition est beaucoup plus complexe qu'elle n'y paraît puisqu'elle distingue plusieurs types de vacance, qui peuvent être désignés selon leur durée et leurs motifs (= raisons d'inoccupation).

La vacance frictionnelle

Désignée en tant que telle par le service de l'observatoire et des statistiques du ministère du développement durable, la vacance frictionnelle, ou la vacance incompressible, est le nombre minimum de logements vacants nécessaires pour permettre la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien des logements. Interrogé sur France-info,⁽¹⁾ Jean-Michel Guérin, Directeur Général du Groupe de Particulier à Particulier affirme : « *Il faut savoir que 5% [de logements vacants], c'est le taux minimal pour assurer la fluidité du marché. Cela représente, en quelque sorte, le stock disponible. En effet, la vacance est un état provisoire pour un logement, une quantité de logements y entrent et en sortent en permanence !* »

La vacance de rotation

Elle désigne les logements insérés dans le marché immobilier et qui sont en période de transition entre deux habitants. Autrement dit, il s'agit des logements en vente ou en location mais qui n'ont pas encore trouvé preneur. Cette vacance représente une forte proportion des logements inoccupés. C'est pourquoi il faut relativiser les chiffres qui nous parviennent. Certaines catégories de logements sont plus propices à ce type de vacance, notamment les studios étudiants. Ces derniers se vident pendant les périodes estivales et connaissent une rotation des occupants forte entre chaque année. Pourtant, l'INSEE les comptabilise dans ses statistiques même si cette vacance est courte, car l'institut ne prend pas en compte la durée d'inoccupation mais seulement le nombre de logements vides ou occupés à une date précise, correspondant à celui du recensement. C'est pourquoi on estime que la vacance d'un studio est quatre fois supérieure à celle d'un logement 5 pièces et que les bilans statistiques des logements vacants ne sont pas toujours pertinents. La vacance de rotation est plus généralement une conséquence de la mobilité résidentielle, en particulier en secteur locatif privé. Elle est courante et rapide. Il ne faut donc pas s'alarmer devant les chiffres. De plus, elle favorise le parcours résidentiel et détend les marchés immobiliers. Lorsqu'on demande à Jean-Michel Guérin pourquoi la vacance n'est pas un réservoir important de logements, il rétorque : « *Ce n'est pas moi qui le dit : en 1999, l'année où la taxe sur les logements vacants a été instaurée, l'IAURIF, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile de France, concluait une étude sur le sujet en disant que l'immense majorité des logements vacants participaient au fonctionnement normal du marché et ne constituaient pas un réservoir supplémentaire qui pourrait s'ajouter au parc des logements occupés* ». En effet, la TLV (taxe sur les logements vacants), permet de prendre en compte la durée de vacance des logements en pénalisant ceux qui perdurent dans les territoires où le manque de logements est le plus fort. Les déclarations se font automatiquement par le centre des finances publiques et concernent les logements vacants depuis au moins un an. C'est l'écart entre le nombre de logements vacants défendu par l'INSEE et le nombre de logements réellement taxés qui permet de minimiser la vacance des logements.

⁽¹⁾ Interview de Jean-Michel Guérin, Directeur Général du Groupe de Particulier à Particulier, France Info, Mode de vie, Jeudi 30 août 2012

La vacance de dévalorisation

Elle est la moins fréquente mais la plus durable dans un logement car elle est significative d'un déséquilibre du marché entre l'offre et la demande. La vacance de dévalorisation dépendant souvent de la situation socio-spatiale du logement ou de l'état du patrimoine. Dans le premier cas, un logement situé sur un territoire en déclin économique, isolé ou stigmatisé, à l'image de certains quartiers HLM, se trouve pénalisé sur le marché immobilier. Ces chances de vacance sont accrues. Dans la même logique, on peut également mentionner les territoires ruraux non revendiqués par les résidences secondaires. Jean Michel Guérin ajoute aussi que « *les départements où, proportionnellement, le taux de vacance est le plus élevé sont les départements où la demande de logement est faible. Bref, il y a beaucoup de logements vacants là où il n'y en pas besoin* ».... Dans le deuxième cas, la vacance de dévalorisation peut être intentionnelle si le logement est vétuste et que le propriétaire repousse ou persiste à minimiser les démarches de rénovation. Les logements vacants, parce qu'ils demeurent insalubres, peuvent justifier une intervention publique afin de les réinjecter dans le marché immobilier ou d'augmenter l'offre en logement social.

La vacance de transformation

C'est la période d'inoccupation d'un logement entre 2 états. Ce temps de vacance doit permettre des travaux de rénovation ou d'entretien, nécessaire à l'amélioration du confort ou au respect de certaines normes de sécurité ou environnementales. Il peut aussi être statutaire à l'image des attentes de succession ou lorsque le logement du défunt attend la décision de ses héritiers. Cette catégorie comprend également les opérations commerciales ou urbaines telles que la mise en place d'une opération de démolition, de réhabilitation, ou lorsque le promoteur doit garder des invendus. Quel que soit les raisons, la vacance de transformation ne peut pas faire l'objet d'un gisement foncier. C'est un processus nécessaire à l'amélioration des logements ou à une future cession. Les logements concernés par la vacance de transformation ne sont pas destinés à rester inoccupés puisque le but est de les rendre habitables. « *Avant six mois d'inoccupation (limite communément admise dans les différentes études), un logement ne peut être considéré comme réellement vacant* ».

La classification des logements vacants comme gisement foncier est complexe. Il n'existe pas de base de données permettant de rationaliser la recherche de logement vacant comme véritable gisement foncier. Cependant, c'est un travail qui peut s'opérer dans les petites communes avec l'aide des élus locaux. Mais il conviendra de distinguer la « véritable » vacance de celle qui demeure frictionnelle. Cette dernière est de durée limitée et concerne principalement les vacances de rotation et de transformation. Il faut également veiller à ce que les prix ne soient pas volontairement gonflés par rapport à la réalité du marché, car cela entraîne une forme de blocage et de spéculation immobilière. Cette stratégie rejoint la notion de rétention foncière et peut plus facilement se faire passer pour une vacance de rotation légitime. En outre, le temps de vacance, le contexte, le prix du bien exigé et sa mutabilité sont des critères qui doivent être analysés avec bon sens entre les élus et les propriétaires pour faire éventuellement du logement vacant un véritable

gisement foncier.

Il existe aussi des outils fiscaux incitatifs visant à remettre sur le marché des logements vides. La Taxe sur les Logements Vacants (TLV) espère ainsi résoudre les déséquilibres marqués entre l'offre et la demande dans certaines agglomérations de plus de 50000 habitants dont la liste est fixée par le décret n°2013-392 du 10 mai 2013. Cette taxe permet de financer l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH). Les communes qui ne sont pas couvertes par la TVL ainsi que les EPCI à fiscalité propre, lorsqu'ils ont adopté en plus un Plan Local d'Habitat, peuvent voter une Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants (THVL).

3.1.5. Autres gisements fonciers

Tout autre bien foncier qui présente une mutabilité forte peut faire l'objet d'un gisement foncier. La mutabilité peut être déterminée pendant la phase d'analyse des gisements fonciers, mais elle peut aussi être un critère de foncier stratégique. En effet, la mutabilité ou la dureté foncière représente la difficulté à mobiliser ou à acquérir le bien foncier. C'est un critère important à prendre en compte car il permet de favoriser les acquisitions à l'amiable à coût maîtrisé.

L'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise a proposé une grille d'évaluation de la mutabilité des terrains. Celle-ci se compose de cinq critères notés de 0 (foncier mou, facilitant l'action foncière) à 3 (foncier très difficile rendant très difficile les acquisitions). Ces critères sont :

- L'occupation du bien foncier : un bien vacant ou abandonné est plus facilement mobilisable qu'un bien activement occupé.
- Le caractère bâti ou non bâti : un terrain a moins de valeur et moins d'accroche qu'une maison.
- L'affectation principale : le bien foncier peut être un logement individuel, un logement collectif, un commerce ou des bureaux d'entreprise. Les intérêts et les enjeux ne sont pas toujours les mêmes.
- La composition de l'occupation et de la propriété : le nombre de propriétaires facilite la négociation et la connaissance de leur âge permet d'anticiper la potentielle mise en vente du bien foncier.
- L'état du bien : un bâtiment en friche ou dégradé nécessitant des travaux possède moins de valeur qu'un bâtiment conservé et exploitable.

3.2. Les fonciers stratégiques à travers l'exemple de l'implantation des commerces

Cette partie vise à expliquer ce qui fait qu'un gisement foncier est véritablement, ou non, un foncier stratégique. En prenant pour exemple les critères d'implantation des commerces, la question qu'il faut se poser est : « *Parmi les différents gisements fonciers précédemment trouvés, lesquels figurent comme étant les plus pertinents, et donc les plus stratégiques, pour un projet de création d'un commerce ?* ». En l'occurrence, l'accessibilité et la concurrence sont des critères décisifs. On distingue deux grandes catégories de commerces : les commerces de proximité, de

taille généralement modeste et de rayon d'influence réduit, et les grands commerces, orientés sur une économie d'échelle.

Dans les projets urbains, on cherche souvent à dynamiser un périmètre par l'implantation d'une activité commerciale pour créer une attractivité sociale, des échanges de flux et de marchandises. Mais on oublie souvent que l'activité du commerce dépend aussi de sa rentabilité. L'implantation des commerces est déterminante pour leur bonne activité. Certains professionnels estiment qu'un mauvais commerçant bien situé aura plus de réussite qu'un bon commerçant mal placé. Dans un projet urbain, il est important d'être sensibilisé à l'emplacement des commerces intégrés puisque son aboutissement dépendra de leur état de santé. L'élaboration d'une stratégie d'implantation est aussi une bonne façon de développer une étude de faisabilité pour le projet. Ainsi, il conviendra de porter notre stratégie foncière sur le cas précis des commerces afin d'appréhender les logiques d'implantation et d'organisation spatiale telles que celles étudiées par les sociétés foncières ou les promoteurs, et d'établir des recommandations pour la préservation ou le renforcement d'une ville de proximité par sa diversité fonctionnelle.

3.2.1. Principes de base : Rappels historiques

Les principes d'implantation des commerces, itinérants ou sédentaires, datent au moins du Moyen-âge. Ils se caractérisaient par deux normes : la proximité avec la concurrence et l'accessibilité pour les chalands.

Les professions d'un même univers avaient tendance à se regrouper dans des rues ou dans des quartiers communs d'où l'appellation de certaines artères comme « rue des Tanneurs » ou « rue des Bouchers ». Ce regroupement était d'abord juridique. Parce que le circuit économique était court, de nombreuses activités marchandes dépendaient directement de leur activité artisanale. En somme, après avoir créé un produit, on pouvait le vendre sur place. Or, les règles d'implantation de certains commerces dépendaient de leur activité de production pour des raisons d'hygiène, de sécurité et de confort sanitaire. Ainsi, si les maseliers ⁽²⁾ étaient généralement rassemblés à l'extérieur des centres villes, c'était pour protéger les habitants des mauvaises odeurs. De même, si les tanneurs étaient placés à l'aval des rivières, c'était pour éviter la pollution chimique de l'eau qui risquait d'affecter les habitants. Ces règles d'implantations étaient généralement imposées par les seigneurs laïcs ou ecclésiastiques, qui cherchaient également à prélever un impôt plus facilement sur les activités marchandes en les rassemblant, d'où la création des halles ou des corporations.

Mais le regroupement de marchands était aussi consenti. Tant qu'il restait de la place sur le marché (au sens économique), les artisans et les autres vendeurs se rapprochaient de leurs confrères. Cette proximité était un luxe qui répondait à des besoins. C'est pourquoi se placer dans un lieu déjà fréquenté peut garantir dès le début de nombreux clients et assure une situation pérenne. On pouvait désirer la création d'un tissu commercial homogène pour plus d'attractivité, à

⁽²⁾ Au moyen-âge, les maseliers (ou mazelliers ou encore maysseliers) étaient des bouchers. C'était une profession considérée comme polluante. L'appellation de maselier se réfère davantage au charcutier. L'origine du nom est occitane et autrefois, on disait « faire le masel », qui signifiait tuer le cochon pour en faire de la charcuterie.

l'image des places de marché libres aménagées à cet effet. Face à la concurrence des choix d'implantation, la convoitise d'un même espace commercial entraînait également un regroupement des marchands pouvant cotiser pour s'approprier cet espace. Cela favorisa la création de plusieurs types de communautés de métiers libres comme les guildes qui avaient pour but de fixer des accords et des ententes sur un objectif commun dans un souci d'équité et de solidarité.

Le deuxième critère est celui de l'accessibilité. Il était déjà très important pour les commerçants d'exploiter les zones de passage en veillant au ratio entre emplacement et taxes. Ainsi, les commerçants avaient tendance à largement occuper l'espace public en empiétant sur le réseau viaire et en l'encombrant, justifiant alors l'arrivée des premières règles d'urbanisme, comme celles de l'alignement à l'espace public, sous Henri IV puis Haussmann. Mais les espaces les plus prisés se situaient à l'entrée des villes, devant les portes des remparts. Les commerçants étaient épargnés des taxes imposées par la cité tout en étant sur un axe de passage fréquenté. Par cette organisation, ils contribuèrent grandement à l'extension des villes à l'extérieur des murailles via l'apparition des faubourgs. Enfin, les ponts étaient aussi très « courtisés ». Ils étaient des traversées incontournables d'une rive à l'autre d'où l'implantation des marchands à chaque extrémité ou dessus si c'était possible. L'un des exemples les plus connus dont nous avons hérité est celui du Ponte Vecchio à Florence.

Aujourd'hui, ces principes de localisation sont pour la plupart toujours vrais. Il faut donc bien comprendre que la base d'une implantation d'un commerce est son accessibilité par une situation géographique pertinente et une attractivité renforcée grâce à une concurrence groupée donnant lieu à une polarité adaptée.

3.2.2. Première étape : savoir identifier les différents types de commerces

En laissant de côté l'affirmation progressive des E-commerces (commerces par internet), il convient de préciser les différents types de commerces de détail, car leurs objectifs et donc leurs logiques d'implantation ne sont pas les mêmes.

Le premier critère est celui de l'échelle aussi appelée zone de chalandise. On distingue alors les commerces de proximité des grands commerces. Les premiers ont des interactions locales. Elles varient entre la rue ou l'îlot jusqu'au quartier, la banlieue ou l'arrondissement. Les commerces de proximité privilégient l'accessibilité au piéton. Leurs lieux de prédilection sont les villages, les centres villes, ou la ville dense car ils doivent capter un maximum de potentiels clients à une échelle adaptée à leur contexte local. De plus, leur taille généralement réduite permet de les diversifier en nombre ce qui favorise la proximité urbaine et la diversité fonctionnelle d'un territoire. En revanche, les grands commerces suggèrent des interactions globales. Elles peuvent varier de la banlieue ou de la ville au département. Ces commerces aux allures industrielles cherchent à capter un maximum de population privilégiant ainsi l'accessibilité mécanique (automobile). Au contraire des commerces de proximité, le besoin de densité n'a plus de sens car leur échelle d'interaction leur permet de couvrir plusieurs territoires. La question est plutôt de savoir où se placer pour en capter un maximum.

Le second critère est celui de l'usage. Il se caractérise par la diffusion de produits spéciaux ou de produits standardisés ce qui influe sur la façon d'aborder le client. Dans le premier cas, on parle de commerces de destination. Le client accepte généralement de se déplacer car il recherche un produit précis. En théorie, ces commerces n'ont alors pas besoin de miser sur une implantation géographique précise. Ce qui fait leur attractivité, c'est bien la spécificité de leurs produits, qu'on retrouve difficilement ailleurs. Ces commerces ont alors tendance à vendre des produits artisanaux ou à miser sur la qualité. Attention à l'ambiguïté entre les commerces spécialisés et les commerces de destination. La majorité des commerces sont spécialisés (décoration, alimentation, informatique, ...) mais peu sont de destination car ils ne proposent pas tous des produits spéciaux. Par produits spéciaux, on sous-entend le « sur-mesure ». Enfin, dans le deuxième cas, on parle de commerces de flux. L'intérêt du client doit être sollicité par séduction ou opportunité. Il appartient à ces commerces de se rendre disponibles pour le client grâce à une stratégie de « lèche-vitrine ». Les vitrines doivent être bien mises en valeur et l'accessibilité du commerce doit être facilitée de telle sorte que le client n'a pas l'impression d'avoir fait l'effort de se déplacer. Les produits sont généralement moins chers car ils sont standardisés. A l'inverse des commerces de destination, on vend du « prêt-à-porter ». C'est pourquoi l'attractivité se base principalement sur le prix et sur les lieux de passage. En somme, ces commerces travaillent en incitant le promeneur à la consommation, tel qu'ils le faisaient au Moyen-âge aux extrémités des ponts et des villes comme décrit précédemment.

L'identification des commerces nécessite de croiser les paramètres échelle et usage afin de déterminer une stratégie foncière adaptée à leur logique d'implantation selon la zone de chalandise et leur affectation. Ainsi, les commerces de flux et de proximité ont un usage similaire à l'ensemble des grands commerces. Ce qui les distingue est leur échelle d'interaction. Voici un tableau qui récapitule les différents grands types de commerces en donnant des exemples précis. La distinction est difficile car elle n'est pas absolue mais elle a pour objet de proposer une délimitation concrète des commerces puisque le premier travail consistera à identifier leur type, rôle et fonction pour une stratégie foncière d'implantation adaptée.

	Commerces de proximité	Grands commerces (ou grande distribution)
Commerces de destination	<p><u>Description</u> : produits « sur mesure », spéciaux, artisanaux, anormaux</p> <p><u>Exemples</u> : antiquaire, restaurant, librairie, boucherie, ...</p>	<p><u>Description</u> : quelques grandes chaînes proposant le concept de « sur-mesure »</p> <p><u>Exemples</u> : atypique (Subway, Mondovelo, ...)</p>
Commerces de flux (ou commerces de	<p><u>Description</u> : produits quotidiens, occasionnels,</p>	<p><u>Description</u> : produits quotidiens, occasionnels, standardisés.</p>

« prêt à porter »)	standardisés <u>Exemples</u> : hard discount, alimentation bio, parfumerie, marque de vêtements,...	<u>Exemples</u> : grandes surfaces, grandes enseignes spécialisées, grandes chaînes (Carrefours, Fnac, Printemps, Décathlon, Total,...)
--------------------	--	---

Au même titre que la Zone Commerciale, le centre commercial n'est pas un commerce. C'est un ensemble de commerces regroupés visant à améliorer l'environnement marchand, ce qui apparaît comme l'étape suivante pour une analyse foncière adaptée à l'implantation des commerces.

A l'image de U express, Carrefour city ou Simply market, les grands commerces développent de plus en plus des « petites surfaces » en centre-ville. Ils ont compris que les clients n'avaient plus forcément envie de se déplacer sur de longues distances ce qui promet le retour des commerces de proximité encore étouffés par la grande distribution. D'ailleurs, ils sont particulièrement adaptés aux personnes à mobilité réduite notamment à une population vieillissante.

3.2.3. Deuxième étape : comprendre l'environnement, la mise en valeur et l'attractivité marchande

Il est désormais important de repérer le contexte et l'ambiance urbaine pour une implantation pertinente. A l'image de nos aïeux du Moyen-âge, il faut que le local ou le foncier convoité pour l'implantation du nouveau commerce soit en cohérence avec ses environs et l'activité projetée. Par exemple, placer un magasin de lingerie entre des boutiques de marbrerie, de chasse et ou d'épicerie aura moins d'impact que s'il était situé au milieu des autres magasins d'équipement à la personne tels qu'une parfumerie ou une maroquinerie. De même, nous aurons tendance à regrouper les commerces de bouche tels que les boulangeries, les cavistes et les boucheries plutôt qu'à les disperser dans un tissu commercial hétérogène. Cette règle est particulièrement vraie pour les commerces de flux car il renforce l'effet « lèche-vitrine ». C'est pourquoi il est aussi admis que la concurrence est positive tant qu'il reste de la place sur le marché. Elle est motrice pour l'environnement marchand. Si ce n'est plus le cas, il faut être plus prudent mais les commerçants peuvent établir des closes en cas de besoin. Il faut donc favoriser la création d'un « quartier commercial » puisque la concurrence permet l'émergence d'une solidarité marchande par l'établissement d'une polarité. Nous pouvons donner quelques exemples concrets à Strasbourg pour chaque type de commerce. L'attrait touristique de la Petite France est renforcé par la concentration de commerces de proximité et orientés vers la gastronomie, car les spécialités alsaciennes y sont servies. La cohabitation des nombreux restaurants, cafés, bars et parfois hôtels rend la concurrence plus bénéfique qu'il n'y paraît, car leur concentration homogène renforce la crédibilité du territoire et ce que le consommateur attend de lui. Les rues piétonnes sont également très convoitées par les commerces de proximité et de flux, car elles sont un axe de passage très fréquenté adapté à leur échelle d'attraction. C'est le cas de la rue d'Austerlitz et ses

alentours. En ce qui concerne les commerces de destination, ils dépendent moins de ces obligations puisque comme nous l'avons précisé, leur usage spécifique les dispense d'une polarité. Néanmoins, elle peut les aider à émerger car l'influence d'une polarité sert aussi à se faire connaître. Mais les commerces de destination contribuent également à la renforcer. Ce phénomène de « lèche-vitrine » et de polarité est le même que celui voulu par les centres commerciaux. Ils sont le plus souvent placés en centre-ville et ils restent économes en espace puisqu'ils sont généralement structurés en plusieurs niveaux. Ils sont devenus les nouvelles places marchandes des temps modernes. Leur polarité est même devenue si importante que les échelles d'interaction équivalent celles des grands commerces, rendant obligatoire l'accessibilité automobile par l'intégration de parkings généralement souterrains. Pour accroître le nombre de visiteurs, la foncière néerlandaise Corio est allée jusqu'à développer une stratégie baptisée « favourite meeting places », destinée à transformer les centres commerciaux en lieux d'expérience associant commerces, loisirs et culture. C'est la preuve qu'un environnement « acclimaté » aux commerces est une des conditions de leurs succès.

En revanche, les grands commerces, qu'ils soient de destination ou de flux, fonctionnent toujours en zone d'activité périphérique. Le besoin de place, l'accessibilité aux grandes infrastructures de transport et le besoin de créer des « cités » commerciales pour y renforcer la polarité en sont les principales raisons. La zone commerciale de Vendenheim-Lampertheim-Mundolsheim au nord de Strasbourg, en est un bon exemple. Elle a consommé l'intégralité de l'espace entre le chemin de fer et l'autoroute A4. Certaines sociétés foncières privées, qui jouent aussi le rôle de promoteurs et gestionnaires pour le compte des grandes enseignes, ont même développé un nouveau concept d'aménagement inspiré des États-Unis. Il s'agit du Family Village élaboré par la société Altarea Cogedim tel que l'illustre le Bercy Village. On peut parler plus généralement des « centres récréo-commerciaux » comme le Lifestyle center (Caroline du Nord) par la foncière américaine Poag and McEwen. Le but est de créer une proximité au sein même de ces zones d'activités, de sorte que le client puisse passer tranquillement sa journée dans une ambiance moins industrielle et autoroutière que les ZA classiques. On peut s'y restaurer, les parkings sont paysagers et des manifestations d'ambiance peuvent y être organisées comme aux périodes de Noël ou de la fête des mères. De plus, les entrées de ville y sont mieux préservées, car pour garder une image positive et chaleureuse, les ZA ne doivent pas défigurer leur environnement. Le concept s'améliore projet après projet et se rapproche encore plus du parc d'attraction. En outre, la limite entre le centre commercial et la zone d'activité devient de plus en plus difficile. On utilise alors le terme générique de parc d'activité commerciale. Mais la zone d'activité reste plus adaptée aux grands commerces qui ont besoin d'espace puisqu'elle regroupe les grands commerces tandis que le centre commercial est plus approprié aux commerces de proximité et de flux. Ils ont davantage besoin de créer une polarité en milieu urbain dense. Il faut aussi préciser que l'intérêt des grands commerces pour les espaces périphériques est un confort financier. Étant donné qu'ils ont besoin de grandes surfaces, c'est ici que le foncier est le plus disponible et le moins cher. Les baux emphytéotiques sont très courants.

3.2.4. Troisième étape : satisfaire l'accessibilité pour améliorer la disponibilité et la simplicité

Les critères d'accessibilité dépendent encore une fois du type de commerce : les commerces de flux doivent être placés à la rencontre du consommateur. Cela signifie que c'est à eux de se rendre disponibles. Ils doivent convoiter les milieux urbains fréquentés ou polarisants, tels que les places, les rues, les boulevards, les avenues, une mairie, ou une école. Ils seront davantage mis en valeur et accroîtront leur potentiel client. Ces emplacements sont classés en fonction de leur densité de flux marquant le potentiel client. La localisation des flux intéresse davantage le commerce qu'une étude de la morphologie urbaine. Ainsi, une petite rue piétonne en centre urbain dense, très pittoresque et très fréquentée par les touristes, peut être mieux notée qu'une large avenue pourtant accessible à l'automobile et reliant plusieurs pôles urbains. Le tableau ci-dessous propose une classification des emplacements à distinguer. D'autres critères peuvent intervenir pour améliorer l'accessibilité d'un commerce comme la disponibilité des places de stationnement et/ou la desserte d'un transport en commun et/ou le sens de la circulation et/ou les normes (obligatoires) pour les personnes à mobilité réduite,

Emplacement n°1	Fréquentation et flux très dense	Secteur urbain très convoité. Dans 99% des cas, il n'existe pas d'emplacement vide. Le foncier est donc cher car la demande est plus importante que l'offre (*).
Emplacement n°1 bis	Fréquentation et flux dense	Secteur urbain où se rabattent les commerçants indépendants puisque les emplacements 1 sont trop onéreux.
Emplacement n°2	Fréquentation et flux modéré	
Emplacement n°3	Fréquentation et flux faible	Secteur urbain « vide » et potentiel client réduit. Il existe une importante rotation des locaux commerciaux qui peuvent rester longtemps vacants.

(*) A titre d'exemples, dans les plus grandes villes de France, les Indices de Loyer Commerciaux se situent en moyenne entre 1700 et 2200€/m² par an avec des baux réduits à 6 ans. Voici quelques exemples des plus chers emplacements (selon le classement *Main Streets Across the World* de Cushman & Wakefield, 2013) : Rue des Grandes Arcades (Strasbourg) 1473€/m²/an, Rue de la République (Lyon) 1620€/m²/an, la Croisette (Cannes) 4787€/m²/an, Champs Elysées (Paris) 9573€/m²/an, Causeway Bay (Hong Kong – Chine) 22307€/m²/an. Ces chiffres, bien qu'exceptionnels, illustrent l'importance stratégique des emplacements pour les commerces de flux en milieu urbain.

Seules les enseignes nationales et internationales qui en ont les moyens peuvent s'installer sur les Emplacements de type 1. C'est pourquoi on remarque souvent une concentration excessive

des magasins de luxe, des chaînes commerciales issues des grandes firmes (comme McDonald's), des banques et des assurances. Même si les travaux d'aménagement y sont fréquents, ces secteurs restent attractifs car l'implantation d'une ligne de tramway ou d'un axe paysager est bénéfique sur le long terme. Mais, la qualité des centres-villes dépend de la qualité du tissu commercial. Il ne faut donc pas laisser l'exclusivité des Emplacements n°1 aux grandes enseignes. Il devient alors nécessaire de réglementer et d'instaurer un droit de préemption pour canaliser l'accès aux banques sans brider le marché foncier. Car sa libéralisation est aussi synonyme de créativité puisqu'elle favorise l'évolution naturelle des différentes formes de commerces.

Pour les commerces de destination, les principes sont plus simples. Comme expliqué précédemment, ils n'ont pas vocation à se rendre disponibles pour le client. Ils n'ont donc pas besoin de se mettre en valeur en privilégiant les emplacements les plus importants. Puisqu'ils proposent des produits spécifiques ou artisanaux, le client acceptera de faire l'effort de se déplacer. En revanche, il reste important de les placer dans les milieux urbains denses pour conforter leur rôle de proximité en optimisant leur zone d'influence. Ainsi, l'environnement urbain dense est un gage de rentabilité pour le commerce et assure un urbanisme de qualité entre proximité et diversité fonctionnelles.

Enfin, les grands commerces défendent toujours l'idée d'une implantation périphérique, car ils ont besoin de place, surtout pour se regrouper en zone d'activité et pour faciliter l'accessibilité en voiture via la construction des nappes de parking. De plus, les grands commerces recherchent la proximité des grandes infrastructures de transport, généralement adaptées à l'automobile, telles que les routes départementales, les nationales, les rocade ou parfois même les autoroutes. Leur statut de « commerces industriels » les dispense d'une proximité immédiate avec les clients. Ils ont besoin de ces grandes infrastructures pour accroître leur zone de chalandise adaptée à leur échelle d'activité en permettant une accessibilité simplifiée et rapide grâce à l'usage de l'automobile. Cela suffit à motiver le client à se déplacer même s'il vient de loin. Si quelques sociétés foncières tentent d'améliorer le confort des ZA ou des zones commerciales pour les clients, ces regroupements de grands commerces ne présentent pas de qualités urbaines particulières car elles sont aménagées *ex-nihilo* et sans autre but précis que de vendre en quantité. Le choix d'une implantation sur les grands axes routiers en périphérie permet d'intercepter le consommateur sur son trajet travail-domicile qui se traduit en géographie par le trajet centre-ville-périurbain/banlieue. Le choix d'une implantation sur les grands nœuds ou carrefours routiers (échangeurs périphériques) permet d'augmenter la zone de chalandise en multipliant les trajectoires à intercepter.

3.2.5. Exemples de polarités propices aux commerces et améliorant la qualité des emplacements

Il est à noter qu'une fois implanté, un grand commerce peut à son tour devenir une polarité pour les commerces de proximité.

Polarité	Description	Commerces
Équipements publics	Ce sont les institutions qui sont amenées à regrouper localement et quotidiennement les habitants telles que les écoles, les mairies ou les piscines municipales.	Favorables à tous types de commerces de proximité (milieu urbain généralement dense).
Équipements collectifs	A l'image des salles de spectacle, des complexes cinématographiques ou des stades, les équipements collectifs jouent un rôle similaire aux équipements publics en organisant de grandes manifestations.	Favorables à tous types de commerces.
Espaces publics fréquentés	Ils désignent les espaces ouverts et fréquentés comme les places, les rues, les avenues ou les entrées de ville.	Favorables à tous types de commerces.
Échangeurs d'autoroute	Ils sont l'intersection et la réunion de grands flux mécaniques. Les visiteurs ne sont que de passage mais ils sont nombreux et ils peuvent venir de loin.	Grands commerces
Stations-services d'aire d'autoroute	Mieux qu'une simple aire d'autoroute, elles captent davantage de visiteurs. C'est l'occasion de proposer un service de restauration, de confort et de détente pour le voyageur.	Commerces de proximité et de flux (de type sandwicherie, fast-food, café, boutiques de souvenirs)
Centres commerciaux	Incluant traditionnellement un grand magasin qui en est la locomotive, les centres commerciaux regroupent les commerces pour rendre agréable et favoriser les achats à travers divers équipements (stationnement, musique, climatisation, « escalator »,...)	Favorables à tous types de commerces de proximité (milieu urbain généralement dense).
Gares	Certaines grandes gares sont propices à l'implantation de commerces compte tenu de leur forte fréquentation, mais elles ne sont pas systématiquement synonymes de réussite. Les contre-exemples existent. Ils s'expliquent par une fréquentation trop importante de gens pressés qui n'ont pas de temps à consacrer aux achats.	Commerces de proximité et de flux (de type sandwicherie, fast-food, café, boutiques de souvenirs)

3.2.6. Remarques : quelques commerces particuliers

Certains commerces ont des règles d'implantation à respecter parce qu'ils ont un statut particulier. C'est le cas des pharmacies qui ne peuvent généralement s'implanter que dans les communes de plus de 2500 habitants puis par tranche de 4500 habitants pour chacune d'entre elle. Cette règle dépend de la loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011 sur le financement de la sécurité sociale pour 2012. Sur son site internet, le service public ajoute que « *Si la condition de population est remplie pendant au moins 2 ans et si aucun transfert ou regroupement de pharmacies n'a été autorisé pendant cette période, la création d'une nouvelle pharmacie peut être autorisée dans : une commune dépourvue de pharmacie, les zones franches urbaines (ZFU), les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU), et les zones de revitalisation rurale (ZRR) ».*

3.2.7. Précisions sur la zone de chalandise

Il ne s'agit pas de faire le travail de réflexion du commerçant mais de bien comprendre la logique d'implantation à travers sa définition de la zone de chalandise. Elle est la zone géographique d'influence d'où provient la majorité des clients. Elle est utilisée à des fins prévisionnelles et de géomarketing. Elle reste toutefois approximative et elle peut prendre en compte la concurrence alentour ainsi que les critères sociaux des potentiels clients. L'étude fine des zones de chalandise est plutôt adaptée aux grands commerces ou à ceux qui espèrent une échelle d'interaction importante (à l'échelle d'une ville). Elle est donc moins adaptée à l'échelle parcellaire. Il existe deux façons cartographiques de représenter une zone de chalandise :

- Par des courbes isométriques qui représentent la distance des clients au commerce à vol d'oiseau. C'est la représentation la plus simple mais la plus approximative.
- Par des courbes isochrones qui demeurent plus pertinentes car elles illustrent le temps de parcours réel en respectant davantage les modes et les infrastructures de transport.

Généralement sur fond de plan ou de photographie aérienne, les différentes courbes sont matérialisées par trois sortes de cercles concentriques qui représentent le temps de trajet que prend le client pour atteindre le Point de Vente donné. Par exemple, le cercle primaire désigne les temps de parcours moyens inférieurs à 5 minutes. Le cercle secondaire est utilisé pour les trajets moyens de 10 à 15 minutes et le cercle tertiaire désigne une dernière limite de temps.

La Chambre de Commerce et d'Industrie ainsi que la Chambre de Métiers et de l'Artisanat possèdent des outils pouvant analyser finement la zone de chalandise depuis des observatoires économiques locaux. Des entreprises privées ou l'utilisation de logiciels spécialisés peuvent appuyer les études de chalandise. Bien sûr, elles sont plus faciles à mener lorsque le commerce est déjà en place, car une grande partie du travail consiste à récolter des données en enquêtant auprès du consommateur ou en relevant son adresse visible sur certains moyens de paiement. C'est pourquoi les cartes et les comptes de fidélité peuvent valoir beaucoup aux yeux des

marchands. Si l'étude de la zone de chalandise s'inscrit dans un contexte d'implantation et non d'évaluation, il convient de trouver d'autres méthodes pour la recherche d'information en prenant comme référence les commerçants déjà présents ou en enquêtant les habitants comme potentiels clients.

Des calculs de base peuvent compléter l'étude, comme celle de la part de marché dans une zone de chalandise sur le même espace géographique pour une même période donnée :

$X = (\text{chiffre d'affaire du magasin}) / (\text{chiffre d'affaire du marché total})$, avec le *chiffre d'affaire du marché total = (nombre d'habitant dans la zone de chalandise) × (montant des achats d'un habitant dans le type de produit vendu par le magasin)*.

Après avoir identifié le type de commerce et l'activité projetée, la pertinence de son implantation doit résulter :

- D'une observation de la situation du futur local de commerce : densité urbaine, proximité avec un espace public, places de stationnement, dessertes en transport en commun, ambiance urbaine,...
- D'une observation de la proximité avec des flux alentours : type de flux, densité de flux, sens de la circulation, évolution du quartier dans la journée,...
- D'un enquête pour interroger les clients potentiels : besoins, attentes vis-à-vis du futur commerce, modes de déplacement,...
- D'une rencontre avec les services des collectivités susceptibles d'apporter des informations complémentaires notamment sur l'avenir et l'évolution du futur quartier : nouvelles lignes de tramway, modification du sens de la circulation des véhicules, création d'une zone piétonne, cessation d'activités, futurs projets urbains,...
- D'une détermination d'une zone de chalandise :
 - Étudier la distance des potentiels clients.
 - Étudier la part du marché comprenant le chiffre d'affaire des futurs concurrents.
 - Faire des enquêtes par sondages des potentiels futurs clients.

L'étude doit être rationnelle mais doit aussi faire preuve de bon sens. Ce n'est pas une science infuse. Pour ne pas perdre de vue ce principe, il faut toujours se mettre à la place du marchand. S'il est vrai que certains grands commerces de distribution ont les moyens de s'implanter, même à perte, dans des zones par simple souci de publicité, le commerce de proximité a besoin de veiller à sa rentabilité. Sa survie en dépend.

3.3. Les fonciers stratégiques et le logement

3.3.1. Les logements comme armature urbaine

L'implantation des logements doit se faire dans l'intérêt de l'habitant, car ses logiques ont toujours été libérales. En effet, les logements ont longtemps été conçus par les habitants eux

même, qui cherchaient l'aspect pratique et sécurisant. Ils étaient à la fois proches de leurs lieux d'activité professionnelle et densément regroupés à l'intérieur des fortifications. Les premiers signes du désamour pour la ville dense sont apparus avec l'émergence de la ville industrielle au XIX^{ème} siècle. Les fortifications étaient devenues inutiles et sujettes à démolition, la cité devenait étouffante et polluée aux rythmes de la mécanique, et les premiers plans d'urbanisme, comme ceux des citées jardins, traduisaient une nouvelle aspiration sociale. Cependant, ces derniers étaient trop dogmatiques et utopiques pour justifier un réel succès. La « révolution urbaine » est véritablement arrivée au milieu des années 1960 avec le développement de l'automobile. Ce moyen de transport mécanique a révolutionné les déplacements individuels de chacun des citoyens de telle sorte que le rapport espace/temps en a été complètement bouleversé. Même si depuis cette époque, le citoyen ne construit plus son propre logement, il a repris l'initiative de la liberté que lui interdisait la distance avec son lieu de travail. Il peut fuir la ville polluée et bruyante tout en devenant propriétaire là où le marché foncier est le moins tendu. C'est le développement des formes urbaines diffuses, constituées essentiellement de logements individuels en périphérie urbaine ou en milieu rural. Ainsi, les formes urbaines dépendent des aspirations des habitants. C'est un bon indicateur démocratique, culturel et social.

3.3.2. Les logements et les transports

Dans un rapport du Commissariat Général au Développement Durable publié en mars 2012 et intitulé « La Revue du CGDD, urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », Jean Cavailhès, chercheur à l'Institut National de la Recherche Agronomique, remarque que l'étalement urbain s'observe dans tous les pays développés. Il ne s'agit donc pas exclusivement d'un phénomène culturel ou social limité par les frontières nationales. En effet, les économistes considèrent que « la localisation résidentielle dépend principalement d'un arbitrage entre le coût du logement, le coût des migrations alternantes et du revenu des ménages ». Ainsi aux États-Unis, la surface du sol à usage urbain a plus que quadruplé entre 1945 et 1997, soit une croissance quatre fois supérieure à celle de la population. Cette consommation d'espace, appelée « *urban sprawl* » est à l'origine du concept urbain « *New Urbanism* » qui s'inspire des centres-villes historiques d'Europe, jugés conviviaux, diversifiés, denses et donc économes en espace et en déplacements urbains. Mais le rejet des nuisances et la recherche d'un cadre plaisant sont aussi des arguments justifiant l'éloignement du parc résidentiel vis-à-vis des centres urbains.

Cet éloignement est devenu possible grâce à la démocratisation des transports mécaniques et individuels, tels que l'automobile. La diminution des coûts de transport et l'augmentation de la vitesse de déplacement permet d'habiter plus loin des centres-villes en « rétrécissant » l'espace. C'est ce que Marc Wiel nous décrit dans ses études. Nous y reviendrons dans la partie « *Le foncier et les transports* ». Enfin, la croissance démographique et l'amélioration du niveau de vie se traduisent par une augmentation constante du besoin en logement. De même, l'augmentation du nombre de familles séparées par l'augmentation du nombre de divorces, entraîne une multiplication de plus petits mais plus nombreux ménages à loger. C'est en prenant en compte ces

différents enjeux que nous parviendrons à mobiliser efficacement le foncier pour développer de l'habitat.

3.3.3. Les aspects économiques du logement

Les ménages comparent le coût de leur logement à celui de leurs migrations alternantes domicile-travail. Plus un logement est proche d'un centre-ville, plus le coût en temps et en argent des déplacements est réduit, ce qui valorise le foncier selon les logiques du marché (la demande pour ce type de bien foncier sera plus importante par rapport à l'offre ce qui augmentera son prix). L'équilibre urbain est atteint lorsque le gain d'un de ces deux critères compense le surcoût de l'autre. C'est pourquoi plus on s'approche d'un centre urbain, plus la concentration de petits logements collectifs en immeuble est forte, car ces derniers optimisent le foncier onéreux. A l'inverse, plus on s'éloigne, plus le nombre de logements individuels est important. Ce type de logement consomme plus d'espace car le rapport du prix de la terre à celui de la construction diminue. Ainsi, les ménages qui partagent les mêmes caractéristiques (coûts de déplacement, revenus, aspirations, ...) se localisent spontanément aux mêmes endroits. Pour Jean Cavailhès, « La ségrégation spatiale est donc le résultat normal du fonctionnement du marché foncier même si elle peut être aggravée par des politiques discriminatoires », en référence par exemple aux communes refusant le logement social imposé par la loi SRU. Dans le cadre d'une stratégie foncière adaptée à l'implantation des logements, il conviendra de développer des politiques inverses. Ces politiques peuvent se traduire par la mise en place d'un impôt majoré ou diminué selon la délimitation de certains périmètres urbains afin de décourager l'urbanisation ou d'encourager la création de logements en certains endroits. La mise en place de programmes pour logements sociaux peut faciliter le processus, car elle permet la légitimité de certains outils juridiques réservés aux projets d'utilité publique, à l'image du droit de préemption.

Conformément aux préoccupations du développement durable, il faut privilégier la construction de logements, qui sont très consommateurs d'espace en zone extra-périphérique, dans les zones urbaines. Cela peut poser d'autres difficultés économiques, en plus de la simple valorisation du foncier par une réduction des coûts des migrations alternantes. Il s'agit, entre autre, de favoriser la tension foncière générée par le droit du sol du plan local d'urbanisme. En effet, le PLU peut contribuer à réduire les opportunités foncières puisqu'il s'agit de densifier des zones U déjà urbanisées. Les choix d'emplacement du logement sont réduits ce qui diminue l'offre par rapport à la demande de construction. Pour réduire de telles conséquences et minimiser le coût du foncier, les pouvoirs publics doivent constituer des réserves foncières dans ces zones stratégiques au plus tôt. L'instauration d'une veille foncière peut s'avérer efficace dans la mesure où elle permet l'anticipation du marché foncier. Les transactions liées à la spéculation foncière pourraient aussi être taxées. Enfin, l'architecture des logements doit avoir son mot à dire : c'est en favorisant la construction de logements collectifs que le coût du foncier sera optimisé et la consommation foncière maîtrisée.

3.3.4. Les critères d'implantation actuels du logement

La localisation des logements fait aujourd'hui l'objet d'une attention particulière. Il est essentiel que les logements soient bien insérés dans la ville : une attention est portée à la proximité avec les équipements, services publics et lignes de transport en commun. En intensifiant un urbanisme de proximité, l'habitant diminue ses trajets pendulaires (domicile/travail) et de loisirs. Cette conséquence implique une possible baisse des émissions de gaz à effet de serre et une réduction des dépenses énergétiques. De plus, l'habitat constitue la majeure partie du tissu urbain. S'il est densifié, l'étalement urbain est maîtrisé, assurant alors une rationalisation des investissements publics dans les infrastructures de réseaux et une préservation des espaces naturels et agricoles. En ce qui concerne les logements sociaux, il faut privilégier leur implantation dans les centres urbains afin d'assurer une certaine mixité sociale. Or les centres urbains sont déjà très denses et le marché immobilier est tendu. C'est pourquoi il faut identifier le gisement foncier pour du logement social très à l'avance du projet et le porter en réserve foncière. Le gisement sera à l'abri de l'inflation foncière et la production de logements à coût maîtrisé sera facilitée.

L'agence d'Urbanisme de l'Arrondissement de Béthune a conçu un Coefficient d'Aménagement (CA) pour noter les gisements fonciers. Sa note totale est de 12 points et elle est la somme de six autres notes distinctes. Chacune d'entre elles pondère un critère important pour l'implantation d'un logement. Ces différents critères qui composent le CA sont :

- La proximité d'un ou plusieurs services (rayon de 400 m autour du gisement) : tels qu'un commerce de proximité, une école, un cinéma ou encore une piscine municipale.
- La proximité d'une infrastructure de transport (rayon de 400 m) : on privilégie les transports en commun, comme une desserte de bus, mais il peut aussi s'agir d'un parc automobile.
- La proximité d'un ou plusieurs projets urbains (rayon de 400 m) : c'est un critère qui évalue le dynamisme et la potentielle attractivité du site.
- Le raccordement aux réseaux : tels que l'électricité, l'eau potable, une borne incendie, ...
- La sécurité : un gisement foncier directement connecté à une route nationale encourageant une circulation rapide et dense est moins adapté qu'un même gisement situé aux abords d'une rue de quartier.
- La centralité géographique : elle se réfère à la notion de polarité qui favorise les lieux de vie et d'échange. C'est la réunion des flux de personnes.

Plus la note du CA du gisement se rapproche du total, plus ce gisement foncier est jugé comme étant stratégique pour une opération d'habitat. Bien sûr, il est possible de réadapter le CA par le choix des critères ou de leur pondération. Tout dépend du projet et des ambitions voulues. Comme expliqué précédemment, l'intérêt est de développer un CA qui justifie les conditions d'implantation d'un logement selon la logique du développement durable et de la mixité sociale. Le CA constitue un outil pertinent qui permet à la stratégie foncière de répondre efficacement aux enjeux ALUR et SRU.

3.4. Le foncier et les transports

La notion de foncier se popularise de plus en plus dans les sciences urbaines. La prise de conscience d'une ressource à support épuisable suppose quelques précautions urgentes. D'abord lié aux enjeux écologiques, économiques puis sociaux, le foncier doit faire l'objet d'une analyse minutieuse pour favoriser un urbanisme viable à travers les politiques publiques. Si le foncier est aujourd'hui menacé, c'est parce que les moyens de mobilité ont profondément changé. La croissance démographique n'est pas la cause fondamentale des problèmes fonciers, car les politiques de densité et de proximité urbaines prouvent qu'il est possible de concilier nombre d'habitants et surface artificialisée. Ce sont les mœurs sociales et les nouveaux modes de transport qui mettent en péril l'existence d'un foncier préservé ou abordable. Nous essayerons donc de déterminer les interactions qui peuvent demeurer entre les problématiques foncières et celles du transport et nous chercherons à savoir quelles pourraient être les solutions visant à résoudre ces problématiques.

La situation alsacienne n'est pas si différente de celle du reste de la France. « *Au total, 14300 hectares ont été consommés entre 1982 et 2000 pour la construction de bâtiments (logements et locaux d'activité hors infrastructures routières), soit environ 800 ha/an. [...] Les deux tiers de la consommation foncière se sont faites dans le Bas-Rhin (530 ha par an). Le rythme d'accroissement de la tache urbaine est ainsi deux fois plus rapide dans le Bas-Rhin (+31%) que dans le Haut-Rhin (+18 %). Le Bas-Rhin se caractérise par une plus forte consommation foncière par extensions urbaines significatives (56 %) alors que celle du Haut-Rhin s'est faite majoritairement par «densification» (56 %). Les différences départementales se retrouvent dans les déclinaisons par SCOT ou par pays.* » (ADEUS, 2007). C'est dans ce contexte que l'EPF du Bas-Rhin prend toute son importance. Il travaille notamment pour les communes externes à la communauté urbaine de Strasbourg qui ne bénéficient pas d'un service ou d'une ingénierie foncière au sein de leur municipalité.

3.4.1. Effets indirects de la mobilité contemporaine : des enjeux écologiques

L'amélioration des moyens techniques et technologiques des transports, produite par la société et réciproquement, occasionne une sur-mobilité notamment automobile. Le foncier n'est pas une ressource inépuisable. Les communes disposent de limites administratives qui leurs donnent un droit d'intervention notamment sur les questions d'aménagement. On considère que leur développement passe par l'urbanisation. Qu'advient-il le jour où certaines de ces communes auront consommé l'intégralité de leur foncier ? Il convient de diagnostiquer les raisons de cette consommation foncière.

Tout d'abord, elle est directement la conséquence de certains types de transport. L'automobile est certainement la plus responsable dans l'artificialisation des sols parce qu'elle exige beaucoup de place dans la mobilité et le stationnement. Elle occupe ainsi 20 % de l'espace urbain à Paris, Tokyo ou Londres. Dans certaines villes américaines comme Los Angeles où la

dépendance à l'automobile est considérable, 69 % de l'espace urbain lui est ainsi réservé. L'automobile consomme 8 fois plus d'espace par voyageur que l'autobus. Son utilisation en centre-ville consomme même 20 fois plus d'espace. En revanche, les transports ferrés sont ceux qui occupent le moins de place et plus particulièrement ceux qui sont souterrains tels que le Métro.

Mais c'est dans l'ouvrage « *Étalement urbain et mobilité* » que Marc Wiel explique que la consommation foncière reste essentiellement due aux effets indirects du transport, notamment dans les milieux ruraux ou périphériques à la ville. Parce que certains habitants ont été contraints ou, pour une majorité, ont fait le choix de s'isoler des milieux urbains, ils sont devenus dépendants des transports motorisés et individuels en milieu rural. Lorsque cette migration de l'habitant est imposée, c'est généralement parce que les revenus ne lui permettent plus de vivre en ville. Il doit chercher ou se faire construire un logement plus reculé et à l'écart des zones de tensions immobilières. Quand cette migration est choisie, c'est parce que l'habitant espère retrouver les avantages du monde rural sans en avoir totalement les inconvénients. Cela signifie qu'il peut profiter d'une maison individuelle et du cadre environnemental (calme, loisir vert) sans être déconnecté des services de la ville. Cette migration entraîne donc un urbanisme diffus et consommateur d'espace car les ratios de Coefficient d'Emprise au Sol par rapport au nombre d'habitants hébergés sont supérieurs à ceux de la ville dense. Les habitants du périurbain mettent ainsi en péril les activités agricoles et les sols naturels.

Ce mode d'urbanisation, peu en adéquation avec celui du développement durable, est en grande partie consécutif à l'utilisation de l'automobile. Une motorisation individuelle totale des transports et sans autres alternatives induit un tissu urbain diffus de très faible densité avec une polarisation quasi inexistante et une dispersion des emplois. En revanche, les transports en commun nécessitent des dessertes qui polarisent les activités et l'habitat. C'est un type de transport qui contraint les habitants à vivre plus densément tant qu'ils n'ont pas l'alternative de l'automobile. De plus, les enjeux énergétiques du foncier bâti éloigné des centres-villes n'est pas neutre. L'étalement urbain et la périurbanisation ont entraîné une hausse de 10 % de la consommation d'énergie des ménages. Un ménage vivant en zone périurbaine et équipé d'une voiture dépense ainsi 450 euros de carburant de plus par an que le même ménage vivant en "ville-centre" de province.⁽³⁾

3.4.2. Effets directs de la mobilité contemporaine : des enjeux économiques

Il faut rappeler le contexte économique du foncier. Il s'agit d'un marché libéral du droit à la propriété. Les prix sont librement déterminés par les propriétaires voyant la demande augmenter à cause des formes urbaines qui ne s'adaptent pas à la constante croissance démographique. Chaque individu aspire à devenir propriétaire pour avoir sa maison individuelle, mais le nombre d'habitant étant en constante augmentation, l'équilibre entre offre et demande s'en trouve perturbé. Ainsi, le foncier apparaît comme étant un des rares marchés où le vendeur choisit son

⁽³⁾ INSEE 2010

client (et notamment le plus offrant). Pour déterminer les prix, il se base sur ses propres critères ainsi que sur ceux du client. C'est ce que Joseph Comby surnomme les six marchés fonciers. L'un des critères les plus argumentés est celui de la situation géographique du bien foncier (et par conséquent du bâti qui y prend place). Le bien foncier dépend donc de son environnement selon les sensibilités de l'acheteur et du vendeur (proche du centre-ville, proche d'une côte, proche d'une gare, ...) et donc de la connexion du lieu par rapport aux qualités de son environnement : existe-t-il un transport en commun à proximité immédiate permettant de relier rapidement et confortablement le domicile à la gare ? Y a-t-il un aménagement à proximité immédiate pour l'utilisation facile de la voiture (parking, échangeur autoroute, ...) ? Ainsi, l'intervention des transports dans l'aménagement des territoires provoque plusieurs effets. Par exemple, on remarque la création d'emplois autour des pôles importants de transport (gare, commerces, ...). On note aussi l'implantation d'entreprises ou d'habitats le long de certaines infrastructures de transport car il existe une augmentation du champ d'activité des entreprises locales. Le transport contribue grandement à la valorisation du foncier. Il est donc en partie responsable des tensions foncières et plus particulièrement le long des infrastructures lourdes qui ont un rayonnement de connexion plus rapide et plus large.

De plus, l'extension du transport permet d'accroître la superficie du marché foncier et immobilier. Faute de pouvoir déplacer l'immeuble, on déplace ses habitants, et faute de trouver des terrains à bâtir près des centres d'emploi, on donne à la population active les moyens de se loger plus loin à des conditions plus avantageuses. L'exemple de la région Parisienne est significatif à cet égard (la France en face, France 3, Hugues Nancy et Jean-Robert Viallet). L'existence d'un moyen de transport s'inscrit comme un argument de localisation pour le foncier. C'est pourquoi le transport influe sur le marché foncier. Si le prix d'un logement dépend de sa qualité, il dépend aussi de son environnement. La proximité et la desserte jouent un rôle essentiel. L'urbanisation s'opère en priorité sur des terrains nus assez facilement accessibles. La croissance des villes se fait donc tout naturellement le long des axes de transport existants. C'est l'ouverture de nouveaux espaces à urbaniser. Ceci provoque une densité le long des axes qui explique la surcharge de ceux-ci. Dans les années 1985, les terrains proches des axes de communication sont recherchés pour être construits (habitat ou entreprise) ce qui justifie l'augmentation du prix du foncier. La demande de déplacements va alors accroître jusqu'à saturation du réseau. L'autoroute sud de Paris (A6) a prouvé le constat. On l'avait volontairement construite sans échangeur pour réserver le trafic à la banlieue mais la croissance urbaine s'est quant même manifestée dans une zone plus lointaine entre Savigny-sur-Orge et Corbeil-Essonnes.

Il existe un lien entre le marché foncier et les possibilités de transport même s'il n'y a pas de rigueur dans les raisonnements : Le marché foncier est spéculatif. Il tient compte de la situation actuelle et de la volonté du pouvoir politique qui se traduit en réglementations et décisions d'investissement. Le marché des déplacements est quant à lui essentiellement contingent. Il correspond à un certain état de la technique : technique d'exploitation ou technique des systèmes de transport (dite également technologique).

Nous pouvons illustrer ce constat par une étude réalisée par l'observatoire de l'EPFIF sur les communes de Athis-Mons et Juvisy-sur-Orge et par rapport aux effets de valorisation du tracé du Tramway sur la RN7. « *La plus-value du foncier générée grâce à l'arrivée du tramway (en faisant abstraction du cycle décroissant du marché) existe mais elle est modérée : par la présence de nombreux commerces actifs qui engendrent des indemnités d'éviction importantes et par la préexistence d'un droit des sols qui a contribué à augmenter la valeur du foncier à acquérir. En l'absence de tramway, cette plus-value est négative : l'arrivée du tramway, à défaut de générer une plus-value importante, permet la mutation du foncier et la réalisation d'opérations qui sinon seraient impossibles.* »

3.4.3. La stratégie foncière par le transport : quelles alternatives ?

Selon la définition économique du transport, « *la demande de transport par un individu est la quantité de ce bien qu'il est disposé à acheter et qu'il est capable de payer* » (P. Josse). Le transport est un bien économique défini. La demande dépend de plusieurs facteurs : le coût, la qualité (commodité, rapidité, confort, qualité de l'accueil, ...), l'environnement et de nombreuses variables individuelles (âge de l'individu, revenu, ...). En milieu urbain, les possibilités de logements influent sur le marché des transports et la réciproque existe également. Il faut donc développer un transport compétitif dans un milieu adapté. Outre les moyens technologiques et techniques, la mobilité se définit aussi par les notions de connectivité et de nœuds. Pour multiplier les connexions entre les points, les distances doivent être limitées. Pour faciliter le cheminement des piétons, les connexions ne doivent pas excéder une certaine longueur. Il y a donc nécessité de créer des espaces de proximité. Cela implique donc la mobilisation d'un foncier adapté pour des projets diversifiés alternant habitat, commerces, espaces publics, ... De plus, les interconnexions constituées par les nœuds d'activité humaine doivent être accompagnées par des ambiances urbaines. Elles peuvent se traduire par l'environnement architectural, social, culturel ou naturel, ... Il faut une continuité morphologique ce qui implique des règles de construction à l'alignement. Les transports contemporains type automobile nous ont montré leurs faiblesses. Ils génèrent des vides spatiaux ce qui contribue à un urbanisme diffus et consommateur d'espace à l'image des grands échangeurs d'autoroute créant des espaces enclavés. Ils n'incitent pas à la proximité urbaine puisque ces nouveaux espaces urbains apparaissent comme rigides et froids. Paradoxalement, ils sont même contraires à l'accessibilité car ils forment des barrières infranchissables pour la mobilité de proximité. Ce fut par exemple le cas du quartier de Mermoz à Lyon qui fut coupé en deux par l'A43. L'isolation des quartiers nord et sud a fait l'objet d'un vaste programme de renouvellement urbain.

Il ne faut pas de hiérarchisation de voies trop stricte. Cela va à l'encontre des transports en commun et de la marche car les habitants sont plus incités à prendre l'automobile. En effet, la hiérarchisation des voies aboutit à un cloisonnement des différents niveaux de circulation. De plus, les lieux publics sont privés des déplacements et de la proximité qui devaient les caractériser. Il faut savoir qu'un piéton va aussi prendre sa voiture à cause du cloisonnement et de l'ennui qu'il

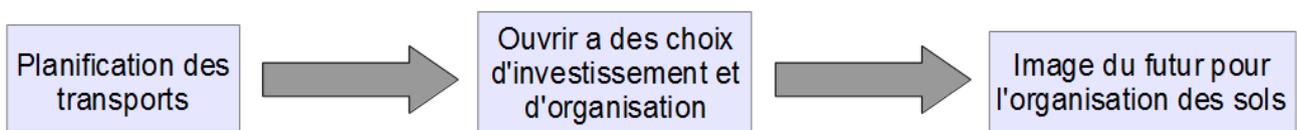
peut éprouver à se déplacer. Cela rejoint l'idée d'une connexion de proximité comme expliqué ci-dessus.

Quelle que soit la vocation que l'on réserve à un foncier aménagé, il doit être connecté. Pour une zone d'activité, un bon système de transport offre des intérêts économiques car il fournit un environnement propice à la croissance à travers l'échange de marchandises ou d'informations. C'est un élément clef de l'industrialisation, de l'emploi, de l'activité et de la production. Pour ce qui concerne l'habitat, enjeu important du foncier, les transports présentent des qualités sociales. Ils doivent pouvoir générer une proximité urbaine afin que l'habitant puisse facilement voir ses amis, se divertir ou changer de cadre urbain. Cependant, ils présentent également des contraintes pour les riverains (et donc pour les non usagers) qui se traduisent par différentes nuisances telles que la pollution atmosphérique, le bruit, le manque de sécurité pour les piétons et la neutralisation de l'espace urbain, notamment par les grandes nappes de stationnement automobile. Les transports en commun apparaissent comme la seule alternative possible. Pour davantage les rentabiliser, il conviendra de densifier au maximum le foncier alentour ce qui correspond finalement aux objectifs retenus : limiter la consommation foncière pour le développement durable et maîtriser le marché immobilier en augmentant la charge foncière.

Les interactions entre foncier et mobilité sont visibles. La consommation du foncier pose des problèmes environnementaux et élargit les zones de marché foncier. Elle est due aux transports et plus particulièrement au transport individuel. Lui-même devient dépendant d'une morphologie urbaine diffuse qui ne permet pas le développement du transport en commun.

Il convient donc de mobiliser en priorité le foncier des centres-villes ou centres-bourgs et de diversifier l'usage des sols pour permettre l'implantation de divers bâtiments tout en préservant une certaine continuité urbaine. Cela facilitera une mixité fonctionnelle nécessaire au renforcement d'un urbanisme de proximité. Cela permettra aussi de revaloriser la mobilité locale ou douce de type piétonne. De plus, la proximité doit impliquer la densité. La rentabilité des transports en commun y sera renforcée. Il faut donc investir sur leurs qualités techniques et technologiques tout en accompagnant la stratégie foncière. Plusieurs doctrines urbaines existent déjà comme les TOD's (Transit-Oriented Development) qui consistent à densifier un maximum autour des dessertes de transport en commun ou les contrats d'axes qui sont plus homogènes dans la densification du foncier puisqu'il s'agit avant tout de créer des corridors de valorisation.

Il existe cependant une limite économique à vouloir densifier le foncier, car en augmentant la charge foncière d'une parcelle, on contribue toujours à valoriser le foncier qui devient sujet à une nouvelle spéculation.



3.5. Foncier et divers

Nous aurions pu continuer le raisonnement avec les équipements collectifs et publics, services publics, mais le principe reste similaire à celui de la zone de chalandise d'un commerce ou du CA d'un logement. La difficulté consiste à bien déterminer les besoins de l'infrastructure et de comprendre son fonctionnement afin de pérenniser son activité. Les notions de zone de chalandise, de proximité, de mixité (...) par rapport à d'autres éléments urbains sont de bons exemples. Tout dépend du projet développé. Dans le cas des équipements publics, il va de soi qu'il faut les intégrer à un tissu dense en habitat et/ou proche des dessertes de transport. Un plus grand nombre d'habitants pourra profiter du service et ce dernier sera davantage rentabilisé.

De même, dans le cas de la préservation des espaces naturels, il est possible d'évaluer des fonciers stratégiques. Il conviendra de diagnostiquer les unités parcellaires qui présentent un intérêt faunistique et floristique. Par la suite, il existe différents outils à mettre en œuvre afin de protéger définitivement ces espaces sous forme de réserves foncières à durée indéterminée.

Il serait bien trop long de continuer à décrire chaque enjeu de foncier stratégique, car les projets peuvent être nombreux et très différents. Par exemple, au sein du domaine économique, il n'est pas possible de regrouper les activités commerciales avec les zones industrielles. De plus, chaque domaine nécessite des études spécifiques qu'il serait trop long de décrire. L'intérêt de cette dernière partie aura été d'avoir illustré, par des cas concrets, l'importance du foncier stratégique dans l'aboutissement complet d'une stratégie foncière.

Conclusion

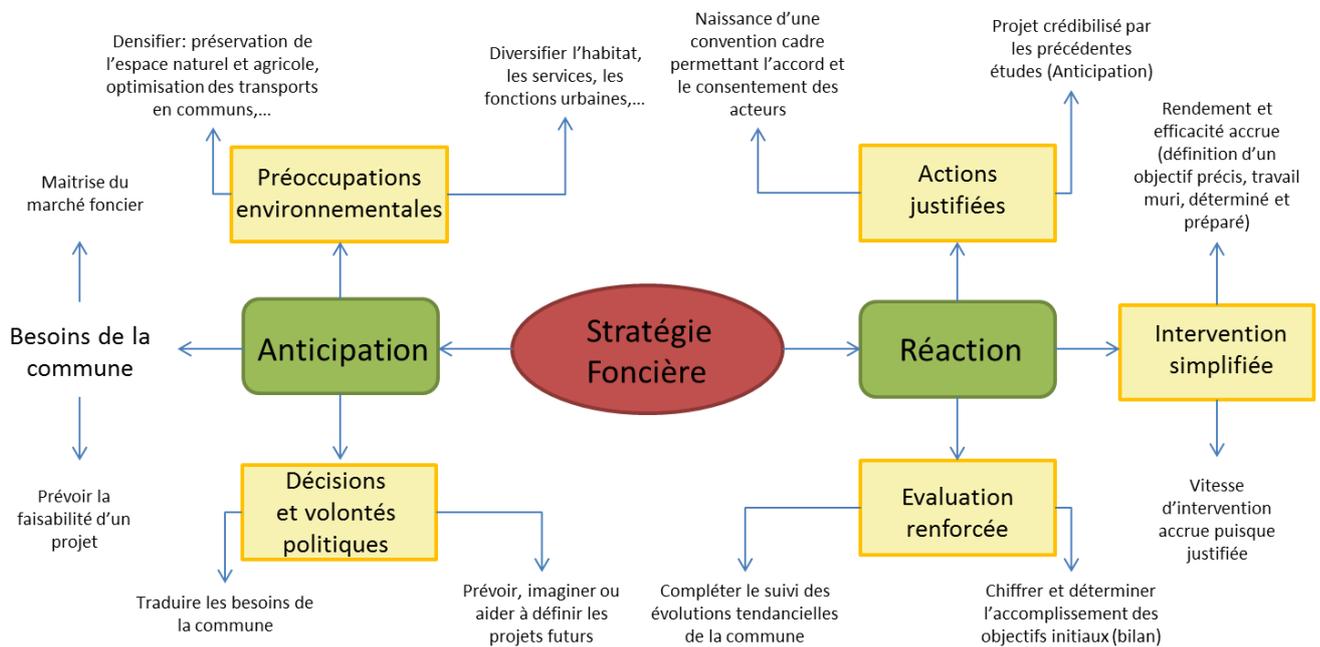
La préoccupation du foncier apparaît essentielle à l'amont d'un projet urbain. C'est le foncier qui détermine une partie de la faisabilité économique du projet ainsi que la pertinence de sa localisation. C'est pourquoi les acteurs publics de la maîtrise foncière doivent s'efforcer d'intégrer les notions de marché et d'implantation dans leurs stratégies. Quoiqu'il en soit, le foncier reste un élément support qui affecte l'issue du projet. C'est la première des conditions pour la bonne résolution d'un projet.

La stratégie foncière se révèle être un outil pertinent pour la réalisation de projets publics, notamment dans la création de logements sociaux, d'équipements collectifs et de préservation des espaces naturels et agricoles. La description qui a été donnée de l'Alsace légitime la mise en place d'un tel outil. Il faut, comme partout ailleurs en France, intensifier les efforts pour développer un urbanisme de proximité, réduire l'artificialisation des sols, les déplacements et les coûts énergétiques qu'implique l'étalement urbain. Cela nécessite de dégager du foncier en zone urbaine où le marché est souvent tendu. Il faut donc pouvoir réagir au marché foncier afin de faciliter les programmes publics à coût maîtrisé dans une logique de mixité sociale et de mixité fonctionnelle.

En introduction, nous avons proposé la problématique « Comment mettre en place une stratégie foncière pour les collectivités qui le demandent ? », car la démarche que nous avons décrite reste finalement générale au contexte Alsacien. Elle doit pouvoir donner des pistes de réflexion de stratégies foncières à des projets mieux définis, à des contextes territoriaux plus locaux ou plus atypiques. En fait, comme nous l'avions évoqué, il n'existe pas une mais des stratégies foncières. Elles sont élaborées selon les réalités locales actuelles. Il est donc très important de bien connaître les besoins d'un territoire avant la mise en place d'une stratégie foncière. D'après le contexte Alsacien, nous proposons une démarche de type observation. Cette dernière propose un travail en trois phases :

La première est justement nécessaire pour la bonne prise de connaissance du territoire local. C'est la phase « d'analyse » et elle doit obligatoirement être mise en œuvre à l'échelle supra-communale, même si la décision finale revient à l' élu de la commune non membre d'un EPCI. En effet, il ne faut pas perdre de vue que la stratégie foncière doit aussi être un outil d'aide à la décision et de conseil pour les élus. Il faut également favoriser une vision intercommunale conformément aux nouveaux documents de planification (Scot, PLUi,...). Quoiqu'il en soit, l'étude du gisement foncier qui achève cette phase demeure locale. La phase « diagnostique » consiste en un filtre qui permet d'évaluer la pertinence des gisements fonciers selon les critères des projets connus. Cela ne doit pas empêcher la constitution de réserve foncière, car plus un gisement foncier présente des qualités complètes et variées, plus il sera destiné à supporter de nombreux projets. La dernière phase, ou phase « stratégique », est le cœur et l'aboutissement de notre stratégie foncière. Elle doit permettre de rassembler les informations retenues, de les synthétiser et de les assimiler afin de préparer la démarche opérationnelle adaptée. L'intérêt final est de pouvoir générer une maîtrise de l'action publique sur le foncier par des automatismes rigoureux et réfléchis. L'action publique doit être suffisamment sûre d'elle pour rationaliser efficacement la

consommation foncière et pour anticiper son marché. C'est ce que recommandent plus généralement les dispositifs ALUR et SRU.



Bibliographie

Cette bibliographie complète toutes les structures que j'ai pu interroger et qui ont pu nourrir ma réflexion en me transmettant leurs travaux.

Sites internet

<http://www.legifrance.gouv.fr/> (service public de la diffusion du droit)

<http://www.adef.org/> (association des études foncières)

<http://bimby.fr> (projet de recherche BIMBY)

<http://insee.fr> (site de publication des études de l'INSEE)

Ouvrages

Marc WIEL, *Etalement urbain et mobilité*, La documentation française, 2010

Marc WIEL, *Pour planifier les villes autrement*, L' Harmattan, octobre 2007

Serge SALAT, *La ville et les formes sur l'urbanisme durable*, Hermann&CSTB, septembre 2011

Pierre MERLIN et Françoise CHOAY, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, 2010

Michel FRYBOURG, *Les systèmes de transport : planification et décentralisation*, édition Eyrolles, 1974

Paul JOSSE, *Aspects économiques du marché des transports*, édition Eyrolles, 1975

Pascal MADRID, *Créer son commerce – Clés pour assurer la faisabilité de son projet*, Dunod, 2^{ème} édition, janvier 2012

Dominique PIALOT, *Créer son commerce ou son e-commerce*, L'express, mai 2009

Rapports d'étude

« Guide sur les établissements publics fonciers locaux », direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, avril 2003

« 30 ans d'urbanisation en Alsace », Conseil Régional et la Direction Régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement

Plan Départemental de l'Habitat du Bas-Rhin, Conseil général du Bas-Rhin, octobre 2008

Plan départemental du Bas-Rhin : bilan à mi-parcours, Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, novembre 2013

Plan Départemental du Haut-Rhin, Conseil général du Haut Rhin, 2009

« Chiffres pour l'Alsace », INSEE, 2005

« Méthodologie du diagnostic foncier à urbaniser à vocation habitat », Agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune, mai 2010

« Grille d'évaluation du potentiel de renouvellement urbain », Kader BOUKERROU, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, septembre 2011

« Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire », direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, mars 2004

« Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat », direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, novembre 2004

« Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité », Centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée, mars 2013

« Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », Commissariat général du développement durable, La Revue du CGDD, mars 2012

« Action foncière à moyen ou long terme : anticiper pour mieux maîtriser », Patrick ALBRECHT et Pierre NARRING, rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable, novembre 2013

« Les outils de l'action foncière », Scot de l'Artois et l'Agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune

« Catalogue des outils fonciers : outils, méthodes et structures – Quelle ambition pour l'action foncière en territoires girondins ? » Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, juin 2007

« Les outils de maîtrise foncière des collectivités territoriales », Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, 2007

« Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », Commissariat Général au Développement Durable, mars 2012

Articles de recherche

« Les établissements publics fonciers d'Etat (EPFE) », Centre d'études techniques de l'équipement Nord Picardie, Editions du Certu, Fiche B1 des outils de l'action foncière au service des politiques

publiques, juin 2013

« Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) », Centre d'études techniques de l'équipement Nord Picardie, Editions du Certu, Fiche B2 des outils de l'action foncière au service des politiques publiques, juin 2013

« Une stratégie foncière, pour quoi faire ? », Direction Départementale de l'Équipement de l'Oise, Les feuillets de l'Oise n°117, aout 2007

« Les évolutions démographiques en Alsace : quel modèle de développement ? », Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, Les notes de l'ADEUS n°64, décembre 2012

« Comment intervenir et valoriser les dents creuses au sein de l'urbanisation existante ? », Direction départementale des territoires des Alpes de Hautes Provinces, Charte Foncière fiche 6, 2012

« De la comparaison au bilan : méthodes d'évaluation des terrains », Délégation de l'action foncière et immobilière, Editions du Certu, Fiche 3 Mobilisation et valorisation du foncier public, septembre 2012

« La formation des prix fonciers urbains », CERTU, Edition du Certu, Fiche n° 1 Aménagement opérationnel, novembre 2011

« L'observation foncière », Centre d'études techniques de l'équipement Nord Picardie, Editions du Certu, Fiche A Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, juin 2013

« L'observation et la consommation des espaces », Centre d'études techniques de l'équipement Nord Picardie, Editions du Certu, Fiche A2 Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, juin 2013

« Les principales sources d'information pour l'observation foncière », Centre d'études techniques de l'équipement Nord Picardie, Editions du Certu, Fiche A1 Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, juin 2013

Mémoire de stage

Simon PHEULPIN, *La vacance de logements : entre constat alarmant et potentialités de renouvellement urbain, l'enjeu de l'attractivité territoriale...*, Besançon, Université de Franche Comté (mémoire de maîtrises 1 géographie et aménagement), juin 2011

Médias

Raphaël GRANGER, *Etudier l'implantation d'un commerce*, Le Mag' du Manager, dossier les études marketing, février 2014 (<http://www.manager-go.com/marketing/etude-implantation-un->

commerce.htm)

Les logements vacants, France Info, août 2012 (<http://www.franceinfo.fr/emission/modes-de-vie/2012-2013/les-logements-vacants-08-30-2012-16-47>)

Alix de VOGUE, *Renouvellement urbain à la campagne : études de cas*, Le Moniteur, janvier 2014

Colloques

« Acteur de l'Habitat », 3ème rencontre nationale des départements et territoires, Conseil Général du Bas-Rhin, novembre 2013, Strasbourg

« Observer pour décider », réseau des acteurs de l'habitat, Espace Saint Martin, novembre 2013, Paris

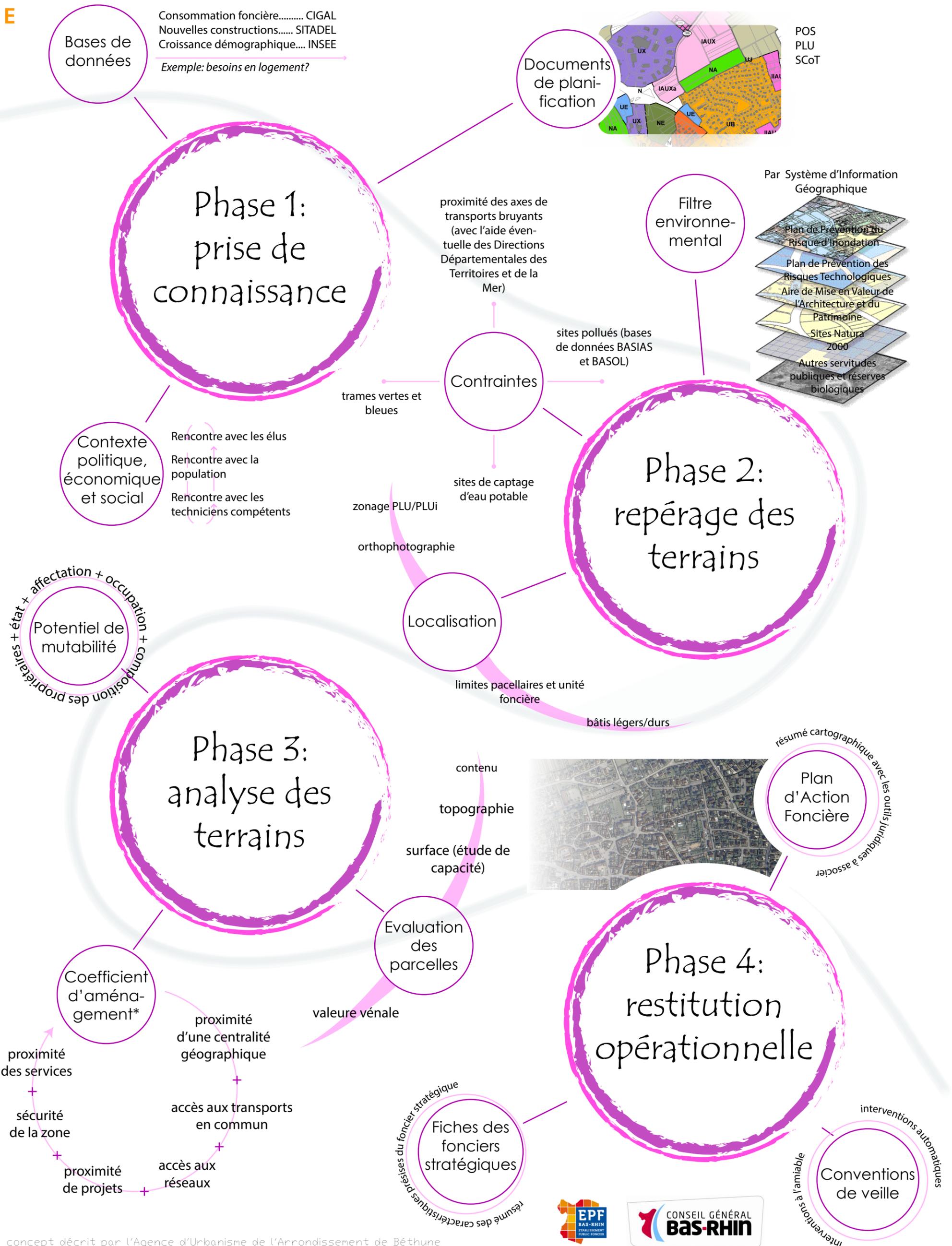
Outils informatiques WEB

Application géomarketing Owlapps, <http://www.owlapps.net/application-geomarketing>

Spatialist, <http://www.spatialist.fr/>

Application géomarketing INSEE ODIL, http://creation-entreprise.insee.fr/index.php?php_action=AUTHENTIFICATION

Méthodologie de la stratégie foncière autour du TSPO



* concept décrit par l'Agence d'Urbanisme de l'Arrondissement de Béthune

