

ÉVÈNEMENT Politiques foncières : Rhône-Alpes se penche sur son sol
PORTRAIT Michel Gairaud : il *Ravi* taille en infos

INTERNATIONAL Les « indignés » de la Puerta del Sol expérimentent la démocratie directe

REPORTAGE Avec la Karavane de Capacitation citoyenne à Roubaix

DOSSIER

Budgets participatifs

Le retour de la
star mondiale
des dispositifs citoyens



Rhône-Alpes se penche sur son sol



En avril dernier, le conseil régional Rhône-Alpes annonçait son intention de lancer une nouvelle politique foncière, intégrant les problématiques démographiques et économiques, tout en préservant les espaces agricoles et naturels. L'heure est encore au diagnostic, mais les attentes sont grandes, et les pistes nombreuses.

« Répondre aux besoins en habitat, en équipements publics et en espaces industriels, commerciaux et touristiques à l'intérieur des secteurs urbanisés et, ainsi, préserver le foncier agricole et les espaces naturels » : tel est l'objectif annoncé par Gérard Leras, conseiller spécial à la politique foncière, de la délibération cadre du conseil régional Rhône-Alpes qui devrait être votée en octobre 2011. Une délégation à la politique foncière, mise en place en avril 2010, réalise actuellement un diagnostic global, afin de dégager l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. Elle travaille par ailleurs à quinze études de cas : « Celles-ci concernent à la fois des situations locales demandant un traitement direct et rapide et des situations complexes de plus grande échelle, appelant des réponses de moyen et long termes », explique Gérard Leras. La Région cherche également à développer en interne les échanges entre les délégations concernées par le foncier : « Dès cette année, cela s'est traduit par l'écriture d'un "jaune budgétaire" qui permet de connaître l'ensemble des prévisions de dépenses pour la politique foncière, toutes directions confondues », poursuit Gérard Leras. Un budget de près de sept millions d'euros

consacré à la politique foncière en 2011. À l'image de Rhône-Alpes, d'autres régions tentent d'agir dans ce domaine, le foncier étant devenu un levier essentiel de l'aménagement durable du territoire. Ainsi, huit d'entre elles se sont dotées d'un établissement public foncier régional, à l'instar de la Bretagne ou de l'Île-de-France ; le Nord-Pas-de-Calais est à l'initiative d'une conférence du foncier ; en Provence-Alpes-Côte d'Azur se tiennent chaque année des assises du

Le foncier est devenu un levier essentiel de l'aménagement durable du territoire.

foncier. Pourtant, les régions ne disposent pas des compétences réglementaires en matière de maîtrise foncière, les outils juridiques étant essentiellement concentrés entre les mains des communes et des intercommunalités. Cependant, un changement s'opère actuellement, comme le constate Sylvie Duvillard, géographe à l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble : « Le jeu

institutionnel est en pleine recomposition sur la question foncière, dans le sens où les régions ont compris que cette problématique était incontournable pour mener une politique sur leur cœur de compétence » : l'aménagement et le développement. Deux délibérations cadre ont déjà été votées en Rhône-Alpes, en 2005 et 2008. Elles visaient essentiellement à accompagner l'intervention foncière à un niveau local via des aides financières et d'ingénierie en matière de Programmes locaux de l'habitat (PLH) ; la création d'établissements publics fonciers locaux ; la mise en place de Contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA, projets d'aménagement locaux du territoire). « Jusqu'à aujourd'hui, la Région a joué sur des effets de levier, en faveur d'une politique de l'habitat et des établissements publics fonciers », constate Sylvie Duvillard. En 2008, la délibération cadre avait également implémenté la mise en place du Centre d'échanges et de ressources foncières de la région Rhône-Alpes (Cérf), une structure réunissant des acteurs publics et privés du foncier rhônalpin, envisageant ainsi la question foncière d'une façon plus large. La future délibération cherche à approfondir cette politique, en élargissant le



■ La région Rhône-Alpes est confrontée à la déprise agricole et à la reconversion des friches industrielles : à gauche, un plateau agricole de soixante-dix hectares que la commune de Grigny souhaite figer ; à droite, la friche de l'ancienne filature Dyant, en vallée de la Gère, dont le projet de déconstruction et de dépollution est porté par l'établissement public de l'ouest Rhône-

champ de réflexion au territoire régional dans sa globalité : « Avec huit départements, la région Rhône-Alpes est grande comme la Suisse. Il s'agit d'avoir une vision générale de la question foncière », a d'ailleurs estimé Jean-Jack Queyranne, président du Conseil régional, lors d'une visite de terrain sur la politique foncière organisée le 20 avril dernier. « La Région connaît des problématiques propres à son développement démographique et économique. D'ici vingt ans, il devrait y avoir un million d'habitants supplémentaires », constate Denis Perron, président du Cérif. « La question est : comment réduire la consommation du foncier agricole, tout en assumant un développement économique ? », poursuit-il. L'enjeu est de taille pour une région qui compte aujourd'hui plus de six millions d'habitants. « Le cas de Rhône-Alpes est assez emblématique en ce qui concerne l'artificialisation des sols », indique Sylvie Duvillard. Et les chiffres parlent d'eux-mêmes. Entre 2003 et 2009, 3 600 hectares d'espaces agricoles, dont 2 700 destinés à la construction, ont été consommés par an, soit la surface de la ville de Valence, ou de soixante-dix exploitations moyennes rhônalpines. Un chiffre toutefois en baisse, puisqu'il se situait autour de

4 000 hectares annuels entre 1999 et 2003 [1]. Sophie Lejeune, animatrice régionale à la foncière Terre de liens, une structure visant à faciliter l'acquisition de terres pour les agriculteurs grâce au principe de l'épargne solidaire, reconnaît recevoir une aide concrète du Conseil régional (subvention annuelle de 70 000 euros) en faveur de

Comment réduire la consommation du foncier agricole, tout en assumant un développement économique ?

l'installation des agriculteurs, notamment ceux de plus de quarante ans. Elle déplore néanmoins un manque de clarté des dispositifs existants : « Aujourd'hui, les moyens mis en œuvre pour le foncier agricole sont dispersés. Les Contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA) et les Projets stratégiques et de développement rural (Psader) conduisent les territoires à se saisir de la question agricole, mais il y a trop peu de suivi une fois les projets déployés. » Pour elle, révolutionner les outils existants n'est pas nécessaire.

Il s'agit surtout de s'attacher à un travail de clarification des dispositifs pour une meilleure cohérence. Cependant, Sylvie Duvillard s'interroge : « Ne manque-t-il pas l'équivalent d'un conservatoire du littoral pour les espaces agricoles ? »

Préserver les terres agricoles en zone périurbaine

Située à une vingtaine de kilomètres de Lyon, la ville de Grigny fait face à une pression foncière importante. Cependant, René Balme, le maire de cette commune de 9 000 habitants, entend bien protéger une partie des espaces verts et terres agricoles présents sur le territoire communal : « En 2002, lors de la création du dernier plan local d'urbanisme (PLU), nous avons figé 42 % des espaces verts. Nous aimerions également figer le plateau agricole de soixante-dix hectares ainsi que les cinq hectares de terrain de la dernière ferme de la ville, qui pourrait servir de village agricole. » Malgré ces efforts, il estime rencontrer des difficultés à faire valoir les vues de la commune lors des ventes de terrains : « La ville déclare >>>

1 Selon la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safér) Rhône-Alpes, d'après la DGfip.

>>> qu'elle préempte, mais nous ne disposons pas forcément d'outils qui permettent de maîtriser le foncier agricole. Et chacun des acteurs travaille de son côté. C'est très rare que l'on puisse rencontrer la Safér (société d'aménagement foncier et d'établissement agricole, NDLR) », déplore-t-il. « La Région a tout intérêt à fédérer les énergies dans ce domaine. » Selon Serge Bonnefoy, secrétaire technique de Terres en villes, réseau d'échanges rassemblant des agglomérations ayant mis en place des politiques agricoles périurbaines, les régions

À la reconquête des friches

D'après Denis Perron, président du Cérif, lutter contre la consommation des terres agricoles et des espaces naturels réside aussi en la reconquête des friches industrielles. Riche d'une longue histoire industrielle qui a permis le développement économique et démographique de la région Rhône-Alpes, cette dernière est aujourd'hui confrontée à la question de la reconversion de ses friches. En effet, le nombre des sites industriels et d'activités de services (pompes à essence, par exemple) à

et études à Épora : « Des zones blanches persistent en Isère, qu'il serait intéressant de couvrir. » Daniel Cachet, maire de Pont-Évêque, commune de 5 500 habitants à l'entrée de la vallée de la Gère, en Isère, connaît bien cette situation. En 2005, Bocoton, une fabrique de coton située sur les rives de la Gère, cesse son activité. Elle laisse derrière elle 18 000 m² de friches industrielles que la commune achète en septembre 2007. À l'époque, Pont-Évêque n'est couvert par aucun établissement public foncier : « Nous avons négocié un prix de 450 000 euros »,



CC Camille Pestre pour Territoires

■ 1. Le site de l'ancienne usine Bocoton, situé sur la commune de Pont-Évêque, aujourd'hui en reconversion. 2. Gérard Leras, conseiller spécial à la politique foncière, et Jean-Jack Queyranne, président du conseil régional, lors de la visite de terrain sur la politique foncière, le 20 avril 2011. ■

pâtissent de ne pas avoir de documents légaux opposables. Il considère qu'une région ne peut bien travailler sur ce type de thème qu'en coordination avec les grandes métropoles. Dans la future délibération cadre, le Conseil régional souhaite se positionner en tant que personne publique associée de façon plus systématique à l'émission d'avis dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (Scots) et des PLU. Il va également proposer aux collectivités locales une information de la situation en amont, en vue de les aider dans leur choix de planification. « En matière de préservation des terres en zones périurbaines, cela permettrait de mettre en avant les grandes orientations d'aménagement, en prenant toutefois en compte les priorités des métropoles », poursuit Serge Bonnefoy. Une initiative régionale que Sylvie Duvillard voit d'un œil positif : « Cela clarifiera certainement la position du Conseil régional et lui donnera plus de légitimité. »

l'abandon s'élèverait à 1 840 en Rhône-Alpes [2], dont 479 seraient pollués [3]. Des données qui placent Rhône-Alpes en tête des régions françaises après le

La Région aurait un rôle de chef d'orchestre à jouer auprès des divers acteurs du foncier.

Nord-Pas-de-Calais. Comme l'explique Serge Bonnefoy, « la requalification des friches industrielles est très coûteuse. L'intervention d'un établissement public foncier (ÉPF) est obligatoire. » Cependant, malgré les quatre ÉPF locaux (Ain, région grenobloise, Savoie et Haute-savoie) et un ÉPF d'État (Établissement public de l'ouest Rhône-Alpes, Épora), le territoire rhônalpin n'est pas entièrement couvert, comme le confirme Catherine Tardieu, chef du service Développement

se souvient Daniel Cachet. « Une somme importante puisque notre budget total, investissements et frais de personnel confondus, était de neuf millions d'euros. Mais nous ne pouvions pas laisser partir ce bien en entrée de village. » D'autant que la municipalité avait initié une politique de résorption des friches industrielles présentes sur la commune, pour y construire des villas. Cependant, au bout de deux ans, le site de Bocoton représente un coût de 650 000 euros, du fait des problèmes de mise en sécurité. C'est là qu'entre en jeu Épora, dont l'extension des compétences lui permet d'intervenir sur le territoire communal.

2 Basias : inventaire historique des sites industriels et activités de service (ministère de l'Écologie et bureau de recherche géologique minière).

3 Basol : base de données du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, sur les sites pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif.

L'établissement est aujourd'hui en passe d'acquiescer cette friche. Son apport en matière d'ingénierie concernant la démolition et la dépollution de ce site est également l'occasion d'élargir la perspective du réaménagement de l'entrée de village : « Le portage foncier qu'effectue Épora ne peut pas être fait par la commune. Cela nous a permis d'ouvrir une étude à l'ensemble du quartier, sur lequel nous sommes déjà propriétaires de 5 000 m² de bâtiments industriels et d'ateliers municipaux qui pourraient délocaliser. » Le projet n'est pas défini précisément aujourd'hui, mais de grands axes se dégagent autour de logements, d'un complexe sportif et d'une moyenne surface.

Fédérer les acteurs du foncier

Selon Daniel Cachet, sans les établissements publics fonciers, les projets de ce type ne seraient pas gérables pour une commune telle que Pont-Évêque. « En interne, nous possédons par exemple l'ingénierie pour la démolition et la dépollution de ces sites », constate Catherine Tardieu, d'Épora. Pour Serge Bonnefoy, la région doit donc agir dans cette voie : « Elle pourrait soutenir les outils existants tels que les établissements publics fonciers, et combler les carences en la matière, puisqu'il existe des inégalités selon les agglomérations. » Le Conseil régional, qui attribue chaque année une aide financière de deux millions d'euros à Épora, compte poursuivre ses soutiens financiers envers les opérateurs fonciers. Dans le cadre de la délibération, l'attribution de ces aides sera conditionnée à l'objectif de préservation du foncier agricole et des espaces naturels. Le Conseil régional veut également inciter ces opérateurs fonciers à collaborer entre eux et avec les communautés de communes. Un travail de collaboration que certains d'entre eux ont déjà initié. Dans le cadre d'une convention passée en 2010 avec la Safér, Épora va porter des terrains agricoles dans l'ouest lyonnais. Le foncier agricole ne fait pas partie de son champ de compétences, mais ces terrains, à la frange d'une zone à urbaniser, nécessitent des restructurations en vue de pouvoir établir à terme des installations agricoles. Catherine Tardieu attend beaucoup du diagnostic régional dans ce domaine : « C'est pour

l'instant quelque chose de marginal. Cependant, nous espérons pouvoir étendre et poursuivre ce genre d'actions. L'étude foncière de la Région va pointer du doigt des zones à enjeux qu'il faut protéger et c'est pourquoi notre action va monter en puissance dans ce domaine. » La Région aurait donc un rôle de chef d'orchestre à jouer auprès des divers acteurs du foncier, qui en détiennent la maîtrise. C'est en

La Région veut inciter ces opérateurs fonciers à collaborer entre eux et avec les communautés de communes.

tout cas ce que souhaite Jean-Jack Queyranne : « À l'image du Centre d'échange et de ressources foncières, nous souhaitons faire travailler ensemble les gens qui n'en ont pas l'habitude. » Et Gérard Leras de poursuivre : « Au niveau du foncier, il est important d'intervenir ensemble. Certaines collectivités n'en sont pas à ce niveau de compréhension. Il faut que la Région puisse donner des indications en la matière. » Pour Daniel Cachet,

le Conseil régional doit avant tout porter une pensée plus globale, l'aménagement du territoire n'étant pas cohérent à une échelle très locale : « Le cadrage de la Région va nous permettre de préserver des espaces pour nos enfants. Si chaque maire décide sans pensée générale, il s'apercevra qu'il a bloqué des possibilités de développement. Concernant les transports par exemple, il est important aujourd'hui de mettre en œuvre des schémas qui permettront de circuler différemment. Mais on ne peut pas le faire au niveau d'une seule commune. » Cependant, comme le reconnaît Sylvie Duvillard, d'autres aspects interfèrent souvent avec la volonté politique : « Le foncier ne fonctionne pas uniquement par la force de la loi, c'est d'abord un jeu entre acteurs aux intérêts économiques parfois divergents, qui implique avant tout de l'argent. Et les intérêts des particuliers ne sont pas toujours conciliables avec l'intérêt général. » ■ Camille Pesnel

> 1^{ères} Assises nationales du foncier organisées par l'Association des études foncières au Grand palais de Lille du 29 juin au 1^{er} juillet sur le thème « Ressource foncière, ambitions territoriales » / www.assisesnationalesdufoncier.com

Des outils et des acteurs de la politique foncière

Schéma de cohérence territoriale (Scot) : au niveau intercommunal, il fixe les orientations générales des politiques d'urbanisme, de l'habitat, de l'environnement, des activités économiques, etc.

Programme local de l'habitat (PLU) : au niveau communal ou intercommunal, il établit un projet global d'urbanisme et fixe les règles d'utilisation des sols. Les petites communes se dotent parfois d'une carte communale, qui établit les zones constructibles.

Programme local de l'habitat (PLH) : outil d'observation, de définition et de planification des actions servant au développement d'une politique locale de logement.

Ces trois documents sont facultatifs, sauf pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants, qui doivent élaborer un Scot. Il peut donc arriver qu'une commune ne soit couverte par aucun document, ce qui dans la pratique reste rare. Le PLU et la carte communale sont opposables aux tiers, car ils servent de base aux autorisations de construire. Les documents restent néanmoins opposables entre eux, le PLU devant être compatible avec les dispositions du Scot.

Droit de préemption urbain : il permet à une collectivité d'acquiescer un bien mis sur le marché de manière prioritaire.

Établissements publics fonciers (ÉPF) : établissements publics à caractère industriel et commercial, ils sont exclusivement destinés aux interventions foncières, notamment les acquisitions foncières en vue d'aménagements futurs ou de réserves foncières.

Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safér) : sociétés anonymes investies d'une mission d'intérêt général, elles ont pour but de mettre en œuvre le volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural. ■ C. P.