

Projet de Fin d'Etudes

LES EPF, INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ?

**Quelles perspectives pour la
création d'un EPF en région Centre ?**



2011-2012

PREVOT Emeline

**Directeur de recherche
CARRIERE Jean-Paul**

LES EPF, INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ?

**Quelles perspectives pour la
création d'un EPF en région Centre ?**

2011-2012

**Directeur de recherche
CARRIERE Jean-Paul**

PREVOT Emeline

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnels, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadrée, suivie et soutenue lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout d'abord Monsieur Jean-Paul Carrière, Professeur émérite en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours et tuteur de ce projet, qui a su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet en me délivrant ses conseils avisés et qui m'a initiée à la recherche.

Je souhaite également remercier l'ensemble des personnes suivantes, contactées dans le cadre de ce projet :

- Monsieur Hervy, Chargé de mission foncière à l'EPF Foncier de Bretagne
- Monsieur Janvrot, Vice Président du Conseil Economique, Social et Environnemental de la Région Centre (CESER)
- Monsieur Moynac, Directeur Général adjoint du Conseil Régional de Franche Comté, ancien Directeur de l'EPF local du Doubs
- Madame Personnier, Directrice Générale adjointe à l'EPF Poitou-Charentes
- Monsieur Queuffeulou, Responsable du pôle géomatique et Observation Foncière à l'EPF Normandie
- Monsieur Toubol, Directeur Général de l'EPF Poitou-Charentes
- Monsieur Vilain, Directeur Général de Foncier de Bretagne

Leur disponibilité et leur intérêt sont à l'origine même des éléments de réflexions présentés dans ce mémoire.

Enfin, je remercie personnellement mes relecteurs pour l'attention qu'ils ont portée à mon travail.

SOMMAIRE

Remerciements	13
Introduction.....	17
Partie 1	19
L'epf, outil de maîtrise foncière en réponse à l'étalement urbain : problématisation et analyse du sujet de recherche.....	19
1. Problématisation de la recherche	19
11. Contexte de la recherche	19
12. Problématiques et hypothèses.....	20
13. Méthodologie de travail	21
2. Les établissements publics fonciers d'Etat.....	24
21. Des « EPF Historiques » aux « EPF du développement durable ».....	24
22. L'EPF, un outil opérationnel au service des politiques foncières à moyen et long terme	28
23. Le fonctionnement des EPF d'Etat et leurs modalités d'intervention	31
3. L'étalement urbain, réalités, causes et conséquences.....	35
31. Qu'est-ce que l'étalement urbain ?.....	35
32. L'impact territorial de l'étalement urbain.....	41
33. Faut-il lutter contre l'étalement urbain ?.....	45
Partie 2	51
Les EPF et l'étalement urbain : quelle capacité de réponse ?.....	51
1. Les principaux enjeux liés à la création d'un EPF.....	51
11. L'étalement urbain, un motif de création des EFF ?	51
12. Quels enjeux en région Centre ?	60
2. La lutte contre l'étalement urbain, unes des priorités d'action des EPF ?....	63
21. Les principaux axes d'intervention des EPF.....	63
22. Quelles actions pour lutter contre l'étalement urbain ?.....	70
3. Quelle place pour la SAFER et l'assistance aux collectivités exercée par l'EPF dans la lutte contre l'étalement urbain ?.....	77
31. Quelle est l'importance donnée au partenariat avec la SAFER ainsi qu'à la mission de conseil des EPF au sein des PPI ?	78
32. Les études et le conseil, des actions indispensables pour participer à la lutte contre l'étalement urbain	82

33. Un partenariat EPF/SAFER pour une meilleure maîtrise de la consommation des espaces agricoles ?	87
Conclusion.....	91
Sigles et Abréviations.....	95
Bibliographie	97

INTRODUCTION

A l'heure du Grenelle de l'environnement, comment penser la ville de demain qui se doit d'être respectueuse de la nature, économe en énergie et en consommation d'espace, et, en adéquation avec les aspirations de ses habitants et de leurs cultures ? Telle est l'interrogation que se pose aujourd'hui tout urbaniste ou politique et qui remet sur le devant de la scène avec davantage d'acuité la question de la gestion du foncier et de l'étalement urbain.

L'étalement urbain, un phénomène majeur mis à jour depuis le recensement de 1975, suscite des réactions de plus en plus virulentes. Une utilisation excessive du bitume, une multitude de parkings déserts aux abords des grands hypermarchés ou des entrepôts, un paysage meurtri par l'alignement de maisons individuelles...telle est l'habituelle perception aujourd'hui de la ville, de la ville qui s'étale. Mais qu'en est-il vraiment de ce phénomène ? Quels problèmes posent-ils aux politiques urbaines ? Comment et pour quelles raisons se développent-il ?

Pourtant, dès les années 60, l'Etat s'est préoccupé des questions foncières et a mis en place une politique urbaine, inscrite dans une stratégie nationale d'aménagement et de développement du territoire. Pour mettre en œuvre cette politique, il promulgue entre autres en 1967 la loi d'orientation foncière. Cette loi a établi les principaux documents d'urbanisme français (les schémas directeurs d'aménagement et les plans d'occupation des sols, modifiés par la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000) et a fondé les outils de maîtrise foncière publique et d'aménagement d'aujourd'hui (les zones d'aménagement différé et les zones d'aménagement concerté). Néanmoins, des dégradations économiques, sociales et territoriales se sont révélées et le phénomène d'étalement urbain a conquis nos territoires.

Depuis, une nouvelle politique, dite « politique de la ville » a vu le jour, le cadre juridique a évolué et de nombreux autres outils ont été créés pour aménager le territoire et prendre de plus en compte le foncier, matière première de tout projet, et le phénomène d'étalement urbain. Entre autres, des instruments opérationnels, les Etablissements Publics Fonciers d'Etat (EPF d'Etat), se sont multipliés sur le territoire. Ils se sont vus confier très récemment de nouvelles missions, préconisées notamment par le Grenelle de l'environnement, comme favoriser par leurs interventions la lutte contre l'étalement urbain.

Ce mémoire de recherche vient ainsi interroger l'intérêt d'une lutte contre ce nouveau mode d'urbanisation ainsi que le rôle que pourrait jouer ces établissements dans la maîtrise foncière publique, notamment en région Centre.

La problématique de recherche ainsi que les principaux éléments indispensables à la compréhension de ce travail seront exposés dans un premier temps. Le phénomène d'étalement urbain sera explicité et une étude approfondie des EPF sera effectuée. Une seconde partie formalisera le travail d'analyse effectué

sur la base de documents de référence des EPF ainsi que sur des « études de cas ». Le contexte, les axes d'intervention ainsi que les partenariats des EPF seront interrogés et analysés afin d'identifier la capacité de réponse de ces établissements à l'étalement urbain.

Afin de prévenir des erreurs d'interprétation, il semble nécessaire de mentionner les deux principales limites de la recherche.

En premier lieu, il faut souligner que ce travail ne prétend pas établir un consensus sur le phénomène d'étalement urbain et sur les solutions à préconiser pour maîtriser le phénomène. Ce projet de fin d'études s'est au contraire heurté à la complexité de ce nouveau mode d'urbanisation et à l'étendue de la littérature qui présente de nombreuses divergences d'analyse.

Ensuite, la deuxième limite de cette recherche est soulevée par le travail d'investigation qui a été mené. L'ensemble des acteurs concernés par le sujet n'ont pu être rencontrés compte tenu du temps imparti pour réaliser ce mémoire de recherche, et les conclusions de l'étude reposent sur un nombre restreint d'analyses proposées par les acteurs interrogés.

Il faut donc situer les résultats de cette recherche en tenant compte de ces limites afin de prévenir toute erreur d'interprétation.

PARTIE 1

L'EPF, OUTIL DE MAITRISE FONCIERE EN REPONSE A L'ETALEMENT URBAIN : PROBLEMATISATION ET ANALYSE DU SUJET DE RECHERCHE

Cette première partie a pour objectif de présenter l'objet de la recherche et de poser le cadre de la problématique. Ainsi, après la problématisation de la recherche, le contexte ainsi que l'ensemble des éléments nécessaires à la compréhension des analyses qui seront menées par la suite, seront précisés.

1. Problématisation de la recherche

11. Contexte de la recherche

Le foncier, qui est à la fois une ressource naturelle non recyclable, un facteur de développement ainsi qu'un bien facteur de différenciation sociale, est sujet à de nombreux enjeux et est de ce fait aujourd'hui au cœur des politiques d'aménagement du territoire.

Face à la prise de conscience de ces enjeux, le législateur a renforcé dernièrement les compétences foncières des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et l'action foncière des départements ainsi que celle des régions ont été étendues.

En région Centre, l'importance du foncier a également été mise en avant, en particulier par le Conseil Economique, Social et Environnemental de la région (CESER).

En effet, depuis la Loi Voynet (Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire), le CESER préconisait au conseil régional l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable

du Territoire (SRADDT). Préoccupé entre autres par l'expansion urbaine dans certains secteurs de la région Centre, le CESER souhaitait une plus grande maîtrise foncière en région et recommandait ainsi l'insertion d'un schéma foncier territorial au sein du SRADDT.

Fin 2011, le Conseil régional a dessiné une nouvelle vision pour l'avenir de la région Centre en adoptant son SRADDT, sans toutefois y joindre un volet foncier. En revanche, l'enjeu foncier y est souligné à la fin du document au moyen de la phrase suivante : « La création d'un Etablissement Public Foncier régional va être lancée. »¹

C'est dans ce contexte local que ce mémoire de recherche s'inscrit et que la problématique de recherche, exposée dans la partie suivante, se pose.

12. Problématiques et hypothèses

Afin de guider cette étude, il convient de déterminer une problématique ainsi que des hypothèses de recherche que le présent travail aura pour objectif de vérifier.

a) Problématique de recherche

En vue d'aboutir à la définition de la problématique de recherche, il est nécessaire de distinguer au préalable le thème ainsi que le problème général de ce projet de fin d'études.

Thème général : les Etablissements Publics Fonciers d'Etat (EPF d'Etat)

Comme il l'a été évoqué au sein du contexte local, les élus et les acteurs de l'aménagement du territoire ont pris de plus en plus conscience de la place que tenait le foncier dans la politique de la ville. En l'absence de régulation publique, le foncier peut devenir le vecteur d'une ségrégation sociale et spatiale et être une entrave au développement.

De nombreux outils ont été créés et mis à disposition de ces acteurs pour mener à bien leurs politiques foncières, et pourtant, de nombreux EPF d'Etat ont vu le jour au cours de la dernière décennie ou sont préconisés comme c'est le cas en région Centre. Ce projet de fin d'études vise à étudier et comprendre le rôle joué par cet opérateur public au sein des politiques foncières.

Problème général : les EPF d'Etat et l'étalement urbain

Cet engouement pour les EPF sur le territoire national reflète une prise de conscience importante sur la nécessité de mieux gérer l'utilisation du foncier. Comme le souligne l'adage « Qui maîtrise le foncier, maîtrise le développement de sa commune », cette prise de conscience est étroitement liée aux problématiques posées par l'étalement urbain. Ce phénomène, mis à jour lors du recensement de 1975, a été remis sur le devant de la scène par la loi SRU en 2000 et plus récemment par les lois du Grenelle de l'environnement.

¹ Extrait du SRADDT de la région Centre, sessions des 15 et 16 décembre 2011, p°177

Se pose alors la question de la participation d'un EPF à la lutte contre l'étalement urbain.

Problématique de recherche

Le SRADDT de la région Centre, retenant la création d'un EPF d'Etat pour aboutir à une meilleure maîtrise foncière, il convient de se demander si la lutte contre l'étalement urbain peut s'appuyer sur un tel outil.

La problématique qui structurera ce travail de recherche est donc la suivante :

Quel degré de réponse à l'étalement urbain, la création d'un EPF en région Centre peut-elle apporter ?

b) Hypothèses de recherche

Un EPF d'Etat étant un opérateur foncier destiné à renforcer les outils de la maîtrise publique foncière, la première hypothèse que nous pouvons formuler, en réponse à la problématique, est la suivante :

Hypothèse 1: La création d'un EPF en région Centre va permettre d'inciter les collectivités à développer une politique foncière et de limiter le mitage urbain ainsi que la consommation d'espaces agricoles au moyen de portages fonciers.

Cette première hypothèse à vérifier en invite une seconde. En effet, dans le monde rural, un autre opérateur foncier investi de missions de service public existe depuis plus de 40 ans : la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER). Aujourd'hui, le milieu urbain et le milieu rural ne sont plus clairement distincts comme ils pouvaient l'être autrefois, et le phénomène de l'étalement urbain amplifie les interconnexions entre ces deux milieux, notamment aux franges de l'urbanisation.

Hypothèse 2 : Compte tenu du caractère rural de la région Centre, une meilleure maîtrise de l'étalement urbain serait obtenue via la création d'un partenariat EPF-SAFER.

L'ensemble du mémoire de recherche a pour but de vérifier la validité de ces deux hypothèses afin de répondre à la problématique posée. Pour cela, une méthodologie de travail, expliquée dans la partie suivante, a été adoptée au fur et à mesure de l'avancement du projet.

13.Méthodologie de travail

Ce travail de fin d'études a été mené en croisant deux approches complémentaires, que cette partie a pour objectif de préciser.

a) Une approche générale basée sur l'analyse des PPI

Cette approche générale, basée sur des recherches documentaires bibliographiques et webographiques, s'est essentiellement appuyée sur les Programmes Pluriannuels d'Intervention (PPI) des EPF pour alimenter l'analyse.

Le PPI est le document de référence d'un EPF retenu annuellement par son conseil d'administration. Il précise les objectifs de l'établissement, définit ses axes d'intervention, ses territoires prioritaires d'action, ses modalités d'intervention et ses prévisions budgétaires pour une durée donnée. Il semblait donc essentiel d'étudier précisément les treize PPI qui guident à ce jour les actions des EPF.

Afin de mener à bien cette étude, des fiches de lecture pour chaque PPI ont été réalisées dans un premier temps (cf. annexes). Dans un seconds temps, des tableaux synoptiques ont été établis pour en faciliter l'analyse et structurent l'ensemble de la seconde partie : ils permettent une comparaison croisée des stratégies des treize EPFR. Les éléments retenus pour la réalisation de ce tableau sont principalement ceux en lien avec la problématique de lutte contre l'étalement urbain et les hypothèses formulées :

- la date de création de l'EPF ;
- le contexte du territoire ;
- les enjeux du territoire ;
- les principes d'intervention de l'EPF ;
- les axes d'intervention retenus par l'EPF ;
- les actions mises en œuvre ;
- les partenariats (notamment celui avec la SAFER) ;
- l'assistance aux collectivités.

D'autres ouvrages et documents ont également été consultés pour compléter cette analyse par des apports d'ordre théoriques.

b) Une seconde approche basée sur des études de cas

Pour confronter ces connaissances générales aux réalités de terrain, des études de cas plus approfondies ont également été menées sur la base de cinq entretiens semi-directifs.

Trois entretiens ont été effectués au sein d'EPF régionaux : l'EPF Poitou-Charentes, Foncier de Bretagne et l'EPF de Normandie.

Ces choix ne sont pas anodins. En effet, l'objectif était de rencontrer d'une part, les acteurs d'un EPF récemment créé et mettant fortement en avant au sein de son PPI une volonté de lutte contre l'étalement urbain (c'est le cas de l'EPF Foncier de Bretagne), et d'autre part, ceux d'un EPF plus ancien pouvant témoigner de son expérience (c'est le cas de l'EPF de Normandie). Enfin, un entretien avec l'EPF Poitou-Charentes a été souhaité puisque cette région présente des similitudes avec la région Centre (faible densité, certains départements avec une population majoritairement rurale, absence de grandes métropoles...).

De plus, afin d'avoir un avis moins impliqué sur le sujet, un entretien avec un ancien Directeur Général d'un Etablissement Public Foncier Local (EPFL) a été mené. Enfin, un rendez-vous téléphonique avec le Vice-président du CESER de la région Centre a été pris afin de mieux comprendre le contexte de la région Centre.

La trame d'entretien a évolué au fur et à mesure des rencontres et a été adaptée en fonction des interlocuteurs. Cependant, certaines questions ont structuré l'ensemble des rendez-vous :

- les questions générales sur les EPF ;
 - Quels sont les principaux motifs de création de l'EPF ?
 - Comment politiquement fonctionne l'EPF ? Comment se passent les relations avec les élus qui ont refusé la création de l'EPF ?
 - Quel intérêt les collectivités ont-elles à faire appel à vous ?
 - Pouvez-vous davantage me parler du rôle de conseiller que tient l'EPF auprès des collectivités ?
 - Les actions d'un EPF sont-elles davantage destinées à certaines communes que d'autres ?
 - Ne pensez-vous pas que les EPF jouent le rôle de « banque » auprès des collectivités ? Que la baisse des prêts accordés aux collectivités justifie la multiplication de création d'EPF ?
 - Les EPF ont pour objectif de participer à la régulation du marché foncier. Pensez-vous qu'un portage sur 6 ou 10 ans peut réellement agir contre la spéculation foncière ?
 - Les EPF ont-ils vocation à faire des bénéfices ?
- Les questions sur le lien EPF-étalement urbain.
 - Sur quelles causes de l'étalement urbain l'EPF peut-il agir selon-vous ? Sur lesquelles il n'agit pas ?
 - Voyez-vous des limites à l'efficacité de cet outil ? Quelles sont les difficultés auxquelles est confronté l'EPF en général et dans la lutte contre l'étalement urbain ?
 - Pensez-vous qu'un étroit lien avec la SAFER pourrait améliorer l'efficacité de l'EPF dans la lutte contre l'étalement urbain ?
 - Quel degré de réponse pensez-vous qu'un EPF peut apporter dans la lutte contre l'étalement urbain ?

Ces entretiens se sont avérés être centraux dans cet exercice d'initiation à la recherche et permettent d'étayer la réponse à la problématique.

Le contexte, la problématique et les hypothèses de recherche ainsi que la méthodologie de travail ayant été exposés, il semble désormais pertinent, afin de permettre une compréhension de l'analyse la plus complète, d'expliquer les principales notions abordées par ce travail : les EPF d'une part et d'autre part l'étalement urbain.

2. Les établissements publics fonciers d'Etat

Afin de savoir quel degré de réponse au phénomène de l'étalement urbain un EPF peut apporter, il est important au préalable d'avoir une bonne connaissance de cet outil. Comment est-il apparu ? Quelles sont ses missions aujourd'hui ? Comment fonctionne-t-il ? Autant de questions auxquelles cette partie s'attachera de répondre.

21. Des « EPF Historiques » aux « EPF du développement durable »

a) Des changements de missions importants depuis la naissance des EPF

Les EPF d'Etat sont apparus à la fin des années 60 pour contribuer à la mise en œuvre des grandes politiques d'aménagement du territoire lancées par l'Etat.

La première institution de ce type fut l'Etablissement Public de la Basse Seine (EPBS aujourd'hui devenu l'EPF de Normandie par modifications successives de décret), créé en 1968 sur un périmètre interdépartemental pour préparer les grands projets de l'Etat qu'il avait programmés dans le schéma d'aménagement de l'estuaire de la Seine. Statutairement, l'EPBS n'était pas initialement un établissement public foncier, même si sa principale mission était de porter du foncier pour le compte de l'Etat, mais un Etablissement Public d'Aménagement (EPA).

Sur le même modèle, l'Etat crée en 1973 à la demande des élus locaux de la Moselle et de la Meurthe et Moselle, l'Etablissement Public de la Métropole Lorraine (EPML, devenu EPF de Lorraine en 2001) dans le but de mettre en œuvre le schéma d'aménagement de la métropole Lorraine. A la fin des années 80, l'EPML s'est orienté peu à peu, à la demande de l'Etat, vers la reconversion industrielle, du fait d'une importante crise sidérurgique qui frappa les vallées lorraines.

Ces deux structures sont donc les « EPF historiques ». Elles n'étaient pas statutairement des EPF mais leur principale mission était d'assurer du portage foncier à la demande de l'Etat. La diversification des activités de l'EPML, qui a développé une intervention technique sur friches industrielles est à l'origine de deux autres EPF, que nous pouvons appeler « EPF friches industrielles ».

L'EPF Nord-Pas-de-Calais a été créé en 1990 dans le cadre d'une politique de requalification de friches industrielles portée conjointement par l'Etat et la région.

Les élus de l'agglomération stéphanoise ont suivi le pas et demandé la création de l'EPORA (Etablissement Public Ouest-Rhône-Alpes) en 1998 pour faire face au démantèlement de l'industrie de l'armement qui s'opérait dans le secteur.

Avec ces « EPF friches industrielles », les missions des EPF se sont élargies à la question du recyclage foncier. C'est donc la volonté d'appuyer les politiques de

renouvellement urbain qui a impulsé la création de nouveaux EPF dits « EPF renouvellement urbain et habitat »

En effet, en 2001, l'Etat propose aux élus de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur de créer l'EPF PACA pour développer l'offre de logements et préserver les espaces naturels (en agissant essentiellement en renouvellement urbain) face aux tensions des marchés fonciers.

En 2006, du fait de la pénurie de foncier dans la région Île-de-France, l'Etat crée quatre EPF dont la mission essentielle est le portage foncier pour la production de logements, notamment sociaux.

Cet appui aux politiques de renouvellement urbain exercé par ces EPF s'inscrit aujourd'hui dans une prise en compte de plus en plus importante du développement durable. Comme en témoigne les dernières créations d'EPF dits « EPF développement durable », leurs interventions se soucient davantage de l'impact de la ville sur la nature. Ces dernières années, les régions littorales, confrontées à une attractivité démographique croissante menaçant l'environnement et l'équilibre naturel, se sont dotées d'EPF d'Etat. Ainsi se sont créés successivement l'EPF du Languedoc-Roussillon et l'EPF de Poitou-Charentes en 2008, l'EPF de Bretagne en 2009 et plus récemment l'EPF de Vendée en 2010.

Ainsi, depuis la création de l'EPBS, douze autres EPF d'Etat se sont créés et nous pouvons constater sur la carte ci-après (en orange foncé) que leurs périmètres se sont homogénéisés autour d'une référence régionale. Leurs missions ont également beaucoup changé et se sont amplement diversifiées.

Notons que depuis la création de ces EPF d'Etat, des Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL) ont été instaurés par la loi d'Orientations pour la Ville de 1991 et se sont mis en place progressivement en France (en orange clair sur la carte ci-après). Le fonctionnement de ces établissements diffère quelque peu de celui des EPF d'Etat et leurs périmètres d'intervention doivent correspondre à celui des EPCI compétents à la fois en matière de SCoT, PLH et de réalisation de ZAC, et à défaut, des communes n'appartenant pas à un EPCI.



Carte 1 : Localisation des EOF D'Etat et des EPFL en France

Source : <http://www.epf-npdc.fr/Les-autres-EPF>

Aujourd'hui EPF d'Etat et EPF locaux coexistent parfois au sein de la même région comme en témoigne la région Languedoc-Roussillon, révélant ainsi la difficulté pour les EPF d'Etat de déterminer leurs aires de compétences. L'existence d'un EPFL dans le Loiret, en région Centre, peut aussi être soulignée.

b) Une évolution des missions du fait d'une évolution du cadre juridique

Les axes d'intervention des EPF d'Etat se sont nettement diversifiés depuis les années 60 et ceci peut en partie s'expliquer par des changements, plus ou moins importants, du cadre juridique français.

Tout d'abord, les missions des EPF ont évolué du fait de la loi de décentralisation du 2 mai 1982 qui transfère les compétences de l'Etat en matière d'urbanisme auprès des communes et des départements et qui donne aux régions un statut de collectivités territoriales de plein exercice. Les régions se voient alors dotées, entre autres, de compétences générales en aménagement du territoire et les

conseils régionaux deviennent co-porteurs des politiques de développement de l'Etat (les contrats de plan Etat-Région en sont l'illustration).

Ainsi, la création des EPF qui était amplement portée par l'Etat à la fin des années 60, s'opère de plus en plus du fait d'une convergence d'intérêt entre les collectivités territoriales et l'Etat. Comme le montre la partie précédente, les créations d'EPF d'Etat sont aujourd'hui davantage impulsées par les collectivités locales que par l'Etat (exemples d'EPORA, de l'EPF Poitou-Charentes...), ce dernier adoptant une position plus attentiste qu'auparavant.

De plus, du fait de cette montée en régime des régions dans les politiques d'aménagement du territoire, les périmètres de compétence des EPF d'Etat ont eu tendance à se régionaliser, même si de nouvelles références d'EPF d'Etat à l'échelle départementale viennent atténuer ce propos (les quatre EPF d'Île-de-France et l'EPF de Vendée en sont de bons exemples). Les missions des EPF se sont donc adaptées aux caractéristiques de ces aires de compétence régionale et de ce fait concernent des domaines très diversifiés.

Un autre texte législatif a considérablement modifié les fonctions de ces structures : la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Cette loi change l'article L321-1 du code de l'urbanisme en distinguant clairement, d'une part les établissements publics d'aménagement (EPA) et d'autre part les établissements publics fonciers. Ainsi, depuis cette loi, il est interdit aux EPF d'exercer des missions d'aménagement comme l'autorisaient ponctuellement l'ensemble des décrets constitutifs des EPF existants antérieurement. Seules des interventions foncières et techniques préalables à l'aménagement sont alors pratiquées par les EPF créés depuis cette loi.

Cette loi de programmation pour la cohésion sociale précise de plus que les EPF doivent désormais tenir compte dans leurs objectifs d'acquisition des priorités définies par les collectivités locales dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH). Les interventions foncières des EPF s'orientent donc vers le domaine de l'habitat et plus particulièrement de l'habitat social avec cette loi.

Elle permet également aux EPF de jouer un rôle moteur d'opérateurs fonciers sur les territoires en augmentant le plafond de la ressource fiscale assurant une partie du financement des EPF (cf. TSE partie suivante).

Enfin, la loi Grenelle II a également changé le cadre juridique régissant les EPF et a précisé leurs compétences et leurs missions². Ainsi, l'ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011 et son décret d'application renforcent la différence de statut entre les EPF et les EPA en distinguant clairement les règles applicables à chacune de ces catégories d'établissement. Ils confèrent aux EPF un bloc législatif propre et le cadre juridique des EPF (article L.321-1 à L.321-28 et R.321-1 à R.321-22) s'en trouve clarifié et simplifié. De plus, les EPF créés avant la loi de programmation de cohésion sociale qui avaient pu conserver la compétence aménagement, se doivent de changer leurs statuts et d'abandonner cette compétence.

² Article 25 de la loi Grenelle II qui souhaitait « clarifier les dispositions relatives aux établissements publics fonciers et d'aménagement et mieux distinguer le cadre juridique qui leur est applicable, en précisant leurs compétences et missions et en rénovant leur mode de gouvernance »

De plus, ce décret « grenellise » les missions des EPF ce qui explique une plus grande prise en compte de l'environnement dans les PPI des EPF récemment créés. En effet, il précise que les EPF peuvent mettre en place des « stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain »³

Somme toute, ce rappel de la genèse des EPF montre bien que l'intervention opérationnelle des EPF d'Etat a évolué dans le temps et que l'évolution de leurs missions est en partie due à des changements juridiques importants en ce qui les concerne. Créés historiquement pour mettre en œuvre les projets de l'Etat, les EPF jouent aujourd'hui un rôle différent auprès des collectivités qu'il nous faut expliquer.

22. L'EPF, un outil opérationnel au service des politiques foncières à moyen et long terme

Notons que certains des éléments de cette partie sont expliqués dans les PPI et de ce fait peuvent y être retrouvés.

a) Qu'est-ce qu'un EPF d'Etat ?

Les EPF d'Etat sont des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC), créés par décret en Conseil d'Etat après avis des collectivités territoriales concernées, et dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Les compétences et le fonctionnement de ces établissements sont précisés dans l'article L.321-1 du code de l'urbanisme :

« L'Etat peut créer des établissements publics fonciers en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.

Les établissements publics fonciers 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 qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles.

³ Extrait de l'article L.321-1 de l'ordonnance du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis. Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières.

Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés. L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions. »⁴

Un EPF est donc un opérateur public qui a pour principale mission de mobiliser du foncier au service des projets de l'Etat, des collectivités territoriales ou de tout autre établissement public le sollicitant dans le but de faciliter l'aménagement durable et le développement socio-économique d'un territoire. Il est compétent pour exercer ces missions sur l'ensemble de son aire de compétence définie par son décret de création qui a tendance à être, comme nous l'avons vu précédemment, le périmètre régional. Ainsi, toutes les collectivités territoriales de ce périmètre ayant un projet peuvent solliciter l'intervention de l'EPF dont les principales actions sont précisées ci-après.

b) Quelles actions menées par un EPF d'Etat?

D'une manière générale, les EPF ont vocation à être des facilitateurs de projets mis en œuvre par les collectivités locales. L'objet de cette partie est de comprendre quelles actions les EPF entreprennent pour accompagner ces collectivités dans l'aboutissement de leurs projets afin de pérenniser l'action publique en matière de foncier.

Comme nous l'avons souligné précédemment, le portage foncier, qui « désigne le fait d'acquérir ou de conserver la propriété d'un terrain dont on n'a pas l'usage actuel »⁵ (pour les collectivités publiques, en charge du long terme, on parle de constitution de réserves foncières), constitue le cœur de métier des EPF. En effet, les principales actions entreprises par ces établissements sont la négociation, la réalisation d'acquisitions foncières et immobilières ainsi que le portage de ces biens acquis.

Ces acquisitions peuvent s'effectuer par voie amiable, par délégation du droit de préemption urbain d'une collectivité (ou par préemption dans le cadre d'une zone d'aménagement différé) voire par expropriation dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique.

L'EPF peut procéder à des acquisitions successives (souvent le cas pour des opérations de renouvellement urbain...) ou au contraire acquérir d'un seul tenant les terrains dont la collectivité a besoin pour préparer son projet.

⁴ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁵ Extrait de « Vocabulaire Foncier » de Joseph Comby, 2012

Mais l'EPF ne réalise pas que du portage foncier. Afin de mener à bien ses acquisitions, il se doit de connaître les caractéristiques du marché et donc d'être en mesure de développer des études propres. Ainsi, l'EPF conduit des études en maîtrise d'ouvrage, développe des outils d'actions foncières (fonds friches, fonds de minoration foncière...) et est le plus souvent partenaire des observatoires fonciers des territoires.

Il participe également aux études mises en œuvre par les collectivités pour contribuer à la définition de leurs actions foncières ou de leurs projets. De ce fait, l'EPF exerce un rôle de conseil auprès des collectivités locales et leurs apporte une ingénierie technique dont certaines ne disposent pas.

De plus, conformément aux indications du code de l'urbanisme, les EPF peuvent effectuer des travaux qui faciliteraient l'aménagement ultérieur des terrains acquis. Ainsi l'EPF assure des travaux de remise en état des sols tels que la démolition de bâtis, la dépollution des sols, le défrichage L'EPF met donc à disposition des collectivités qui le souhaitent, un foncier prêt à l'emploi.

Il est important de noter que, en plus de ces travaux, l'EPF se doit de mettre en place les mesures nécessaires à la mise en sécurité des terrains.

Par conséquent, un EPF est un opérateur qui prépare le développement d'un territoire en réalisant des études de stratégies foncières ou de projets, en achetant les terrains nécessaires à la mise en place de projets et enfin en remettant en état des sites pollués ou inexploitable. Au-delà de son métier de portage foncier, l'EPF est donc aussi un partenaire privilégié pour accompagner les collectivités.

c) Un accompagnement des collectivités à chaque étape de leurs projets

L'EPF met au service des collectivités un accompagnement sur-mesure. Il adapte les actions à conduire à chaque cas de figure et à la situation de chaque collectivité, notamment en fonction des compétences que cette dernière a à sa disposition.

C'est notamment l'état d'avancement du projet ou de la stratégie foncière de la commune qui détermine les actions que l'EPF peut mettre en place. On distingue trois phases d'élaboration d'un projet de développement au cours desquelles l'EPF peut intervenir.

Tout d'abord, l'EPF peut accompagner les collectivités en amont de leurs projets de territoire, lors de la phase d'anticipation. A ce stade, la collectivité a une volonté mais pas de projet défini ni de périmètre de projet arrêté. Elle engage des études, des réflexions sur les grands principes d'aménagement de sa commune ou de sa politique foncière.

C'est lors de cette phase que l'EPF peut assurer la maîtrise foncière la plus efficace en assistant la collectivité dans sa démarche de définition de politiques foncières. En effet, l'établissement engage en amont une veille foncière ainsi que des

études qui permettent de connaître les principales tendances du marché, d'appréhender au mieux les grands enjeux fonciers et éventuellement les mutations foncières ainsi que de réaliser les premières acquisitions. De ce fait, l'EPF permet d'éclairer la réflexion des collectivités et de contribuer à la définition d'un projet de territoire.

L'EPF peut intervenir en amont d'un projet défini : c'est ce qui est appelé la phase pré-opérationnelle. Au cours de cette phase, la collectivité élabore le programme de son projet, étudie la faisabilité technique et financière et peut obtenir de l'EPF un soutien pour ces actions. De plus, à ce stade, la veille foncière de l'EPF devient plus active et la structure procède aux acquisitions foncières nécessaires à l'engagement opérationnel du projet sur un périmètre défini avec la collectivité.

Enfin l'EPF peut apporter son soutien aux collectivités lors de la phase de réalisation du projet. Dans ce cas, l'EPF ne participe pas à la définition des politiques foncières ni à l'élaboration du projet. Sa contribution s'en trouve ainsi réduite et les actions de l'EPF se limitent aux acquisitions foncières nécessaires à la maîtrise totale de l'assiette foncière du projet.

L'EPF est donc un outil foncier au service des projets des collectivités dont l'intervention s'inscrit en appui de la définition d'une stratégie de territoire et en amont de l'aménagement opérationnel. Cet accompagnement sur mesure des collectivités, à court, moyen et long terme, s'effectue par le biais d'un mode d'intervention et de financement adapté aux missions de l'EPF.

23. Le fonctionnement des EPF d'Etat et leurs modalités d'intervention

Afin de comprendre comment un EPF met en place ses actions, il semble indispensable de préciser le fonctionnement de ces établissements.

Notons que certains des éléments de cette partie sont expliqués dans les PPI et de ce fait peuvent y être retrouvés.

a) La contractualisation avec les collectivités territoriales, le mode d'intervention privilégié des EPF

Le document qui régit l'action des EPF est le Programme Pluriannuel d'Intervention. Ce document s'inscrit dans une recherche de cohérence avec les orientations stratégiques définies par l'Etat ou son autorité administrative compétente ainsi qu'avec les priorités énoncées dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLH particulièrement). Il définit les axes d'intervention prioritaires de l'établissement, ses modalités d'actions et de financement ainsi que les conditions de

cession du foncier, dont doit tenir compte toute collectivité souhaitant solliciter l'EPF.

Avant d'intervenir, l'EPF contractualise avec les collectivités territoriales au moyen de conventions. Dans la plupart des PPI, deux types de conventions sont évoquées et mises en places : les conventions cadres et les conventions opérationnelles. Globalement, ces conventions mentionnent les objectifs de l'intervention, les périmètres concernés, la nature et le volume des biens à acquérir, la démarche technique et juridique envisagée, les modalités de gestion des biens acquis, la durée de portage ainsi que les conditions de revente.

La convention cadre (convention privilégiée par les EPF) est une convention conclue avec toute structure intercommunale compétente qui souhaite mettre en place une politique foncière sur le long terme. Elle peut aussi être mise en œuvre pour un contrat avec un département, la région ou un établissement public voulant conduire pour son propre compte une politique foncière.

Cette convention porte soit sur un thème (développement économique sur le territoire, production de logements par exemple), soit sur des zones du territoire inscrites dans une éventuelle démarche de projet et fixe le programme d'action de l'établissement, le calendrier de suivi et le budget opérationnel global prévisionnel.

La signature de cette convention précise les obligations qui incombent à l'EPF ainsi que les engagements de la collectivité. L'EPF de son côté se doit de commencer une veille foncière sur le territoire ou sur les périmètres de projets définis (souvent larges) et peut intervenir dès qu'une opportunité foncière se présente et est susceptible d'intéresser la démarche de projet. La collectivité quant à elle s'engage à réaliser les premières études nécessaires à la définition de son projet.

Cette convention cadre est valable pour une durée limitée, définie par l'EPF, et permet d'aboutir normalement à la signature d'une ou plusieurs conventions opérationnelles pour poursuivre l'action foncière. Si la collectivité n'a pas conduit à son terme les études préalables ou si elle renonce au projet, elle devra alors acheter à l'établissement l'ensemble des terrains acquis dans le cadre de cette convention.

La convention opérationnelle est une convention découlant souvent de la convention cadre qui est conclue avec la collectivité compétente en ce qui concerne un projet particulier. Il ne s'agit pas comme pour la convention cadre de mettre en œuvre une stratégie foncière au service d'un projet de territoire.

Au cours de l'application de ces conventions, l'EPF conduit souvent une veille foncière plus active et réalise les études et travaux nécessaires ainsi que l'ensemble des acquisitions par voie amiable ou par préemption pour la mise en œuvre du projet. La collectivité de son côté se doit de finaliser la programmation de son projet et de racheter à l'établissement l'ensemble des terrains acquis.

La contractualisation du portage foncier avec les collectivités sur des durées déterminées et avec des critères de reprise du ou des terrains permet à l'EPF de se prévenir d'éventuels risques liés à l'opération, notamment financiers, et affirme son rôle d'opérateur foncier. L'EPF n'est pas un aménageur et ses actions ne se

substituent pas à celles de la collectivité contractante, qui reste maître d'ouvrage de ses projets et de sa politique foncière. Un organe décisionnel joue un rôle important dans l'adoption de ces contractualisations et du PPI : le conseil d'administration de l'EPF.

b) La gouvernance des EPF d'Etat

Pour mettre en œuvre ces missions et établir des conventions avec les collectivités territoriales, les EPF s'appuient sur différents acteurs qui participent ainsi à la gouvernance des établissements, en partie modifiée par le décret de septembre 2011⁶.

Le conseil d'administration des EPF, dont le rôle, le fonctionnement et la composition sont définis par le décret de création de l'EPF, est chargé d'administrer les actions des EPF. Il fixe les orientations de l'EPF en adoptant notamment le PPI, vote le budget, autorise les emprunts et approuve le compte financier et les conventions passées avec les collectivités. Le conseil d'administration est composé de conseillers régionaux et généraux ainsi que des représentants des grandes agglomérations ou des communautés de communes rurales (la moitié des membres doivent être des représentants de collectivités et des établissements publics intéressés). Ces acteurs désignent le président du conseil d'administration.

Les décisions du conseil d'administration des EPF ne sont exécutoires qu'après l'approbation du préfet de région (l'EPF est sous sa tutelle) qui est de ce fait membre de droit du conseil mais ne participe pas au vote.

Notons que, lorsque l'ensemble des collectivités territoriales ne peuvent être représentées au conseil d'administration, celles d'entre elles qui ne le sont pas forment une assemblée spéciale, qui élit des représentants au conseil d'administration. De plus, les chambres consulaires ne possèdent plus de voix délibératives au conseil d'administration depuis le décret de septembre 2011, mais pourront y être invitées de manière permanente.

Le conseil d'administration d'un EPF est donc l'élément moteur de sa gouvernance. Ses décisions sont examinées et exécutées par le directeur de l'EPF, désigné par le ministre chargé de l'urbanisme sur proposition du préfet et après avis du conseil d'administration.

L'Etat participe donc à la gouvernance des EPF et son rôle s'est trouvé affirmé par le décret de septembre 2011. En effet, au-delà de la tutelle exercée par le préfet de région ou de la désignation du directeur de l'EPF par le ministère, le texte permet à l'Etat d'orienter et de suivre les activités des établissements, sans pour autant remettre en cause la place donnée aux collectivités territoriales. L'Etat est désormais systématiquement représenté au conseil d'administration et le PPI des EPF doit obligatoirement tenir compte des orientations stratégiques de l'Etat notifiées par le ministre en charge de l'urbanisme.

⁶ L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 et son décret d'application 2011-1900 du 20 décembre 2011

Par conséquent, l'ensemble des décisions et actions des EPF reposent sur une gouvernance partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, le triangle Président du conseil d'administration, Directeur de l'EPF et Préfet de région en étant le noyau central. Cette présence renforcée de l'Etat au sein de la gouvernance modifiera peut être la part des contributions financières accordées aux EPF par l'Etat.

c) L'autonomie financière des EPF

Pour réaliser l'ensemble de leurs interventions, les EPF disposent de moyens propres provenant essentiellement :

- des contributions (dotations initiales ou subventions éventuelles) de l'Union Européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales ou de toute autre personne publique ou privée intéressée ;
- de l'emprunt ;
- de la Taxe Spéciale d'Equipeement (TSE) perçue sur l'ensemble du périmètre d'intervention des EPF ; cette taxe est une taxe additionnelle aux quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, contribution économique territoriale) dont le montant est fixé chaque année par le conseil d'administration de l'EPF dans le respect du plafond moyen de 20 euros par habitant. Cette expression en euros par habitant ne reflète pas le montant qui sera payé par chaque foyer fiscal. Le montant total fixé par le conseil d'administration, très variable selon les EPF est réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux quatre taxes dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public.

Cette taxe joue un rôle essentiel dans le modèle économique d'un EPF, notamment lors de sa création (c'est pourquoi son montant est souvent plus élevé pour les EPF récents). En effet, elle permet d'autofinancer les premières acquisitions et de constituer des fonds propres sur lesquels l'EPF va pouvoir adosser ses emprunts et ainsi démultiplier son action. Par la suite, cette taxe permet de diminuer la part de l'emprunt dans son budget.

- du produit de revente des terrains acquis ; il est important de souligner que les EPF n'ont pas vocation à dégager des bénéfices à l'occasion de leurs interventions en portage foncier. Ainsi, la revente des biens acquis s'effectue au prix de revient des opérations (prix d'achat majoré des frais notariaux, de déconstruction, de dépollution, de gardiennage ainsi que des impôts et taxes...). Certains EPF appliquent à ce prix de revient un taux de portage pour couvrir en partie leurs frais de structure, et fréquemment un taux d'actualisation⁷ variant de 1 à 2% du prix d'acquisition. De plus, certains EPF exonèrent les collectivités des intérêts d'emprunt, cofinancent certains travaux ou études (qui peuvent faire l'objet de rémunérations dans le cas d'études en prestation de service) ou encore n'appliquent pas de frais de

⁷ Ce taux d'actualisation permet de prendre en compte l'érosion monétaire, sans pour autant renchérir le prix du foncier compte tenu du faible pourcentage appliqué.

portage. Un intérêt financier est donc notable pour les collectivités contractantes.

Par conséquent, grâce notamment à la perception de la TSE, les EPF peuvent atteindre progressivement une autonomie financière qui leurs confère une réelle efficacité pour la réalisation de leurs actions.

Un EPF est donc un outil opérationnel au service des politiques foncières des collectivités territoriales, dont les actions très diversifiées doivent permettre d'aboutir à une meilleure maîtrise foncière publique. Depuis le décret de septembre 2011, des changements notables pour les EPF, notamment en ce qui concerne leur statut, leur gouvernance mais aussi leurs missions sont à noter. Entre autres, l'EPF doit désormais « favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain »⁸, phénomène qu'il convient d'expliquer pour répondre à la problématique de recherche.

3. L'étalement urbain, réalités, causes et conséquences

L'étalement urbain, la ville qui s'étend ou encore l'artificialisation des campagnes est un phénomène mondial qui préoccupe intensément les autorités et fait l'objet de nombreux questionnements depuis les années 2000. Plus récemment, le Grenelle de l'environnement a largement débattu de ce fait perçu aujourd'hui comme une tendance à combattre pour tenter de mieux le maîtriser.

L'objectif de cette partie est de mieux comprendre ce phénomène et les impacts qu'il peut engendrer afin de pouvoir cerner la capacité de réponse que pourrait avoir un EPF et ainsi répondre à la problématique de recherche.

Notons que cette partie ne prétend pas établir un consensus autour du phénomène d'étalement urbain compte tenu de sa complexité. Elle vise simplement à apporter quelques éléments de compréhension nécessaires à ce travail de recherche.

31. Qu'est-ce que l'étalement urbain ?

Dans le but de comprendre les problèmes posés par ce phénomène et d'y apporter d'éventuelles réponses, il est nécessaire au préalable de s'entendre sur une définition et d'en identifier les causes.

⁸ Extrait de l'article L321-1 du code de l'urbanisme

a) Tentative de définition de l'étalement urbain

Le phénomène d'étalement urbain n'est pas nouveau et a été mis à jour lors du recensement de 1975. Depuis cette date, bon nombre de chercheurs ont tenté d'établir un consensus autour de ce phénomène et d'en donner une définition puisqu'il n'en n'existe pas « d'officielle ». Ainsi dans la littérature, de nombreux autres termes tels que la périurbanisation, la rurbanisation, le desserrement urbain ou encore l'émiettement urbain sont utilisés pour rendre compte de ce phénomène et de multiples définitions existent, couvrant parfois des réalités différentes et illustrant ainsi la complexité du phénomène.

L'étalement urbain, terme communément utilisé pour parler de l'empiétement de la ville sur les zones agricoles, pose avant tout la question de la définition d'une ville et de ses limites.

En effet, les remparts d'autrefois, distinguant clairement la cité et les campagnes agricoles n'existent plus aujourd'hui, même immatériellement, tant les deux espaces sont en étroite interdépendance. L'INSEE tente de mettre en avant cette interconnexion en proposant la notion d'aire urbaine (voire même de « moyennes aires » et de « petites aires ») pour parler de la ville. « Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »⁹

La question de la limite de la ville, à partir de laquelle nous pourrions parler d'extension urbaine, reste complexe et se réfère ici aux critères de l'emploi et de la continuité territoriale (« d'un seul tenant et sans enclave ») qui peuvent être remis en question. De plus, l'inclusion dans la définition de l'aire urbaine, des communes périurbaines voire de certaines communes rurales situées entre les deux parties que constituent le monde urbain et le monde rural, montre la tendance que la ville a à s'étaler. Ces espaces ne constitueraient-ils pas eux même de l'étalement urbain? La question est de savoir à partir de quel moment l'inclusion de ces zones périurbaines dans la définition de la ville relève d'une simple expansion urbaine ou du phénomène d'étalement urbain.

Pour répondre à cette question, deux approches peuvent être dégagées à partir des différentes définitions existantes selon le rapport Tranche Ferme¹⁰ de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la région Centre (DREAL Centre).

Une première approche s'attacherait à la démographie ainsi qu'à la structure urbaine pour définir l'étalement urbain, comme l'illustre la définition du CERTU :

« L'étalement urbain peut se définir comme la densification de territoires situés de plus en plus loin du cœur de la ville. Par exemple, si une agglomération s'étend

⁹ Source : <http://www.insee.fr>

¹⁰ TRANCHE FERME, Mesure et analyse de l'étalement urbain en région Centre, Mars 2010, DREAL Centre

tout en se densifiant dans cette extension, il y a étalement urbain. Ce n'est pas uniquement le fait que l'agglomération s'étende qui le justifie, mais éventuellement le fait qu'une population croissante s'installe dans ce nouveau bâti conduisant à une agglomération plus vaste. Il peut même y avoir étalement urbain sans extension de l'agglomération et même sans accroissement de population : si la population diminue dans le centre tandis qu'elle s'accroît à la périphérie, on peut acter d'un étalement urbain ».

L'institut français de l'environnement propose une définition s'inscrivant dans la même approche :

« L'étalement urbain, c'est-à-dire la densification d'espaces situés autour du cœur de la ville ou de l'agglomération, est perçu comme un enjeu environnemental majeur du fait de ses conséquences sur la consommation d'espace et d'énergie, du développement des réseaux et des infrastructures. »

Cette définition ne s'attache pas à la consommation foncière pour décrire l'étalement urbain mais donne de l'importance à la croissance démographique au sein de certains territoires, notamment périphériques. Même sans consommation foncière ou accroissement de population global, si la population baisse dans les centres-villes et augmente au sein de territoires éloignés, on parle d'étalement urbain.

Cette approche est contestable puisqu'elle ne permet pas de prendre en compte le phénomène d'éparpillement diffus de l'habitat dans certaines petites communes rurales qui restent des secteurs peu denses. De plus, cette définition, en s'attachant seulement à la croissance démographique, ne permet pas d'évaluer l'expansion urbaine causée par les zones d'activité par exemple. Il ne faut pas assimiler étalement à croissance urbaine.

Au contraire, une seconde approche telle que celle avancée au sein de la définition de l'Agence européenne de l'environnement s'attache davantage à la consommation foncière :

« L'étalement urbain se manifeste lorsque le taux de changement d'occupation des terres excède le taux de croissance de la population ».

Le Grenelle de l'environnement inscrit sa définition dans la même idée (2007) :

« L'étalement urbain, qui privilégie dans les zones périurbaines une densité du bâti plus faible qu'en centre-ville, se traduit par une urbanisation non organisée principalement pavillonnaire, gourmande de surface et qui requiert des réseaux et un fonctionnement très onéreux- pour la collectivité et coûteux en énergie. »

Ces définitions mettent en avant une consommation foncière non organisée et non maîtrisée pour parler de l'étalement urbain: sans consommation de terres impliquant nécessairement une artificialisation des sols on ne peut parler d'étalement urbain et celui-ci existe réellement quand cette consommation foncière croît plus vite que la croissance démographique au sein d'une agglomération. Ainsi, le véritable sujet est de savoir quel rythme de consommation de terres et donc d'artificialisation des sols est inacceptable pour pouvoir parler d'étalement urbain.

Notons que le phénomène d'étalement urbain implique nécessairement, selon cette approche, une artificialisation des sols mais que la réciproque est fautive (réciproque qu'il faut prendre en compte pour les analyses d'impact territorial de l'étalement urbain). En effet, les surfaces artificialisées qui sont des surfaces retirées de leur état naturel, peuvent être bâties ou non, revêtues ou non. Ainsi, des espaces verts urbains, des équipements sportifs sont des surfaces artificialisées mais ne traduisent pas nécessairement un phénomène d'étalement urbain.

Comme le mentionnent Eric Hamelin et Olivier Razemon dans leur ouvrage *La tentation du Bitume* cette approche est aussi contestable. Selon eux, dans le cas d'une ville très peu dense mais largement étalée sur une superficie importante, cette définition permettrait une croissance urbaine aussi importante que celle déjà effectuée auparavant. « Autrement dit, une ville déjà étalée pourrait continuer à s'étendre ». Au contraire, dans le cas d'une ville extrêmement dense, la moindre expansion urbaine serait considérée comme de l'étalement urbain.

Néanmoins, il est important de souligner que le critère de la consommation foncière non organisée et non maîtrisée (c'est-à-dire disproportionnée et désorganisée) est essentiel pour définir l'étalement urbain. Eric Hamelin et Olivier Razemon, comme de nombreux autres auteurs, rejoignent cette idée en affirmant que « l'étalement urbain concerne bien un espace qui s'étend, sans progression significative du nombre d'habitants ni d'emplois. »

Ces deux approches ont tout de même un point commun : la définition de l'étalement urbain est appréhendée selon un rapport centre-périphérie. Ainsi dans les deux cas, l'étalement urbain fait référence à une extension urbaine déterminée par une distance au centre et caractérisée pour l'une par une densité élevée, pour l'autre au contraire par une densité plutôt faible exprimant une forte consommation foncière.

En revanche, assimiler l'étalement urbain à un phénomène s'inscrivant dans une démarche d'extension urbaine est quelque peu restrictif. En effet, comme le souligne Jean-Charles Castrel dans son article *De l'étalement urbain à l'émiettement urbain*, « le phénomène d'expansion périurbaine ne fait pas que s'étaler en continuité de l'agglomération. Il s'est muté en un émiettement de l'urbanisation. Il fait des « sauts de puces » de commune en commune, de plus en plus loin, vers les villages ruraux ». Ainsi l'étalement urbain peut aussi être assimilé à la prolifération de petites tâches urbaines dispersées et sur-consommatrices d'espaces en milieu rural. On parle communément dans ce cas de mitage urbain.

Ainsi, l'étalement urbain désignera dans ce travail de recherche une forme d'expansion urbaine en continuité ou en discontinuité de la ville compacte caractérisée par une consommation de foncier disproportionnée par rapport à la croissance urbaine, une artificialisation des sols naturels et agricoles ainsi qu'un éloignement de plus en plus important par rapport aux centres-villes.

Cette définition peut être complétée pour une meilleure compréhension par l'identification des éléments responsables de cette nouvelle forme d'urbanisation.

b) Les facteurs explicatifs de l'étalement urbain

De nombreux ouvrages tentent d'expliquer les raisons du développement de ce nouveau mode d'urbanisation et plusieurs causes sont évoquées.

Tout d'abord, trois grands facteurs expliquent l'installation de plus en plus loin des centres-villes des populations ainsi que des activités.

La civilisation automobile est souvent citée comme une des grandes causes de cette expansion urbaine. En effet, c'est à partir de l'époque où se banalisa l'acquisition du véhicule individuel pour les ménages français que ce phénomène commença à être observé lors du recensement de 1975.

Grace à une démocratisation de l'automobile et des infrastructures routières, une localisation de plus en plus loin des centres de l'habitat, des équipements, des industries a été rendue possible. La baisse des coûts du transport ainsi que l'amélioration des vitesses de déplacement se traduisent immédiatement par un accroissement des distances parcourues, éloignant ainsi de plus en plus loin des centres-villes les populations et les équipements. On assiste ainsi à une substitution de la proximité temporelle à la proximité physique dans les choix de localisation.

Un autre facteur responsable du phénomène d'étalement urbain est le coût du foncier. Une des principales motivations de l'installation dans des zones périurbaines pour les activités et les ménages est la baisse des prix du foncier et/ou des logements à mesure que l'on s'éloigne des centres-villes. Alors que de nombreux ménages souhaiteraient pourtant vivre à proximité des centres (près de 44% des propriétaires souhaiteraient pourtant habiter en zone urbaine selon le ministère du développement durable)¹¹, les prix, inaccessibles pour la plupart, les repoussent dans des zones plus reculées. C'est donc une compétition pour l'espace qui est à l'origine de l'étalement urbain.

Mais le prix n'est pas l'unique raison renvoyant au domaine de l'habitat qui explique l'installation de la population dans les zones périurbaines ou rurales. La recherche d'un certain confort et d'un environnement naturel, certes corrélée à des prix plus accessibles, explique souvent le fait que de plus en plus de familles s'installent à la campagne. Les urbains fuient les pollutions de la ville et recherchent des logements plus grands, souvent très chers en zone urbaine. Face à ces exigences, la maison individuelle est présentée comme la réponse idéale et on parle même aujourd'hui de mythe pavillonnaire.

Cette remarque nous invite à identifier cette fois les causes d'une consommation foncière démesurée dans ces zones éloignées du centre-ville.

La généralisation de l'habitat pavillonnaire dans les zones périurbaines, sous forme de lotissements ou d'habitats plus diffus en est l'une d'entre elles. Pour

¹¹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-outils-pour-limiter-l.html>

satisfaire leur recherche d'espace et de confort, les ménages n'hésitent pas à se doter de maisons très grandes implantées au milieu de terrains de tailles toujours plus importantes. Leur multiplication en zone périurbaine ou rurale contribue à une consommation foncière sans précédent et non organisée.

Cet engouement trouve des explications d'une part dans le fait que l'accession à la propriété d'une maison individuelle représente un rêve pour de nombreux urbains et est souvent synonyme de parcours résidentiel réussi. De plus, ce mythe se nourrit de la mauvaise image des logements collectifs véhiculée par les grands ensembles des Trente Glorieuses. D'autre part, face à ce rejet de l'habitat collectif et au désir d'améliorer le cadre de vie, les promoteurs, cherchant à maximiser leurs profits, ne proposent pas d'autres alternatives à la maison individuelle. De ce fait, la maison individuelle, consommatrice d'espace, est perçue par la population mais aussi par les élus comme étant la seule réponse possible à la demande locale.

Cette multiplication de la construction de logements et donc bien souvent de maisons individuelles (qui représentent 60% environ du parc nouvellement construit à l'échelle nationale) se justifie par une accélération de la croissance urbaine. Aujourd'hui en France, environ 500 000 logements sont construits chaque année (avec la consommation d'espace que cela suppose) pour répondre à une demande croissante. Cette dernière s'explique par des raisons démographiques. Le vieillissement de la population, le phénomène de décohabitation, l'augmentation du nombre de familles monoparentales sont autant d'éléments qui contribuent à la baisse du nombre d'occupants par logement et font de la démographie une des causes majeures de l'étalement urbain.

Cependant, l'habitat n'est pas le seul domaine consommateur de foncier. L'économie contemporaine repose sur une organisation également très consommatrice d'espace. En effet, pour faire face à une société de consommation de plus en plus exigeante (changement des modes vies), d'importantes zones industrielles ou zones d'activités, de grands entrepôts de stockage, de vastes hangars ont dû se mettre en place en périphérie des villes. La prolifération des grands supermarchés avec leurs innombrables places de parking illustre également ce gaspillage foncier, dont le modèle économique moderne est un des responsables.

Notons tout de même qu'une partie des responsabilités incombe aux autorités publiques, principaux acteurs de l'aménagement du territoire. La multiplication des décideurs (maires, élus intercommunaux, conseillers généraux et régionaux...) et la complexité des documents d'urbanisme et du cadre législatif pourraient également être une des causes de l'étalement urbain, chaque décideur contribuant au développement du phénomène sans le vouloir à son échelle.

De nombreux facteurs explicatifs au phénomène de l'étalement urbain peuvent donc être identifiés et de ce fait des solutions peuvent être plus facilement apportées. Cette étude permettra entre autres d'évaluer la capacité de réponse d'un EPF face à ces facteurs.

32. L'impact territorial de l'étalement urbain

Afin de comprendre les enjeux posés par l'étalement urbain, il convient tout d'abord de mesurer l'ampleur du phénomène et son impact sur le territoire. Les faits, en France et en région Centre, seront donc exposés dans cette partie.

a) L'étalement urbain en France

La France, pour des raisons historiques, politiques et géographiques (vision de la France comme étant un espace infini) est un pays très concerné par l'étalement urbain.

En effet, en France l'artificialisation des sols est un fait non contestable qui s'accélère ces dernières années. Selon une étude d'Agreste Primeur¹², l'espace agricole et naturel perd du fait de l'urbanisation l'équivalent d'un département français tous les sept ans et non plus tous les dix ans, comme cela était le cas auparavant. Entre 2006 et 2010, les sols agricoles perdent 339 000 hectares au profit des sols artificialisés qui recouvrent ainsi en 2010 près de 9% du territoire national¹³(le chiffre était de 8,3% en 2006).

Nous pouvons remarquer sur la carte ci-après que ce sont les territoires les plus dynamiques économiquement qui présentent les taux d'artificialisation les plus élevés et que la part des surfaces artificialisées sur ces territoires continuent le plus souvent de progresser entre 2000 et 2006. La région parisienne ainsi que les territoires sous son influence, les territoires à proximité des grands pôles urbains tels que Lille ou encore Lyon, ainsi que l'ensemble des territoires littoraux sont les territoires les plus concernés par l'artificialisation des sols, traduisant ainsi le phénomène d'étalement ou de mitage urbain.

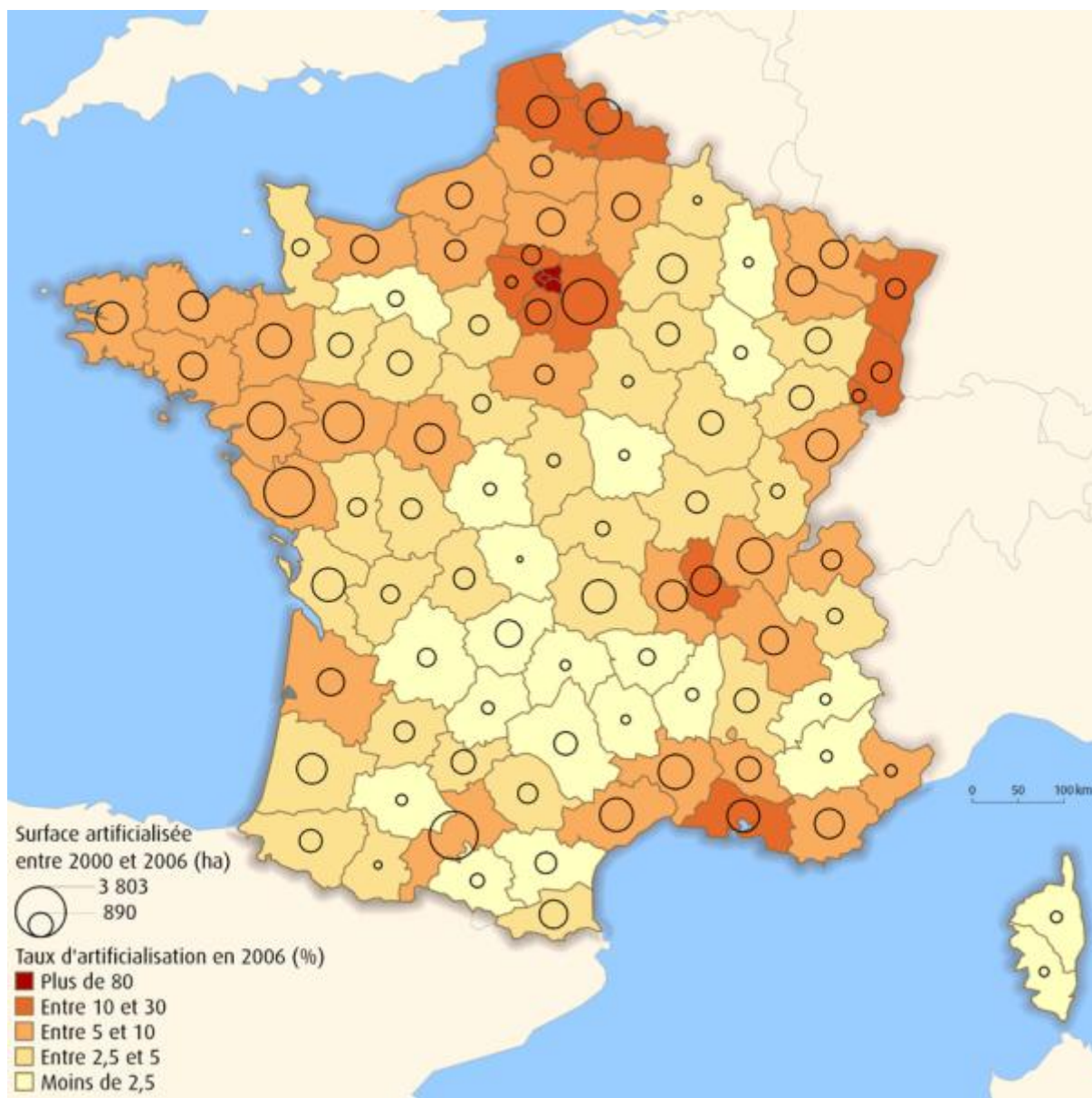
Notons tout de même, que certains territoires, peu artificialisés jusqu'à présent (mais à proximité de territoires dynamiques) ont connu entre 2000 et 2006 une forte artificialisation de leurs espaces agricoles ou naturels. C'est le cas par exemple des départements de la Marne, de l'Aube, du Puy-de-Dôme ou encore de la Charente-Maritime.

Cette artificialisation des terres, corrélée avec le fait que les aires urbaines françaises ont tendance à s'étendre, montre que la France est concernée par ce nouveau mode d'urbanisation. Et cet étalement urbain est d'autant plus notable que la consommation des espaces agricoles est quatre fois plus rapide que la croissance démographique.¹⁴

¹² Source : « Les paysages agricoles dominent toujours le territoire français », Agreste Primeur, avril 2011

¹³ Source : « L'artificialisation atteint 9 % du territoire en 2009 », Agreste Primeur, juillet 2010

¹⁴ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Etalement-urbain-et.html>



Carte 2 : Part des espaces artificialisés par département en 2006 et surfaces artificialisées depuis 2000

Source: UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2006

De plus, contrairement à ce que l'on pourrait penser, si l'habitat est bien une des causes de l'étalement urbain en France, il ne représente pas la part de sols artificialisés la plus importante. En effet, selon la base de données Teruti Lucas, les bâtiments occupent 17% des sols non naturels alors que 47% de la surface artificialisée le serait par les infrastructures de transport (dont 10% par les parkings). Notons également que 20% de l'étendue artificialisée est constituée de sols enherbés artificialisés, autrement dit les jardins privés. Ce ne seraient donc pas les logements en eux même qui serait les plus responsables d'une consommation foncière non maîtrisée, mais l'ensemble des infrastructures accompagnant l'habitat et le développement économique.¹⁵

¹⁵¹⁵ Source : Hamelin Eric, Razemon Olivier, La Tentation du Bitume, Paris, 2012, p.50

L'étalement urbain n'est donc pas un phénomène qui épargne le territoire français. Il se traduit et se mesure par une artificialisation des sols très importante (même si l'artificialisation des sols n'implique pas nécessairement un phénomène d'étalement urbain), équivalente aujourd'hui à un département français tous les sept ans. Nous avons pu observer toutefois des différences entre les territoires en ce qui concerne l'artificialisation des sols. Qu'en est-il en région Centre ?

b) L'étalement urbain en région Centre

Comme à l'échelle nationale, une augmentation des surfaces consommées est observable en région Centre et celle-ci est supérieure à la croissance de la population : « entre 1990 et 2006 la population a augmenté de 6,26% alors que la surface artificialisée s'est accrue de 8,66% »¹⁶.

En effet, nous pouvons constater sur la carte précédente que deux des départements de la région Centre (l'Indre-et-Loire et le Loiret) ont un taux d'artificialisation compris entre 5 et 10% et que les surfaces artificialisées continuent d'augmenter fortement pour ces deux territoires entre 2000 et 2006.

Même si l'évolution relative des surfaces urbanisées se situe autour de 0,15% et que cette consommation peut paraître faible, il est important de souligner qu'à ce rythme les surfaces artificialisées auront doublé dans cinquante-cinq ans en région Centre.

Cette augmentation des consommations s'explique notamment par le fait que les aires urbaines de Tours et d'Orléans, comme l'ensemble des aires urbaines de la région Centre s'étendent et se densifient peu (zones périurbaines à faible densité : 33 hab/km²¹⁷)

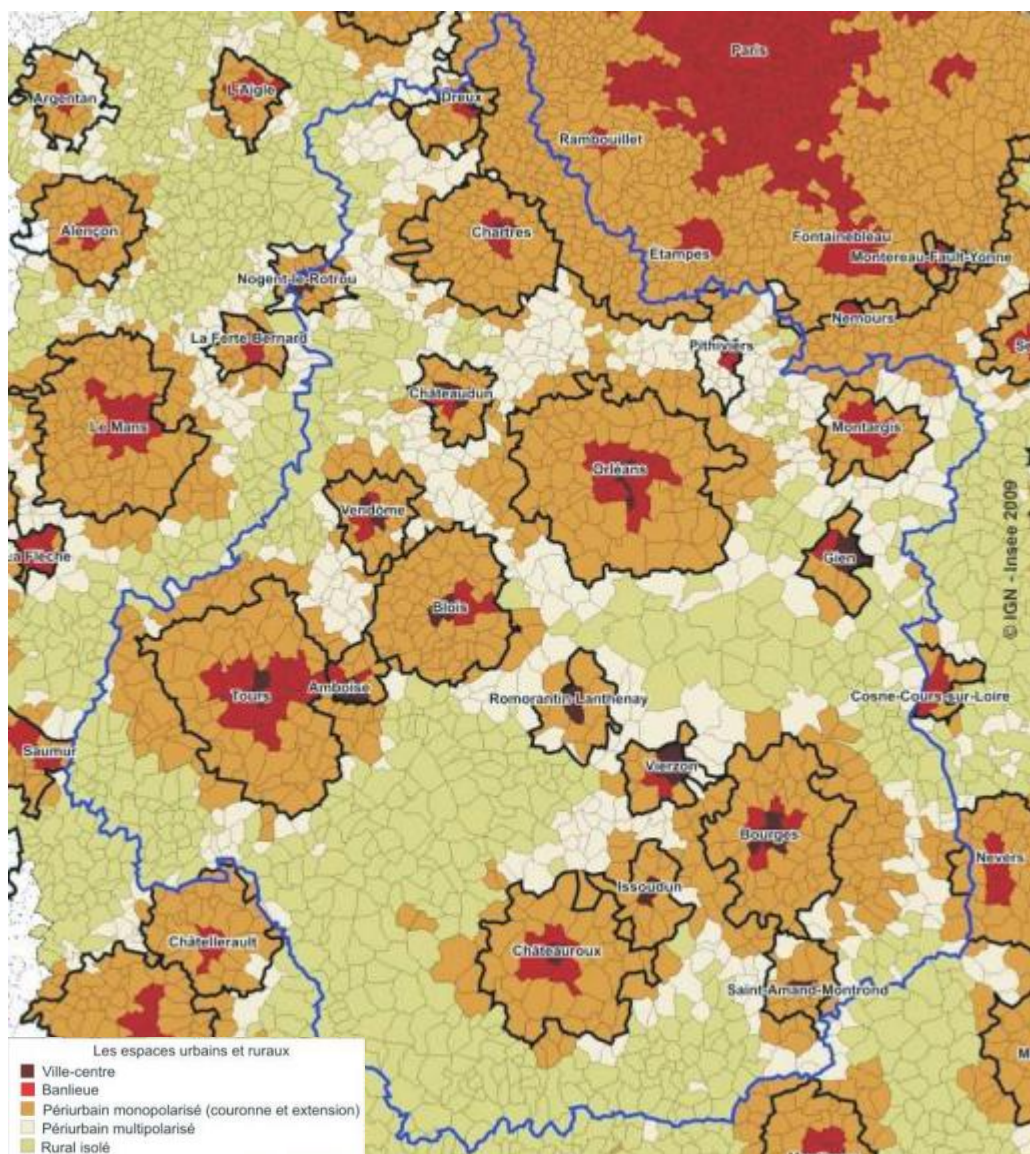
« Les grands pôles couvrent seulement 5% de la superficie régionale contre 8% en province. Par contre, les couronnes des grands pôles, avec un nombre élevé de petites communes à forte dominante rurale, occupent une superficie de l'espace régional particulièrement importante. »¹⁸ De plus, selon l'Insee le rythme de progression de la population des ménages en périphérie des aires urbaines dans les extensions (autour de 7%) est presque équivalent à celui observé au sein des couronnes périurbaines.

Ceci renforce la vocation résidentielle des espaces périurbains (les emplois étant toujours concentrés dans les pôles urbains en région Centre) et traduit un phénomène de mitage urbain : même certaines communes rurales sont touchées par une artificialisation de leurs territoires (cf. carte ci-après).

¹⁶ Extrait du dossier « une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre », CESER Centre, avril 211

¹⁷ Extrait du dossier « une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre », CESER Centre, avril 211

¹⁸ Extrait d'Insee Centre Info, n°173, octobre 2011



Carte 3 : Extension des aires urbaines de la région Centre

Source : Insee, DADS 2004

Note : l'extension de l'aire urbaine est ici mesurée par la comparaison entre les aires urbaines de 1999 (dont la limite est en noire sur la carte) et les aires d'influence de 1999.

De plus, cette carte révèle trois grands espaces régionaux plus ou moins concernés par l'extension urbaine :

- les franges franciliennes au nord de la région. Il faut noter que l'aire urbaine de Paris, qui s'était rapprochée au départ de celle de Dreux et de Chartres a tendance aujourd'hui à atteindre l'aire urbaine d'Orléans et celle de Montargis.
- l'axe ligérien (le corridor de la Loire) qui constitue une continuité urbaine entre les aires urbaines de Tours et d'Orléans. La concentration des pôles sur cet axe incite chaque année de nouvelles personnes à s'installer. On observe ainsi de nombreuses communes multi polarisées le long de cet axe.

- Le sud régional, globalement moins concerné par une forte artificialisation des terres mais qui connaît un phénomène d'extension urbaine et de mitage urbain autour de l'agglomération de Châteauroux et de Bourges.

Ce sont comme au niveau national, les espaces agricoles les plus touchés par cette artificialisation des sols : « entre 1999 et 2009, la réduction de la surface agricole utile régionale s'élève à l'équivalent de la surface moyenne de 15 communes de la région Centre »¹⁹

Mais il est important aussi de souligner que l'étalement urbain investit, en plus de ces espaces agricoles, des zones qui présentent des risques majeurs d'inondation ou des aléas argileux. Ainsi, presque 8% des bâtiments de la région sont situés en zones inondables alors qu'elles ne constituent que 4% du territoire régional.

Ainsi la région Centre est confrontée tout comme la France au phénomène d'étalement urbain. Ce n'est pas la région la plus touchée par ce nouveau mode d'urbanisation mais ce n'est pas pour autant qu'il n'impacte pas le territoire. Celui-ci est caractérisé par une consommation foncière et une artificialisation des sols agricoles plus rapide que la croissance démographique et investit des zones à risques. Face à ce nouveau mode d'urbanisation, les territoires doivent-ils engager une lutte ?

33. Faut-il lutter contre l'étalement urbain ?

Face à ces faits majeurs, plusieurs interrogations sont soulevées. Quels réels problèmes ce phénomène pose-t-il à la société d'aujourd'hui et de demain? La lutte contre l'expansion urbaine n'engagerait-elle pas plus de problèmes et n'irait-elle pas contre les besoins de la population? Ne doit-on pas seulement contrôler ce phénomène ?

Pour tenter d'y répondre, cette partie avancera les principaux enjeux qu'il semble nécessaire de prendre en compte et donc de maîtriser.

a) Les principaux enjeux de l'étalement urbain

Au regard des nombreux enjeux souvent imbriqués les uns dans les autres et impliqués par ce phénomène, il a été choisi d'en exposer ici les principaux, jugés pertinents par rapport à la problématique de recherche.

Le premier enjeu à souligner est l'impact majeur sur l'environnement de ce phénomène.

En repoussant les ménages de plus en plus loin, l'étalement urbain génère une forte pollution atmosphérique et augmente de ce fait la contribution des villes au réchauffement climatique. En effet, cette installation loin de centres-villes a pour

¹⁹ Extrait du dossier « utilisation du territoire », DRAAF Centre, septembre 2011

conséquence majeure la multiplication des déplacements effectués pour l'essentiel en voiture (avec des migrations pendulaires domicile-travail toujours plus longues) et donc contribue à l'augmentation des émissions de CO₂ dans l'atmosphère. Selon l'Insee, « un habitant de pôle urbain émet deux fois moins de CO₂ que la moyenne pour se rendre à son lieu de travail ou d'études », les émissions moyennes des périurbains étant nettement plus élevées. L'étalement urbain contribue également au réchauffement climatique par le biais des dépenses énergétiques liées à l'habitat, beaucoup plus élevées en zone périurbaine du fait de la prédominance du pavillonnaire ou de l'habitat diffus, généralement moins performants énergétiquement que l'habitat collectif.

De plus, en augmentant la part des surfaces imperméabilisées et en gagnant des zones exposées à des aléas naturels, l'étalement urbain engendre un bouleversement des équilibres naturels et multiplie les risques (particulièrement d'inondation ou d'incendie). L'artificialisation des sols accélère en outre la circulation des eaux, conduisant parfois à des inondations par ruissellement urbain et favorisant l'érosion des sols, ce qui peut avoir des conséquences catastrophiques dans des zones à risques.

Enfin, l'étalement urbain se traduit par une forte artificialisation des sols, qui fait disparaître pratiquement de manière irréversible, des paysages ainsi que des terres agricoles.

La multiplication des infrastructures de transport, des zones pavillonnaires et des zones industrielles fragmente les paysages et bouleverse les écosystèmes. Mais c'est le monde agricole qui est le plus touché par cette extension urbaine et le mitage urbain. Selon l'enquête Teruti du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, sur la période 1992-2004, 80% des espaces consommés pour les activités humaines sont prélevés sur les espaces agricoles.²⁰

Le mitage de ces espaces agricoles remet en cause la viabilité économique des exploitations qui les valorisent, en limitant leur capital disponible et en créant de nouvelles contraintes de gestion des exploitations alors même que le besoin de disposer d'une agriculture apte à alimenter les territoires urbains proches se renforce et que les besoins alimentaires de la planète sont de plus en plus importants. Il est donc nécessaire aujourd'hui de protéger ces espaces de l'étalement urbain.

De plus, l'étalement urbain renforce le phénomène de ségrégation sociale. Ce nouveau mode d'urbanisation sépare sur un même territoire les activités humaines les unes des autres en s'étendant par « plaques » affectées à des fonctions précises et il aboutit même à une spécialisation sociale de certaines zones. L'étalement urbain remet en cause alors la mixité fonctionnelle de la ville ainsi que le lien social.

Selon Christophe Guilly et Christophe Noyé (Atlas des nouvelles fractures sociales en France 2004), « l'étalement urbain participerait à des nouvelles fractures entre des centres villes qui s'embourgeoisent et une « France périphérique » qui unirait dans une même précarisation l'ouvrier en milieu rural, le petit paysan,

²⁰ Source : Agreste

l'employé d'un lotissement pavillonnaire bas de gamme et le chômeur de banlieue. »²¹

En effet, la vie loin des centres-villes impose souvent des coûts supplémentaires aux ménages périurbains (coût du transport, coût des énergies dont la part dans le budget d'un citoyen reste inférieure de près d'un quart à celle d'un rural selon l'ADEME), pénalisant ainsi les ménages les plus fragiles souvent les plus éloignés des centres.

Du fait de ces coûts notamment liés à la mobilité, l'étalement urbain assigne à résidence des personnes en situation précaire, prive les ménages de l'accès à la culture ou aux emplois et les dépossède de tout lien social.

A ces coûts qui s'ajoutent aux ménages s'installant loin des centres, s'additionnent les coûts qui incombent aux collectivités. L'étalement urbain coûte cher en équipements publics (infrastructures de transport, services publics liés à l'éducation par exemple) ainsi qu'en entretien.

Cependant cet enjeu lié à l'étalement urbain est souvent confronté aux coûts générés par la ville dense et est ainsi remis en question. Monsieur Jean-Michel Roux affirme ainsi que « longtemps il a été reproché aux extensions périurbaines d'allonger les réseaux, d'interdire les économies d'échelle dans les équipements, donc de renchérir les coûts de l'urbanisation, en investissement comme en fonctionnement. Ces affirmations n'ont guère reçu de preuves généralisables et convaincantes et n'ont d'ailleurs fait l'objet de beaucoup de recherches expérimentales »²²

L'étalement urbain, par son impact social, économique et environnemental, nécessite d'être mieux maîtrisé et ceci d'autant plus que le processus ne va pas disparaître de lui-même dans les années à venir.

b) Un EPF pour une meilleure maîtrise de l'étalement urbain

Face à ces enjeux importants, maîtriser l'étalement urbain s'avère être nécessaire. Mais celui-ci est-il vraiment contrôlable ?

Tout d'abord, il est important de préciser que cette lutte ne doit pas être confondue avec l'interdiction de toute construction en expansion urbaine ou de tout développement rural.

En ce qui concerne les zones d'activités, les zones commerciales ou encore les zones industrielles, une efficacité foncière peut être recherchée. Ces activités, très consommatrices de foncier, ne peuvent trouver leur place dans les pôles urbains. Il

²¹ Source : Étalement urbain et géographie des inégalités sociales : le cas de Rennes et de l'Ille-et-Vilaine.

DAVID, Olivier ; SECHET, Raymonde, Presses universitaires de Rennes, 2010.- pp. 177-192

²² Extrait de l'ouvrage Des villes sans politique de Jean-Michel Roux, 2006, p°78

convient alors de mieux maîtriser leurs emplacements et leurs consommations d'espaces (mutualisation des zones, économie de parkings...).

En matière de logements, la demande va perdurer et il semble inutile de lutter contre les aspirations des futurs périurbains. Le besoin d'espace, l'optimisation du confort ainsi qu'un coût adapté à leurs capacités financières sont des facteurs qui pousseront toujours les ménages à se déplacer loin des centres-villes s'il le faut et ce d'autant plus que les autorités ne peuvent lutter contre la civilisation automobile. L'étalement urbain constitue des valeurs positives pour l'Homme qu'il convient de maîtriser et non de combattre.

C'est du côté de l'offre que les choses peuvent changer pour lutter contre ce phénomène. Ainsi, des formes d'habitat alternatives à la maison individuelle et répondant aux besoins des individus pourraient être développées afin de mieux maîtriser le foncier dans les zones périurbaines. Aussi, le développement d'offres de logements plus adaptés (notamment en termes de prix) en zone urbaine pourrait permettre de canaliser cet exode urbain.

Marc Wiel, dans son ouvrage *Etalement urbain et mobilité* confirme ce propos : « Evidemment si toutes les collectivités de l'agglomération ou de ses franges produisaient du terrain à bâtir à des prix compétitifs avec les terrains de la périurbanisation lointaine, il pourrait y avoir beaucoup plus de candidats pour rester en ville (...) C'est plus ou moins facile selon les territoires, exige à la fois des engagements financiers des collectivités, un consensus politique local au sein des intercommunalités concernées, un accord des communes supports de ces acquisitions foncières. La planification urbaine a ce rôle, ou plutôt, pourrait se le donner »²³

A ce titre, un établissement public foncier n'aurait-il pas un rôle à jouer ?

Somme toute, l'étalement urbain est un phénomène de grande ampleur qui touche la région Centre comme l'ensemble de la France, contre lequel une lutte absolue semble impossible voire même irrationnelle. En revanche, compte tenu des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, une meilleure maîtrise est nécessaire. Elle pourrait être obtenue en intervenant en outre sur l'offre de logements et sur le foncier dont le coût est un des principaux facteurs explicatifs de l'étalement urbain. Une meilleure gestion des politiques foncières concourrait également à une limitation de l'artificialisation des sols naturels et agricoles, très touchés par l'émiettement urbain.

Il semblerait alors que les EPF, outils opérationnels au service des politiques foncières des collectivités territoriales, aient un rôle à jouer dans cette lutte contre l'étalement urbain et pourrait contribuer au développement de villes plus compactes et polycentriques. La ville compacte, avec ses densités élevées sous ses différentes formes, limite la consommation des sols et réduit les déplacements. Néanmoins, la concentration de l'ensemble des logements et activités au sein des villes centres ne peut être présentée comme l'unique solution alternative à l'étalement urbain.

²³ Extrait d'*Etalement urbain et mobilité*, Marc Wiel, 2010, p.70-71

Le développement d'un modèle polycentrique urbain, avec une augmentation des densités dans les centres secondaires pourrait, en renouvelant les bases du modèle centre/périphérie, participer à la lutte contre l'étalement urbain.

PARTIE 2

LES EPF ET L'ÉTALEMENT URBAIN : QUELLE CAPACITÉ DE RÉPONSE ?

Afin de vérifier les hypothèses émises et de répondre à la problématique de recherche, il a été choisi de mener le travail d'investigation à travers l'analyse de l'ensemble des Programmes Pluriannuels d'Intervention (PPI) des EPF d'Etat existants en France complétée par cinq entretiens auprès de différents acteurs de l'aménagement du territoire.

Ainsi, cette partie s'organisera autour de trois thématiques pour cerner la capacité de réponse qu'un EPF d'Etat peut apporter au phénomène de l'étalement urbain. Après une étude sur les contextes de création des EPF, la seconde partie cherchera à savoir si les axes d'intervention et les actions de l'EPF s'inscrivent dans une démarche de lutte contre l'étalement urbain. Le rôle de conseiller exercé par l'EPF auprès des collectivités ainsi que le partenariat EPF-SAFER, seront étudiés dans une troisième partie pour compléter l'analyse.

1. Les principaux enjeux liés à la création d'un EPF

Afin d'établir leurs PPI, les EPF d'Etat analysent leurs contextes locaux et en déterminent les enjeux. L'objectif de cette partie est d'une part, d'effectuer un bilan de ces contextes qui motivent la création des EPF ou guident leurs PPI afin de vérifier si le phénomène d'étalement urbain est un des éléments clefs pris en compte par les EPF et d'autre part, d'examiner les enjeux qui sont communs à ceux de la région Centre et motiveraient ainsi la création d'un EPF régional.

11. L'étalement urbain, un motif de création des EFF ?

a) Bilan des contextes locaux guidant les PPI

Afin d'aboutir à un bilan des contextes locaux des périmètres d'intervention des EPF, un tableau synoptique s'appuyant sur les treize PPI actuellement mis en œuvre à été réalisé (voir ci-après). Ce tableau bilan guidera l'étude globale de cette partie et une analyse en sera effectuée tout au long des sous-parties suivantes.

Notons que les éléments contenus dans le tableau ci-après sont le résultat d'une analyse des PPI d'EPF d'Etat et peuvent être retrouvés dans ces documents.

	Date de création	Précisions PPI	Contexte	Enjeux
EPF Normandie	1968 : volonté de l'Etat pour la mission « Basse-Seine » (EPBS)	PPI 2012/2016 Région Haute-Normandie et Basse-Normandie	Contexte socio-économique : ⇒ Une croissance démographique faible, voire négative ⇒ Un ensemble portuaire unique en France ⇒ Des filières industrielles d'excellence (automobile, énergie, aéronautique, chimie) mais aussi des activités traditionnelles en reconversion (agriculture) ⇒ Patrimoine touristique Contexte géographique : ⇒ Une aire métropolitaine Rouen-Caen-Le Havre d'envergure internationale : la métropole normande ⇒ Territoire sous influence francilienne (projet Grand Paris/Axe Seine)	Un étalement urbain, préjudiciable aux terres agricoles : nécessité de mettre en place des stratégies de régulation foncière pour produire des terrains constructibles à des prix abordables Nécessité de donner un second souffle économique aux territoires ruraux (phénomène de résidentialisation et mutations des activités agricoles) Reconversion des anciennes ZA pour assurer un développement durable des filières Recyclage foncier sur les interfaces ville/port et dans les quartiers anciens Maîtrise foncière des sites dédiés à la logistique et aux pôles de développement urbain dans le cadre des grands projets de l'axe Seine
EPF Lorraine	1973 : création pour la mise en œuvre du Schéma d'aménagement de la métropole Lorraine, puis orientation vers la reconversion industrielle	PPI 2007/2013 Région Lorraine	Contexte socio-économique : ⇒ Riche passé industriel : gestion d'espaces sensibles (risques miniers et technologiques, installations classées) ⇒ Profonde mutation du tissu économique lorrain depuis les années 70 ⇒ Crise du logement, notamment du logement social Contexte géographique : ⇒ Grande partie du territoire à caractère rural: gestion d'espaces environnementaux	Besoin en matière de logements et déstructuration de quartier par la présence de constructions vétustes Reconversion des espaces dégradés industriels et urbains Accompagnement foncier des grands projets notamment économiques (Plan Etat-Région : plates formes multimodal) La prévention des risques : gestion de l'après-mine Protection des espaces naturels sensibles
EPF Nord-Pas-de-Calais	1990 : requalification de friches industrielles	PPI 2007/2013 Région Nord-Pas-de-Calais	Contexte socio-économique : ⇒ Région fortement peuplée et très dense (population citadine à 86%) ⇒ Forte tension du marché foncier notamment pour le logement ⇒ Riche passé industriel : 50% du stock français de friches industrielles est présent sur le territoire (bassin minier) ⇒ Région encore industrielle avec une forte présence de l'agriculture (75% du territoire est cultivé) Contexte géographique : ⇒ Forte métropolisation du territoire : métropole Lilloise ⇒ Présence d'une trame verte et bleue	Pénurie foncière pour la construction de logements, plus particulièrement pour les Logements Locatifs Sociaux (LLS) Espaces ruraux périurbains soumis à de fortes pressions foncières : consommation d'espaces agricoles et naturels anarchique et croissante (2200ha/an en moins) Besoin permanent de recyclage d'espaces urbains dégradés et pollués (1800ha en tissu urbain) Besoins de mise en œuvre de projets structurants pour la région
EPORA	1998 reconversions industrielles lourdes	PPI 2009/2013 Intervention sur l'Ouest Rhône Alpes	Contexte socio-économique : ⇒ Un territoire en profonde reconversion industrielle (présence de nombreuses friches) Contexte géographique : ⇒ Proximité de la métropole Lyonnaise (actions en prestation de service sur ce territoire)	Enjeux urbains et de reconversions industrielles Forte pression foncière et déficit de logements sociaux pour l'Ouest Lyonnais

EPF PACA	2001	PPI 2010/2015 Région Provence-Alpes-Côte d’Azur	Contexte socio-économique : ⇒ Pression démographique importante : solde migratoire positif ⇒ Région PACA créatrice d’emplois (très dynamique) ⇒ Depuis 2000, déconnection du prix de l’immobilier et du revenu des ménages ⇒ Peu de réalisations d’opérations d’ensemble impulsées par la puissance publique Contexte géographique : ⇒ Région attractive : littoral, climat méditerranéen	Un territoire sous forte tension foncière Situation de logements tendue : saturation du parc de LLS, blocage du parcours résidentiel, paupérisation du parc locatif privé, accès des populations en difficulté aux LLS impossible Dispersion urbaine sans précédent sous forme de lotissements ou d’habitats diffus
EPF Île-de-France	2006	PPI 2007/2013	Contexte socio-économique : ⇒ Région attractive : 11,4 millions d’habitants et 5,5 millions d’emplois ⇒ Une offre de logements insuffisante et trop chère ⇒ Certaines parties du territoire touchées par le déclin économique voire la disparition de certains secteurs d’activités Contexte géographique : ⇒ Territoire concerné par le Grand Paris et les opérations d’intérêt national ⇒ Nouveau schéma directeur de la région Île-de-France à prendre en compte	Fortes tensions foncières sur le marché du logement : production de logements insuffisante (y compris de LLS), déséquilibre entre les territoires bien dotés en LLS et ceux insuffisamment dotés Des ménages repoussés de plus en plus loin de leurs emplois : forts déséquilibres habitat/emploi Une pression foncière responsable de mini-délocalisations d’entreprises à courtes distances Territoire confronté au phénomène d’étalement urbain
EPF des Yvelines	2006	PPI 2010/2013 Département des Yvelines et communes de l’Essonne et d’Eure-et-Loir, membres des intercommunalités interdépartementales de Versailles-Grand-Parc et du Pays Houdanais	Contexte socio-économique : ⇒ 8^{ème} département le plus peuplé de France ⇒ Déconnexion entre les prix de l’offre de logements et les capacités financières de la demande : offre de logements insuffisante et inadaptée ⇒ Dynamique de croissance de l’emploi, taux de chômage très bas ⇒ Département aux atouts économiques majeurs mais qui présente des fragilités structurelles (perte de compétitivité...) ⇒ Territoire concerné par les grands projets de développement économique du Grand Paris Contexte géographique : ⇒ 1^{ère} grande couronne francilienne ⇒ Densité faible par rapport à la densité de l’Île-de-France (613hab/km²) ⇒ Centre et ouest du département : 80% du territoire constitué d’espaces naturels, 75% des communes présentent moins de 2000 hab ⇒ L’Est des Yvelines : communes urbaines, forte densité de constructions avec dominance de logements collectifs	Enjeux liés aux logements : Produire du foncier prêt à l’emploi pour la construction de logements adaptés aux revenus de ménages (augmenter la production, mieux répartir l’offre) Accompagner les collectivités dans la dimension foncière de leur politique habitat Favoriser la diversification de l’offre de logements Contribuer à la régulation des prix du foncier Enjeux liés au développement économique : Le développement maîtrisé d’une offre foncière d’accueil pour les grands projets de développement économique La restructuration foncière des espaces économiques dégradés : zones d’activités et friches industrielles Enjeux liés au développement durable : Contribuer au développement d’un urbanisme durable à l’échelle de chaque projet : participation au recyclage du foncier (friches et sols pollués) Protection des espaces agricoles et naturels menacés par l’étalement urbain et le mitage urbain Produire du foncier pour le développement urbain en cohérence avec les documents de prospectives territoriales
EPF du Val d’Oise	2006	PPI 2011/2015 Département du Val-d’Oise	Contexte socio-économique : ⇒ Forte densité de population sur le territoire : 1 167 000 habitants ⇒ Les LLS représentent 25% du parc total et sont concentrés sur 13 communes du département	Fortes tensions sur les marchés fonciers et immobiliers : pénurie de logements, notamment de LLS Une attractivité économique qu’il faut maintenir :

			⇒ Un territoire attractif économiquement mais faible taux d’emplois et difficultés d’accès aux emplois Contexte géographique : ⇒ Grande couronne de Paris : département concerné par le projet du Grand Paris ⇒ Espaces ruraux franciliens porteurs d’une forte attractivité	Vieillesse et obsolescence des ZAE du territoire ; pénurie de locaux pour les PME ; présence de friches et d’espaces dégradés Consommation croissante des espaces naturels et agricoles
EPF des Hauts-de-Seine	2006	PPI 2010/2014	Contexte socio-économique : ⇒ Croissance démographique continue en Île-de France ⇒ Départ des familles, arrivée de jeunes actifs ⇒ Epuisement du gisement de logements vacants Contexte géographique : ⇒ Territoire entièrement urbanisé ⇒ Territoire concerné par les projets du Grand Paris (objectif de doublement de la production de logements)	Difficulté à se loger dans le département (le point mort est estimé à 6400 logements/an, la production a été de 5000 logements/an) Nécessité de diversification de l’offre de logements Restructurations et rénovations urbaines nécessaires (résorption de l’habitat indigne)
EPF Poitou-Charentes	2008	PPI 2009/2013 Région Poitou-Charentes	Contexte socio-économique : ⇒ Solde migratoire positif ⇒ Le milieu rural ne perd pas de population ⇒ Bon réseau de très petites entreprises Contexte géographique : ⇒ Région attractive du fait de son littoral et des grandes agglomérations ⇒ Région rurale ⇒ Patrimoine naturel riche	Réelle expansion urbaine : installation loin des centres urbains Boom de la construction neuve dans l’espace rural : 1^{ère} région française du nombre de maisons individuelles. Forte consommation d’espace Offre de logements inadaptée et manque de logements sociaux Tensions foncières fortes autour des villes, sur le littoral et sa couronne périurbaine.
EPF Languedoc-Roussillon	2008	PPI 2009/2013 Région Languedoc-Roussillon	Contexte socio-économique : ⇒ Une croissance démographique exceptionnelle ⇒ Un territoire en pleine mutation économique : développement de l’économie résidentielle et métropolitaine, filière scientifique et industrielle. 3^{ème} région touristique de France ⇒ Dynamisme en termes de création d’entreprises mais fort taux de chômage. Contexte géographique : ⇒ Patrimoine naturel et historique riche : attractivité de la région avec le littoral ⇒ Espace géographiquement contraint au cœur de flux économiques intenses (étroitesse du couloir)	Forte augmentation du prix du foncier et de l’immobilier depuis 2000 (la plus grande augmentation pour les zones hors aires urbaines ; forte pression sur le littoral) Besoins importants en matière de logements et de développement des activités (beaucoup de maisons secondaires, fort taux de vacance, faible taux de LLS) Forte artificialisation des sols au détriment des équilibres naturels Une plus grande vulnérabilité du territoire à l’égard des risques naturels Risque d’aggravation des disparités territoriales (littoral très attractif, territoires ruraux avec pressions urbaines mal maîtrisées ou en difficultés économiques)
Foncier de Bretagne	2009	PPI 2010/2015 Région Bretagne	Contexte socio-économique : ⇒ Forte pression démographique	Croissance des besoins en fonciers : artificialisation importante du territoire, forte pression résidentielle, des besoins de fonciers pour les activités

EPF Vendée			⇒ Piliers économiques importants : 1^{ère} région française dans le domaine de l'agriculture et de l'agroalimentaire, 1^{ère} région touristique liée à la mer Contexte géographique : ⇒ Territoire attractif : le littoral ⇒ Cadre de vie agréable : milieux écologiques riches et diversifiés	Pressions foncières importantes sur le littoral et au sein des agglomérations et des territoires périurbains Difficultés à maintenir la population et les activités au centre de la Bretagne (très rural) Hausse des prix du foncier
	2010	PPI 2010/2014 Département de la Vendée	Contexte socio-économique : ⇒ Progression démographique continue (forte croissance de sa population prévue d'ici 2030) ⇒ Une économie locale dynamique : réseau de PME important, dynamique de la construction de locaux d'activités ⇒ Une progression importante de la construction de logements : maisons individuelles pour les ¾ Contexte géographique : ⇒ Département attractif : littoral	Une forte progression des valeurs foncières : zone littorale, l'aire urbaine de la Roche-sur-Yon, les villes du nord et du nord-ouest du département Production de logements inadaptée : certains départements sont déficitaires en logements sociaux Une nécessaire gestion économe de l'espace : étalement urbain trop coûteux et vulnérabilité de l'espace agricole.

Tableau 1 : Contextes et enjeux des périmètres de compétence des EPF d'Etat

Réalisation: E.Prévot, avril 2012

Sources : Programmes pluriannuels d'interventions des EPF d'Etat

L'analyse de ce tableau synoptique permet de dégager les principaux enjeux liés aux contextes locaux qui guideront les interventions des EPF et justifient ainsi leurs existences.

b) Des territoires urbains aux zones rurales, l'EPF définit des enjeux sur tous types de territoires

En vertu d'un décret d'application, la plupart des EPF d'Etat ont fixé le périmètre régional comme étant leurs aires d'intervention comme nous l'avons vu au sein de la première partie, ce qui leur confère des enjeux et des champs d'intervention très larges concernant tous types de territoires.

L'analyse du tableau synoptique précédent confirme ce propos.

Tout d'abord, d'un point de vue d'ensemble, les aires de compétence des EPF présentent des caractéristiques très hétérogènes. Certains territoires sont très urbanisés voire entièrement urbanisés avec des densités très élevées : c'est le cas par exemple des EPF de la région parisienne ou encore de l'EPF PACA qui affichent respectivement des densités de 976,5 hab/km² et 144 hab/km². Au contraire, certaines régions possèdent un caractère à dominance rurale, avec des densités bien plus faibles, inférieures à la moyenne nationale française (110 hab/km²) : c'est le cas de la région Poitou-Charentes présentant une densité moyenne de 68 hab/km² ou encore de la Basse-Normandie avec 84 hab/km². Ces différences de caractère (urbain/rural) entre les périmètres de compétence des EPF montrent ainsi que ces établissements n'ont pas vocation à intervenir uniquement sur les territoires à dominance urbaine (contrairement à ce que l'on pourrait penser par opposition à la SAFER) et que c'est à un niveau plus local que les enjeux se définissent et motivent ainsi leurs créations.

A une échelle plus restreinte, là encore des disparités au sein même des aires d'intervention ressortent du tableau synoptique, définissant ainsi des enjeux sur tous types de territoires.

En effet, certaines régions sont polarisées par d'importantes métropoles (ou sont sous l'influence de grandes métropoles telles que Paris) et sont donc soumises à des tensions foncières fortes. D'importants enjeux fonciers se font également ressentir dans les régions touristiques (six EPF sur treize ont été créés dans les régions littorales françaises touristiques) ou au sein des régions présentant des agglomérations attractives. Comme nous le verrons plus tard plus en détail, ce constat pourrait également s'appliquer à la région Centre et plaiderait pour la création d'un EPF dans cette région (axe ligérien).

Ces secteurs urbains influencent donc le reste du territoire à dominance rurale. Des enjeux sont aussi pris en compte par l'EPF dans ces zones comme en témoigne le tableau synoptique (difficulté de maintien de population et de commerces, activités traditionnelles en reconversion, pression urbaine importante) et cela d'autant plus si elles sont agricoles ou se révèlent être des espaces naturels remarquables.

Ces diversités au sein des aires de compétence des EPF, définissant ainsi des interventions à enjeux différents, sont observables dans de nombreux cas tels que celui de l'EPF Nord-Pas-de-Calais (présence de la métropole Lilloise et en parallèle une région cultivée à 75%), de Foncier de Bretagne (un littoral très dynamique et une Bretagne centrale très rurale qui peine à maintenir ses commerces et ses activités)

ou encore de l'EPF Normandie (un territoire sous influence de la région parisienne, une aire métropolitaine Rouen-Caen-Le Havre importante et en parallèle un territoire rural). Un constat similaire pourra être formulé pour la région Centre qui présente des disparités au sein de son territoire (axe ligérien, franges parisiennes et sud de la région très rural).

L'ensemble des entretiens menés confirment que les interventions des EPF ne sont pas davantage destinées à certaines communes que d'autres.

Tout d'abord, il convient de rappeler que l'EPF est un outil au service des collectivités territoriales qui n'intervient que sur demande de ces dernières. Ses actions sont donc destinées à tout territoire le sollicitant et présentant un projet en accord avec les enjeux dégagés au préalable par la structure. De plus, comme nous l'avons vu dans la partie précédente la TSE est prélevée sur l'ensemble du périmètre de compétence de l'EPF. Ainsi, selon un principe d'équité et de solidarité, l'EPF se doit de prendre en compte l'ensemble des contextes et enjeux présents sur son aire d'intervention.

De plus, l'ensemble des acteurs ont souligné l'intérêt que tous les types de territoires ont à travailler avec un EPF. L'intérêt financier est tout aussi profitable aux grandes agglomérations (pour qui l'EPF s'avère être un bon complément financier) qu'aux petites communes rurales (ne disposant pas d'un budget suffisant pour assurer une maîtrise publique sur leurs territoires et ainsi développer leurs projets). Il en est de même pour l'intérêt technique que présente l'EPF en mettant à disposition son ingénierie foncière. La technicité apportée par l'EPF est importante pour les grandes agglomérations, notamment dans le cas de projets complexes (négociations complexes, gain de temps). L'intérêt est double pour les territoires ruraux ou les collectivités plus petites (bourg relais par exemple) qui la plupart du temps ne disposent pas d'équipes techniques pour développer leurs projets et qui voient en l'EPF un tiers médiateur pour les négociations foncières.

« Au départ, les communes rurales ne se sentaient pas concernées par les actions de l'EPF. Finalement, elles ont compris l'intérêt qu'elles pouvaient gagner à travailler avec l'EPF à partir du moment où elles avaient un projet répondant aux enjeux du territoire » résume Madame Personnier, Directrice Générale adjointe de l'EPF Poitou-Charentes.

Par conséquent, les actions d'un EPF ne sont pas exclusivement destinées à une typologie de territoire comme en témoigne la diversité des enjeux pris en compte. C'est un diagnostic plus précis du contexte local qui motive la création d'un EPF ou guide ces interventions, et ce quelque soit le type de territoire. De plus, en ce qui concerne la problématique de l'étalement urbain, toutes les typologies de territoires sont concernées par le phénomène et doivent ainsi participer à une meilleure maîtrise foncière.

c) Les principaux enjeux pris en compte par les EPF

L'analyse du tableau synoptique permet de dégager les principaux contextes et enjeux locaux associés à la création d'un EPF d'Etat.

La plupart des territoires sont concernés à l'échelle de la région (ou de l'aire de compétence définie) par une croissance démographique continue voire forte se caractérisant notamment par un solde migratoire positif. Ce contexte démographique conditionne en partie les fortes tensions foncières et de ce fait les problématiques liées aux logements, observables sur l'ensemble des périmètres d'intervention des EPF : production insuffisante ou inadaptée au contexte social, manque de logements sociaux, constructions non maîtrisées (importance de la part de maisons individuelles mise en avant entre autres). Cet enjeu lié au domaine de l'habitat occupe une place importante dans les enjeux des EPF et est intensément lié à la problématique de l'étalement urbain.

D'un point de vue économique, deux éléments sont mis en avant.

Certains territoires se trouvent dans une situation de déclin ou de mutation économique et sont donc confrontés à un fort enjeu de reconversion de friches industrielles, de restructuration de zones d'activités ou de traitement de sols pollués. Ce contexte économique est le plus souvent mis en avant par les EPF les plus anciens, créés initialement pour accompagner les reconversions industrielles. Notons tout de même que des EPF plus récents s'intéressent également à cet enjeu (même si le contexte industriel initial est moindre), tant les friches industrielles représentent un gisement de foncier intéressant, notamment dans une dynamique de lutte contre l'étalement urbain. De plus, un enjeu de développement économique au sein des territoires ruraux est souvent mentionné. En effet, ces territoires, où l'économie résidentielle règne le plus souvent, peinent à maintenir leurs activités économiques voire agricoles dans certains cas.

D'autres EPF, au contraire mettent en avant une nécessité de renforcer la compétitivité économique de leurs territoires.

Enfin, face à ces contextes socio-économiques, un fort enjeu lié au phénomène d'étalement urbain est pris en compte par les EPF.

En effet, plus de 80% des PPI (tous sauf celui des Hauts-de-Seine et de l'EPORA) mettent en avant une nécessaire préservation des espaces agricoles et naturels (ceci d'autant plus que ces espaces présentent un intérêt écologique important) ainsi qu'une inévitable gestion économe du foncier. Les contextes locaux révèlent en effet le développement de pressions foncières au sein des espaces ruraux périurbains ainsi qu'une dispersion urbaine sans précédent dans certains cas avec une prédominance du développement de l'habitat individuel ou de l'habitat diffus. De plus, certains EPF regrettent que cette forte artificialisation soit faite au détriment des équilibres naturels, rendant le territoire plus vulnérable à l'égard des risques naturels. Nous pouvons donc constater que les enjeux liés au phénomène de l'étalement urbain ou du mitage urbain sont pris en compte par les EPF au sein de leurs PPI, et constituent un des facteurs motivant leurs créations.

Face à ces enjeux, une maîtrise publique semble nécessaire et la création d'un EPF se justifie ainsi. En effet, le foncier est la « matière première » de tous les projets d'aménagement et aujourd'hui les collectivités ont des difficultés pour mener à bien ces projets. De plus, sans maîtrise publique foncière, les élus ne contrôlent plus le développement de leurs communes et doivent faire face au phénomène d'étalement urbain. Ce phénomène concerne l'ensemble des régions où un EPF s'est mis en place et doit être pris en compte dans l'ensemble des projets d'aménagement (que ce soit dans le domaine de l'habitat ou de l'économie). Cet enjeu, aux côtés de ceux liés à l'habitat et au développement économique, est un facteur clef à prendre en compte pour la mise en place d'un EPF d'Etat.

12. Quels enjeux en région Centre ?

Des contextes locaux invitent à la création d'un EPF d'Etat et des enjeux communs à la majeure partie des EPF ont été identifiés. La région Centre s'interrogeant aujourd'hui sur la création d'un EPF d'Etat, il convient de vérifier si son contexte local et les enjeux de son territoire présentent des points communs avec ceux soulignés précédemment, points communs qui motiveraient sa création et justifieraient ainsi la problématique de recherche.

Avec 2.52 millions d'habitants (donnée Insee au 1^{er} janvier 2006) pour une superficie de 39 151 km² (4^{ème} région par sa superficie), la région Centre est une région à dominante rurale, peu peuplée (densité de 64 hab/km²) qui connaît une croissance démographique continue. En effet, de 1999 à 2006, la population régionale augmente de 3,3 % (du fait d'une part d'un accroissement naturel global sauf dans les départements du sud de la région et d'autre part d'un solde migratoire favorable à la région).

L'accroissement de population est plus important en zone périurbaine (notamment autour des agglomérations de Chartres et de Tours-Orléans) alors que la démographie continue de ralentir dans les pôles urbains et stagne dans l'espace rural (il peut être noté que cet espace rural ne perd plus de population après 37 ans de déclin notamment dans le sud de la région ; certaines zones rurales du nord de la région connaissent même un renouveau). Ainsi, la densité de population est plus forte sur l'axe ligérien (97 hab/km²) alors qu'au contraire elle est très faible dans le sud de la région. De plus, les projections de population à l'horizon 2020 font de cet axe un territoire de fort développement démographique, plus particulièrement dans les bassins de vie de Pithiviers et Tours-Amboise où les taux de croissance annuelle pourraient dépasser 0,62%.

En ce qui concerne l'habitat, on ne peut pas parler de crise du logement dans la région même en ce qui concerne les logements sociaux : l'équipement en logements sociaux est en moyenne plus élevé qu'en France métropolitaine. Contrairement aux autres périmètres de compétence des EPF, la production de logement, notamment sociaux ne sera donc pas un des enjeux clefs en région Centre.

Notons tout de même que, l'équipement en centres d'hébergement et de réinsertion sociale est inférieur à la moyenne nationale (excepté dans le département du Cher) et que des tensions foncières se font ressentir au sein des zones périurbaines, notamment au niveau des franges franciliennes. De plus, entre 1999 et 2006, le parc de logements a augmenté de 7 % en région Centre (croissance plus rapide que la population) et 73% de ce parc est composé de maisons individuelles consommatrices d'espaces situées essentiellement en zone périurbaine ou rurale.

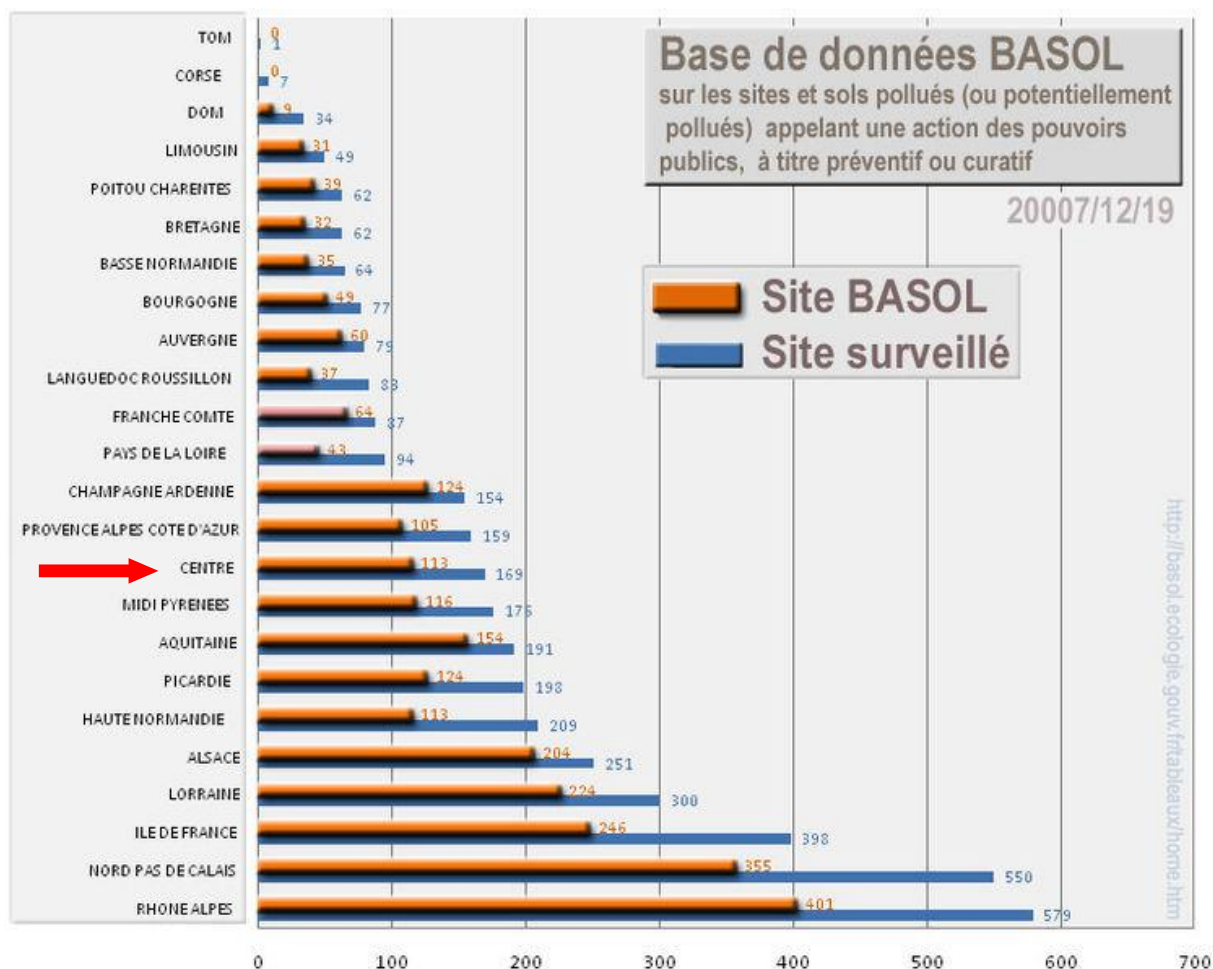
La région Centre n'est donc pas une région homogène en termes de développement et un double enjeu est à prendre en compte par un éventuel EPF:

- un enjeu de maîtrise de l'étalement urbain autour des agglomérations. L'axe ligérien et le nord de la région, sous influence parisienne, sont les zones les plus confrontées à des tensions foncières et une préservation des espaces naturels et agricoles est aujourd'hui nécessaire (d'autant plus que la région, du fait de la présence de la Loire, présente une richesse naturelle à préserver) ;
- un enjeu de redynamisation du sud de la région tout en assurant une maîtrise foncière (du mitage urbain est déjà constaté autour de l'agglomération de Châteauroux).

Ainsi, même si la région ne présente pas une croissance démographique forte, des enjeux, communs à ceux identifiés préalablement (croissance démographique et tensions foncières dans certains secteurs, forte proportion de maisons individuelles au sein du parc du logement se traduisant par un étalement des zones urbaines et du mitage urbain dans les zones plus rurales, un territoire rural en déclin...) explique la réflexion sur une possible mise en place d'un EPF en région Centre.

D'un point de vue économique, la région Centre est aujourd'hui la 6^{ème} région industrielle de France en termes d'effectifs salariés. Héritière d'une tradition industrielle plutôt ancienne, elle a bénéficié au cours des dernières décennies d'un mouvement relativement important de décentralisation d'activités nouvelles en provenance de la région parisienne : l'automobile, la pharmacie, les cosmétiques... Dans la perspective de mutations nécessaires (l'emploi recule dans l'industrie), la région s'est dotée de pôles de compétitivité de renommée internationale et présente aujourd'hui un réel potentiel de développement technologique.

Ainsi, la région Centre doit faire face à deux enjeux économiques communs à ceux précédemment déterminés. Tout d'abord, du fait de son passé industriel, la région Centre possède sur son territoire, (comme nous pouvons le voir sur le graphique suivant) des friches industrielles ainsi que des sites pollués, pour lesquelles une intervention publique est nécessaire. A ce titre, l'EPF pourrait participer à la restauration de ces sites comme d'autres EPF le font actuellement et ainsi contribuer à un renouvellement de la ville sur la ville.



Graphique 1 : Répartition du nombre de sites et sols pollués en fonction des régions

Source : <http://fr.wikipedia.org/wiki/BASOL>

De plus, la région Centre doit maintenir sa compétitivité et faire face à des mutations industrielles. La création d'un EPF pourrait alors participer au développement économique de la région.

La région Centre est également la 1^{ère} région céréalière de France et d'Europe, et l'économie régionale reste fortement marquée par l'agriculture. 61% de la surface totale de la région est recouverte de surfaces agricoles (part supérieure à la moyenne métropolitaine qui est de 53%), ce qui fait de la région Centre une région globalement rurale.

Néanmoins, cette activité est menacée par l'urbanisation. En région Centre, près de 6 640 ha de terres agricoles ont été consommés par an entre 2006 et 2010, soit l'équivalent de 70 exploitations agricoles. Une accélération de l'artificialisation est constatée sur les 25 dernières années alors même que 30 % des surfaces en zone d'activité sont vacantes, soit environ 4 500 ha disponibles. Une préservation de ces espaces est donc un enjeu à prendre en compte.

Ainsi la région Centre est elle aussi confrontée à des enjeux majeurs, communs aux territoires des autres EPF, et au phénomène de l'étalement urbain (cf. partie 1). L'urbanisation consomme de plus en plus d'espaces agricoles et naturels et investit dans des zones à risques majeurs. A ce titre, la création d'un EPF en région

Centre est nécessaire, à condition que ce type d'établissement participe à la lutte contre l'étalement urbain, propos que nous allons éclaircir dans les parties suivantes.

2. La lutte contre l'étalement urbain, unes des priorités d'action des EPF ?

Face à des territoires connaissant une pression démographique forte, une situation de déclin économique et/ou une consommation abusive de foncier, une nécessaire maîtrise publique, (que ce soit sur les territoires urbains ou ruraux), guide la création des EPF d'Etat. L'objectif de cette partie est de vérifier que, au moyen de ses axes d'intervention et ses actions, les EPF apportent une réponse adaptée aux enjeux locaux des territoires et de vérifier que ces réponses concourent à la lutte contre l'étalement urbain.

21. Les principaux axes d'intervention des EPF

a) L'analyse de ces axes d'intervention au sein des PPI

Afin de cerner les réponses apportées aux enjeux locaux par les EPF, un résumé de la lecture des PPI concernant les priorités d'intervention, les axes d'intervention ainsi que les actions mises en œuvre (principaux thèmes structurant les PPI) a été effectué au sein d'un second tableau synoptique (voir ci-après).

Notons que les éléments contenus dans le tableau ci-après sont le résultat d'une analyse des PPI d'EPF d'Etat et peuvent être retrouvés dans ces documents.

	Principe d'intervention	Axes d'intervention	Actions
EPF Normandie	Intervention en amont des projets des collectivités en particulier pour favoriser la maîtrise des prix du foncier Action en cohérence avec les outils de planification existants Sélection des projets en fonction de critères Après-coup, droit de regard sur la réalité des projets développés	A1 : inscrire l'action de l'EPF dans les orientations du développement durable A2 : amplifier les actions en faveur de l'habitat et la cohésion sociale A3 : agir en faveur du développement économique A4 : favoriser un développement équilibré des territoires et le soutien aux collectivités A5 : accompagner la réalisation de grands projets	A1 : promouvoir une gestion économe de l'espace => intervention en renouvellement urbain et sur les friches, critères d'éco conditionnalité (densité, transports en commun), appui dans la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique, actions foncières visant à protéger les captages d'eaux prioritaires A2 : contribution à la définition et à la mise en œuvre du volet foncier dans les PLH et PDH, renforcer les outils en faveur de l'habitat (fond de minoration foncière, fond partenarial de restructuration pour l'habitat), contribuer aux montages d'opérations mixtes en secteurs tendus, participer à la requalification de quartier anciens ou dégradés (mission de conseil dans ce cas). A3 : accompagner les projets de zones logistiques multimodales, revitalisation des ZA existantes, requalification des sites le long des axes d'entrées d'agglomération, accompagner le portage immobilier (pépinières d'entreprises...) aide au maintien des commerces et services de proximité en milieu rural A4 : proposer un conseil global en stratégie foncière, développer une meilleure communication des actions de l'EPF, améliorer l'articulation des missions de l'EPF avec les autres structures publiques, implication dans l'élaboration et le suivi des SCoT A5 : préparation des projets Grand Paris/Axe Seine, constitution de réserves d'anticipation, reconversion des interfaces ville-port.
EPF Lorraine	Développer une politique foncière adaptée et priorisée (mise en place de conventions cadres) Développer une compétence conseil auprès des collectivités Des politiques de reconversion entre recyclage foncier et enjeux environnementaux : priorisation du recyclage foncier et d'un aménagement durable	A1 : le logement et en particulier le logement social A2 : les équipements publics structurants A3 : le développement économique et la création d'emplois A4 : contribuer à la résorption des friches urbaines et à la lutte contre l'habitat indigne A5 : contribuer à la création de réserves foncières dans le cadre de convention cadre A6 : le conseil aux collectivités	A1 : mise en œuvre d'acquisitions foncières pour le logement (critère de densité, taux de portage à 0% pour les LLS, fond de minoration foncière) A2 : acquisitions pour les projets caractérisés par leur attractivité, leur spécialisation (sport, santé, administration) A3 : création de nouvelles zones industrielles, artisanales et tertiaires ou étendre les zones existantes A5 : impulsion d'une politique foncière pro-active A6 : apport d'un appui en amont de la définition de leurs projets et valorisation des compétences internes
EPF Nord-Pas-de-Calais	Principe de contractualisation de l'intervention de l'EPF avec les collectivités Principe d'intervention équilibrée sur l'ensemble du territoire régional : appui des territoires les plus fragiles, équilibre du concours financier Principe de priorité donnée au recyclage des espaces dégradés et des sites pollués	A1 : développer l'offre foncière du logement social A2 : accompagner la mutation des sites industriels et les grands projets économiques d'intérêt régional voire national A3 : poursuivre le développement de la trame verte et bleue	A1 : réalisation d'opérations mixtes avec 25% de LLS (allègement des coûts du portage foncier), priorité aux actions en renouvellement urbain A2 : portage foncier et travaux de recyclage de friches, travaux de dépollutions... A3 : développement appuyé sur la requalification du bassin minier

EPORA	Action foncière en cohérence avec les outils de planification	A1 : contribuer à la création d’emplois et favoriser le développement économique	A1 : accompagner la mutation des sites industriels, créer des réserves foncières pour préparer un développement économique
	Articuler les priorités de l’EPORA en termes de développement durable et de cohésion sociale avec les projets prioritaires des collectivités	A2 : agir au service de la ville durable A3 : favoriser la protection, la gestion et la valorisation des espaces sensibles	A2 : Développer l’offre foncière pour la promotion d’habitat (intervention sur friches ou dents creuses en priorité)
EPF PACA	Un principe de pérennité pour permettre une action régulatrice du marché foncier sur les sites à enjeux notamment	A1 : production de logements notamment pour les actifs A2 : intervention pour les projets structurants et pour la maîtrise de l’évolution des secteurs périurbains	A1 : soutenir la production de logements à court terme que ce soit dans les grandes agglomérations ou dans les plus petites communes A2 : accompagner l’émergence de grands projets stratégiques (politique d’observation et de veille foncière)
	Un principe de cohérence des interventions publiques dans l’espace et dans le temps	A3 : maîtrise des phénomènes d’urbanisation diffuse	A3 : favoriser la réalisation de projets d’ensemble économes en espace (recherche de densité et de formes urbaines) et mise en œuvre d’un dispositif de compensations
	Un principe de coordination entre l’évolution des règlements d’urbanisme et la mise en place des outils d’intervention foncière publique	A4 : intervention en faveur du développement durable, A5 : favoriser le développement économique, intervention en faveur d’une sortie de la crise économique	A4 : protection et valorisation des espaces agricoles (développement économique de certaines filières), protection des espaces naturels remarquables menacés par l’urbanisation, contribution à la protection contre les risques naturels
	Un principe de sélectivité (critères) et de progressivité		A5 : opérations de restructuration ou de reconversion de zones économiques existantes, création de nouveaux parcs
EPF Île-de-France		A1 : l’accroissement de l’offre de logements en particulier le LLS A2 : l’accompagnement et la consolidation du développement économique A3 : interventions pour les grands équipements ou participation à la gestion des risques	A1 : participation à la production de logements, diversification de l’offre (accession, location social et libre) avec une bonne utilisation de la ressource foncière (densité/compacité suffisante) Accompagnement des collectivités à l’élaboration de leurs stratégies habitat A2 : reconversion ou réhabilitation de sites en déclin ou de friches industrielles présentant un potentiel économique, création de nouvelles zones d’activités autour des axes et des nœuds de transport, favoriser l’équilibre habitat/emploi (activités compatibles avec l’environnement résidentiel), maintien/implantation d’un tissu d’entreprises PME
EPF des Yvelines		A1 : produire du foncier pour augmenter et diversifier l’offre de logements (accent sur les LLS et en accession sociale) A2 : agir en faveur du développement économique A3 : préparer l’avenir	A1 : priorité aux interventions en zone urbanisée ou en continuité immédiate, à proximité des gares et des nœuds de transport ; en milieu rural, interventions pour 100% LLS ; part minimale d’habitats collectifs et/ou habitats groupés, proportion limitée de grandes parcelles, densité suffisante A2 : accompagner les grands projets de développement économique du territoire et conforter les dynamiques locales de développement (traitement des espaces économiques dégradés, conforter le commerce en centre-ville, aide au maintien et à l’implantation d’activités) A3 : constitution de réserves foncières d’anticipation, développement de nouvelles pratiques de projet, prévenir et régler les conflits d’usage entre l’urbanisation et l’agriculture (principe d’économie d’espace)
EPF Val d’Oise	Le projet comme base de partenariat : accompagnement des collectivités dans leurs	A1 : favoriser la production de logements, LLS notamment	A1 : production à des fins de mixité (logement locatif très social) et de diversité de l’offre ; interventions en requalification urbaine ou en extension urbaine sur des projets ponctuels ;

	démarches de stratégie foncière, participation aux démarches de planifications, réalisation d'études pour aider à l'élaboration du projet Le développement durable : toile de fond et thématique spécifique Consommation maîtrisée de l'espace, recherche de densité et de nouvelles formes urbaines... Référence à une géographie prioritaire : sont considérés comme prioritaires les territoires à fort potentiel d'entraînement.	A2 : le développement économique ⇒ Actions sur les ZAE ⇒ Soutien du tissu économique local et de la mixité fonctionnelle A3 : le développement durable ⇒ Maîtrise de la consommation de l'espace ⇒ Inciter à un aménagement durable	interventions ponctuelles sur l'habitat ancien ou indigne A2 : implantation de nouvelles ZAE, requalification des ZAE en difficulté, soutien des opérations mixtes habitat/actions économiques et soutien à la création de nouveaux locaux pour les pépinières d'entreprises par exemple A3 : privilégier les opérations contribuant à limiter au maximum l'étalement urbain, mieux identifier les pressions foncières et les processus d'étalement, participation à la structuration d'une limite cohérente de l'étalement, promouvoir l'intensification urbaine et la réflexion environnementale sur les projets, traitement des friches et des espaces dégradés
EPF des Hauts-de-Seine	Une ingénierie foncière à disposition des collectivités Réalisation d'opérations à vocation exclusive habitat avec au minimum ¼ de LLS par programme Interventions exclusives dans le cadre de conventions avec les communes Acquisition au plus au prix du Domaine et pas d'acquisition de terrains publics Revente aux prix de revient avec une actualisation symbolique	A1 : la priorité en faveur du logement A2 : apporter son concours à l'aménagement du territoire A3 : développer une forte ingénierie foncière et immobilière au service des collectivités	A1 : augmenter et accélérer la production de logements et en particulier de logements sociaux en privilégiant les communes déficitaires (logement très social, résidences d'accueil temporaire) ; intégration des principes du Grenelle (densité raisonnée) A2 : intervention en faveur des programmes mixtes de plus grande ampleur (projets le long d'un corridor suivant les tracés des lignes de tram ou à proximité des gares) A3 : capacité d'expertise des projets, alimentation d'une base de données foncière accessible aux collectivités
EPF Poitou-Charentes	Un outil au service des politiques foncières des collectivités Insertion de l'action dans un projet de territoire Objectif de régulation du marché foncier Economie d'espace et qualité des projets Principe d'équité et de solidarité	A1 : intervention dans le domaine de l'habitat (50% du volume d'action) A2 : intervention foncière pour le développement économique A3 : intervention pour la protection et la valorisation des espaces agricoles, forestiers et ENR A4 : intervention pour les projets structurants	Soutien au développement des agglomérations : diversité de l'habitat, reconversion des friches en priorité, reconstitution d'une offre attractive pour le développement économique Actions favorisant l'amélioration du maillage urbain régional : renforcement des fonctions urbaines des villes petites et moyennes en termes de logements, de soutien aux commerces, de développement économique Actions confortant la structuration des espaces ruraux : projets habitats et de développement économique, mise à disposition de l'ingénierie de l'EPF
EPF Languedoc-Roussillon	L'action foncière au service de l'aménagement et du développement du territoire en appui à la définition d'une stratégie foncière et en amont d'une opération d'aménagement La priorité au foncier lié au logement La prise en charge des surcoûts liés au foncier Le suivi des actions foncières par territoire	A1 : développer une offre foncière conséquente en matière de logements (70% des moyens financiers) A2 : conforter l'attractivité économique de la région (15% des moyens financiers) A3 : agir sur la préservation de l'environnement et la prévention des risques (7,5% des ressources) A4 : accompagner les grandes politiques d'aménagement et de développement du territoire régional	A1 : réduire le déficit en LLS, donner accès aux collectivités à un foncier bien situé, abordable, en quantité suffisante. La plupart des interventions seront effectuées en expansion (respect de densité, proche de zones urbanisées et des transports en commun) A2 : développement des pôles d'activités, acquisition de foncier d'expansion au sein des parcs régionaux d'activités économiques et des futures zones communautaires A3 : protection des espaces soumis à une forte pression urbaine, lutte contre l'érosion des sites littoraux, opération de restauration des champs d'expansion des crues A4 : participation aux projets d'intérêt métropolitain ou régional

Foncier de Bretagne	Réduire la consommation d'espace	A1 : le logement (70% du budget) Augmentation quantitative et qualitative	A1 : augmenter le parc des logements sociaux, privilégier le renouvellement urbain, densifier, diversifier l'offre de logement
	Participer à la maîtrise des coûts du foncier	A2 : soutenir les activités économiques	A2 : aider à la création de ZA sur les territoires contraints, privilégier les opérations de restructuration, limiter les extensions de zones
	Aider à l'élaboration des politiques foncières des collectivités	A3 : protéger les espaces naturels remarquables sensibles et agricoles	A3 : préserver les espaces naturels remarquables, les espaces agricoles ; préserver la qualité de l'eau, favoriser la constitution de la trame verte et bleue
	Encourager la réduction des consommations énergétiques	A4 : la restructuration des friches	A4 : actions sur les friches militaires, urbaines ou liées à l'industrie agroalimentaire et agricole
	Améliorer la connaissance (productions de données)		
EPF Vendée	Actions foncières en complément de celles des collectivités	A1 : produire du foncier pour l'habitat et notamment l'habitat social : 3000 logements sur la durée du PPI	A1 : actions prioritairement menées en renouvellement urbain, interventions en centre-ville ou en centre-bourg. Interventions sur les friches urbaines, participation à la restructuration d'îlots, soutien au maintien des commerces, densification urbaine
	Un objectif de régulation du marché foncier : interventions foncières en amont	A2 : accompagner les communes en vue d'opération d'aménagement ou de réaménagement des centres-bourgs ou centres-villes	A2 : opérations de revalorisation des espaces et équipements publics, restauration des fonctions urbaines et contribution à la politique de renouvellement urbain. Priorité aux opérations qui permettent de maintenir l'offre et la qualité des services publics et de renforcer l'attractivité des centres-bourgs.
	Importance de la qualité des projets et de l'économie d'espace	A3 : agir en faveur du développement économique principalement sur les espaces dégradés	A3 : maintien et implantation d'activités économiques en participant au recyclage foncier
	Insertion de l'action dans un projet de territoire		
	Action en partenariat avec d'autres acteurs des territoires		

Tableau 2 : Les principaux principes et axes d'interventions des EPF d'Etat

Réalisation : E.Prévot, avril 2012

Source : Programmes pluriannuels d'intervention

b) La lutte contre l'étalement urbain, un des axes d'intervention des EPF ?

L'analyse du tableau synoptique montre que des thèmes d'intervention sont récurrents dans les PPI et que la lutte contre l'étalement urbain y tient une place importante.

Pour l'ensemble des EPF d'Etat, l'habitat constitue le thème d'intervention prioritaire : le portage foncier pour la production de logements, notamment sociaux est dans onze cas sur treize le premier axe d'intervention et les EPF y consacrent une grande partie de leurs volumes d'actions. Ce choix n'est pas sans lien avec la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui a donné pour objectif aux EPF, de contribuer par leurs interventions foncières à la réalisation de logements sociaux. De plus, cet axe d'intervention se justifie dans un contexte de hausse généralisée des prix de l'immobilier et de crise du logement dans certains secteurs. Les opérateurs, face à des prix incompatibles avec l'équilibre économique des opérations, se tournent de plus en plus vers les collectivités locales et beaucoup de familles, ne trouvant pas de logements adaptés à leurs revenus, sont contraints de s'installer de plus en plus loin des centres-villes.

Le second axe d'intervention récurrent est la participation au développement économique des territoires via le portage foncier : la quasi-totalité des EPF (à l'exception de l'EPF des Hauts-de-Seine) y consacre une partie importante de leurs ressources financières. Pour de nombreux EPF, notamment les plus anciens, ceci se justifie par une mutation économique majeure sur leurs territoires (désindustrialisation importante donc présence de friches industrielles). Pour d'autres, cet axe exprime la volonté de rendre leurs territoires plus compétitifs économiquement ou de maintenir les services et commerces dans certains secteurs.

Enfin, un autre thème majeur est présent au sein des PPI : le développement durable. En effet, cinq EPF sur treize inscrivent leur démarche en faveur du développement durable, axe d'intervention la plupart du temps transversal. A ce chiffre peuvent s'ajouter les quatre autres établissements qui souhaitent agir pour la protection et la valorisation des espaces agricoles et naturels ainsi que sur la prévention des risques. Ces derniers, la plupart du temps les plus récents dits « EPF développement durable », ciblent davantage leurs axes d'intervention vers une réduction de la consommation de foncier agricole ou à risques.

Au total, neuf EPF sur treize formulent donc un axe d'intervention en faveur de la lutte contre l'étalement d'urbain.

Une volonté de maîtriser l'urbanisation est plus affirmée au sein des principes d'intervention de l'EPF, inscrivant ainsi cette résolution comme une règle de conduite à suivre pour l'ensemble des interventions. En effet, les EPF les plus récents, affirment rechercher « une économie d'espace » et « une qualité » environnementale au sein de leurs projets ; les plus anciens souhaitent quant à eux articuler leurs interventions autour d'un principe de « développement durable ».

Cet axe ou principe d'intervention transversal laisse présager que les actions engagées s'inscriront dans un objectif global de développement urbain maîtrisé, condition primordiale selon certains acteurs rencontrés pour que l'EPF joue un véritable rôle dans la lutte contre l'étalement urbain. Ainsi Monsieur MOYNAC, Directeur général adjoint du Conseil Régional de Franche-Comté et ancien Directeur Général de l'EPFL du Doubs confirmait cette condition en concluant : *« Les EPF peuvent contribuer à la lutte contre l'étalement urbain à partir du moment où au sein de sa charte, l'EPF fait de cette lutte une de ces priorités et qu'il met en place des règles en ce sens au sein de son protocole. Un simple critère de densité autour de grands thèmes tels que le logement social ou le développement économique ne suffit pas »*

Notons que d'autres thèmes apparaissent au sein des principes et axes d'intervention : la volonté d'accompagner les communes dans leurs projets est souvent exprimée par les EPF ayant une expérience plus importante dans le portage foncier, et le rôle de ce conseil dans la lutte contre l'étalement urbain devra également être réfléchi. L'accompagnement pour la réalisation de grands projets structurants ou pour la résorption des friches industrielles fait aussi partie des axes d'intervention de certains EPF.

Au sein des PPI, les EPF d'Etat accordent une attention importante à la consommation non maîtrisée de terres agricoles ou d'espaces naturels. Ainsi, une grande partie des structures existantes font de la préservation de ces espaces un de leurs axes d'intervention majeurs, aux côtés d'une action en faveur du développement durable. Certains EPF placent même la lutte contre l'étalement urbain comme un de leurs principes d'action, faisant de ce sujet un axe transversal à l'ensemble de leurs axes, condition indispensable pour que les EPF participent réellement à la maîtrise de ce phénomène.

Il nous faut désormais vérifier que les actions engagées contribuent à une plus grande maîtrise foncière.

22. Quelles actions pour lutter contre l'étalement urbain ?

Nous l'avons vu précédemment, le cœur de métier des EPF est le portage foncier : les négociations de terrains, les acquisitions, les portages ainsi que les cessions foncières pour le compte des collectivités constituent les missions quotidiennes de cet opérateur. Cette partie a pour objectif de comprendre en quoi ces actions concourent à une meilleure maîtrise foncière, volonté affichée au sein des PPI comme une des priorités d'intervention de la plupart des EPF.

a) Une intervention en amont des projets pour une régulation du marché foncier

En proposant aux collectivités d'agir sur le foncier en amont de leurs projets, l'intervention des EPF s'inscrit, comme nous pouvons le constater au sein des

priorités d'action du tableau synoptique, dans une perspective de régulation des prix et de lutte contre la spéculation foncière.

Tout d'abord, via une observation foncière et des interventions suffisamment en amont des projets (par l'intermédiaire de conventions d'anticipation par exemple, cf. partie 1), voire des documents d'urbanisme, les EPF participent à une maîtrise des coûts du foncier.

En effet, le marché foncier est régulé par un jeu à trois acteurs, qui peut parfois aboutir, dans le cas où la collectivité n'a pas eu le temps ni les moyens de définir sa vision d'aménagement pour le site, à une envolée des coûts fonciers et à une exclusion au sein des projets des usages les moins rentables financièrement (tels que le logement social, certaines typologie de logements ou certains locaux d'activités). D'un côté les promoteurs en concurrence entre eux cherchent à faire retenir leurs projets ; de l'autre, le propriétaire cherche à dégager le meilleur profit de son patrimoine (volonté qui peut d'autant plus être stimulée si des réflexions prospectives se sont engagées sur son terrain) ; entre les deux la collectivité à qui il revient de définir les politiques foncières sur le territoire (au moyen des documents d'urbanisme notamment).

Face à ce jeu d'acteurs, il est nécessaire que les collectivités publiques s'inscrivent dans une démarche d'anticipation, pour stopper la spéculation foncière sur des sites à enjeux par exemple, et pour avoir le temps de définir leurs orientations d'aménagement pour ces secteurs.

En ce sens, les EPF apportent une véritable aide aux collectivités en agissant essentiellement en amont : par veille foncière et des acquisitions anticipées, ils mettent fin à la spéculation qui pourrait s'opérer sur un terrain et stoppent l'augmentation du prix du foncier qui se serait produit tout au long de la durée de portage.

A cette capacité d'intervention en amont s'ajoutent, leurs capacités de négociation et d'usage performant des outils juridiques (droit de préemption, référence du Service des domaines), leurs conditions de portage ne visant pas à dégager de plus-values ainsi que la possibilité à la revente de péréquations de charges foncières sur le site, qui permettent de remettre sur le marché foncier des terrains à de nouveaux prix de référence²⁴.

De cette manière, l'intervention des EPF participerait à la lutte contre l'étalement urbain. En effet, le coût du foncier ou encore le prix des loyers dans des secteurs sous pressions foncières, est une des causes de l'installation des ménages loin des centres-villes. Ainsi, Madame Personnier, Directrice Générale Adjointe de l'EPF Poitou-Charentes, affirme que « *l'EPF agit surtout sur le prix du foncier, qui est une des principales causes de l'étalement urbain* » (entretien 26 mars 2012). De plus, les portages fonciers permettent aux collectivités de mettre en concurrence des opérateurs sur des critères qualitatifs (environnementaux, formes urbaines...) et donc d'assurer une meilleure maîtrise de la consommation foncière.

²⁴ « Prix connus de mutations foncières ou immobilières servant de base de comparaison pour l'évaluation d'un bien. », Vocabulaire Foncier, Joseph Comby

Via ces actions en amont des projets, les EPF participent donc à une régulation foncière qui pourrait favoriser une maîtrise de l'étalement urbain: les EPF permettent de produire du foncier ayant des références de prix compatibles avec les équilibres sociaux et in fine d'aboutir à des projets (productions de logements, de locaux d'activités) dans des secteurs sous tensions à des prix moindres. Sur le long terme, nous pouvons escompter que cette mise sur le marché de nouveaux prix de référence et l'accroissement de l'offre provoquera une détente générale de la demande et des prix.

Néanmoins, certains experts et techniciens des EPF soulignent que la participation des EPF à la régulation du marché foncier n'est pas vraiment significative. Les modalités d'action des EPF, très en amont, ne seraient peut être pas un facteur signifiant de lutte contre l'étalement urbain.

En effet, les EPF réalisent rarement des portages fonciers longs (surtout les EPF récemment créés). Pour des portages fonciers courts, l'augmentation du prix du foncier ne serait pas suffisamment importante, notamment au sein de secteurs non soumis à de fortes pressions foncières, pour que l'acquisition en amont de l'EPF permette d'avoir un impact in fine sur le prix du foncier. Ainsi la création de nouvelles références de prix ne serait pas vérifiée.

De plus, la part des transactions foncières que gère un EPF est marginale à côté de l'ensemble des transactions qui peuvent s'effectuer dans une région. Ses actions, quand bien même elles participeraient très significativement à une baisse des prix du foncier, ne permettraient pas de peser suffisamment sur le marché pour provoquer une détente générale de la demande et des prix.

Ainsi, Monsieur Jean-Michel Roux faisait remarquer dans un article de Diagonal : « Ils (les EPF) n'ont pas pour mission de constituer des réserves foncières à long terme. Par ailleurs, pour peser sur le marché et contribuer à la baisse des prix, il est sans doute indispensable de procéder à des achats massifs, ce que ces établissements ne sont pas financièrement en mesure de faire, d'autant qu'il serait également nécessaire d'acquérir sans finalité précise, opération proscrite par la loi, tout au moins lorsque la vente n'est pas amiable ». ²⁵

Certaines des personnes rencontrées partagent cet avis, mais maintiennent qu'à l'échelle d'une assiette d'opération, l'EPF participe à une maîtrise des prix fonciers : « *l'intervention de l'EPF sur le marché foncier étant marginale, l'impact sur les prix du foncier reste marginale ; mais tout de même, l'EPF y contribue un peu. En revanche, à l'échelle de communes ou d'opérations, l'EPF par son intervention, établit en amont des prix de référence qui peuvent contribuer à la baisse des prix sur le périmètre de la commune ou du projet* » (Monsieur Queffeuilou, responsable du pôle Géomatique et Observation foncière de l'EPF Normandie, entretien du 18 avril 2012).

²⁵ Extrait du dossier « Le foncier, un poste-clé » de la revue Diagonal, N° 171, 1^{er} trimestre 2006, p°40

Somme toute, l'objectif de régulation du marché foncier que les EPF se donnent, via leurs actions engagées en amont des projets, et de ce fait leur objectif de contribution à la lutte contre l'étalement urbain (en agissant globalement sur le coût du foncier) peuvent être interrogés.

Néanmoins, cette action en amont permet à l'échelle d'une opération de maîtriser les coûts du foncier et donc de permettre la production de projets et donc de logements ou de locaux d'activités à des prix plus modérés. De plus, l'EPF permet d'inscrire les collectivités dans une démarche de programmation de projet. Durant le portage elles peuvent fixer des orientations d'aménagement aux promoteurs avec des critères et participer ainsi à une maîtrise de la consommation foncière.

b) Des interventions sous conditions d'application de critères d'action

La contractualisation du portage foncier sur des durées déterminées avec les collectivités, permet, en plus de les inscrire dans une démarche de programmation de projet, d'imposer des conditions d'éligibilité au portage et de reprise des sites portés. En effet, les conventions précisent les engagements des collectivités et les objectifs qualitatifs et quantitatifs des projets qu'elles doivent prendre en compte, notamment dans leurs choix d'opérateurs.

L'analyse des actions mises en places par les EPF d'Etat au sein du tableau synoptique (cf 11.a)) permet de dégager les principaux critères qui conditionnent les portages fonciers des EPF.

Conformément aux axes d'intervention sur l'habitat et le développement économique, des critères concernant des objectifs de mixité (pourcentage de logements sociaux et de locaux d'activités dans un programme, diversité de l'offre de logements) et de développement économique (actions favorisant le maintien des commerces en centre-bourg en priorité...) sont présents au sein des PPI.

De très nombreux critères relatifs à une intervention en faveur du développement durable et notamment d'une lutte contre l'étalement urbain sont également mentionnés dans les PPI.

L'un d'entre eux est récurrent au sein du tableau synoptique : « la priorité des interventions sera donnée aux projets s'inscrivant dans une démarche de renouvellement urbain ». En effet, huit PPI mentionnent un portage prioritaire voire quasi exclusif pour des opérations s'inscrivant dans une démarche dynamique de régénération urbaine : requalification des friches urbaines, industrielles et militaires, restructuration de zones économiques existantes, interventions sur « dents creuses » ou sols pollués... Cette condition d'éligibilité au portage est dans les trois quarts des cas associée à un objectif général d'économie d'espace ou d'actions en faveur du développement durable (que ce soit au niveau des principes ou des axes d'intervention), d'où l'importance d'inscrire la lutte contre l'étalement urbain comme une volonté transversale à l'ensemble des actions de l'EPF.

Ce critère est essentiel pour qu'un EPF participe, même marginalement, à la lutte contre l'étalement urbain. D'une part l'ensemble des opérations portées en renouvellement urbain évitent une consommation de terres en extension plus facile à exploiter. D'autre part le soutien des EPF à la reconstruction de la ville sur la ville (notamment via des avantages financiers : cofinancement des études ou des travaux de démolition...) permet de faire prendre conscience aux élus de l'importance de maîtriser sa consommation foncière.

Un autre critère en faveur d'une lutte contre l'étalement urbain est également à relever : la préservation des surfaces agricoles ou des espaces naturels remarquables. Cette condition, adressée surtout aux projets nécessitant une intervention foncière en extension urbaine, invite les collectivités à limiter la consommation d'espaces naturels et à le faire d'une manière organisée pour que les structures agricoles ou la prévention des risques soient maintenues.

Enfin, l'ensemble des EPF imposent aux collectivités des critères d'éco-conditionnalité pour les opérations engagées. Un minimum de densité, adaptée à l'environnement externe, est le plus souvent cité ; critère auquel nous pouvons ajouter la recherche de nouvelles formes urbaines, la proportion limitée de grandes parcelles, ainsi que l'intervention auprès des nœuds de transport en commun pour les projets en extension urbaine. Notons que ce souhait de densification ne doit pas faire figure de solution standard au phénomène d'expansion urbaine. Densifier à tout prix une opération au milieu d'une zone qui ne l'est pas du tout ne lutte en rien contre l'étalement urbain et empêcher via la densification, les aspirants à la vie pavillonnaire d'avoir accès à leurs maisons ne fera que les repousser encore plus loin, dans une commune plus rurale.

Ces critères, (bien qu'indépendamment pris des conditions précédentes ils ne participent pas véritablement à la lutte contre l'étalement urbain), invitent les collectivités à une nouvelle façon de faire de l'aménagement : habitat groupé, logements intermédiaires, préservation de l'environnement...Ils participent donc, bien que marginalement face aux enjeux de l'étalement urbain, à une meilleure maîtrise foncière.

Des critères de cohérence du projet avec les documents d'urbanisme et les schémas d'aménagement et de développement, de capacité financière de la collectivité à porter le projet et de respect des engagements déjà souscrits par la collectivité à l'égard de l'EPF sont aussi pris en compte par les établissements.

Chaque EPF définit ses propres critères (certains ont même mis en place des fiches d'éligibilité pour plus rendre lisible ces conditions d'intervention) et en cas de non respect de ces derniers, le portage foncier des sites concernés par le projet peut être refusé par l'établissement (notamment pour les conditions d'intervention en renouvellement urbain...) ou un « malus financier » peut être octroyé à la collectivité en fin de programme.

Ces critères conditionnent les actions des EPF et sont essentiels pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ils évitent que l'EPF ne soit considéré que comme « une banque ». En effet, l'intérêt financier pour les communes de contractualiser avec l'établissement étant non négligeable (cofinancement des études ou des travaux, pas de mobilisation de budget pour la collectivité dans le cas d'une cession directe à un aménageur, frais de structure ou d'emprunt non inclus dans le prix de cession...)²⁶, certains acteurs peuvent être amenés à penser que l'EPF n'est qu'un facilitateur financier de projet, notamment dans le cas d'opportunités foncières. Les critères permettent de rappeler aux acteurs de l'aménagement du territoire que, certes il y a des avantages financiers, mais sous réserve de participer à une maîtrise publique. *« L'EPF accepte de jouer le rôle de banque à partir du moment où la collectivité contractante accepte les critères d'intervention. L'intérêt financier qui attire les collectivités au départ doit permettre in fine de faire changer les façons de procéder »* déclare Monsieur Vilain, Directeur Général de Foncier de Bretagne (entretien du 6 avril 2012)

De plus, ces critères ont une importance majeure dans le rôle que peut jouer un EPF dans la lutte contre l'étalement urbain. Sans ces priorités d'action, en renouvellement urbain notamment, l'EPF effectuerait de nombreuses interventions en extension urbaine, contribuant ainsi à l'étalement des villes. Les critères d'éco conditionnalité sont aussi à noter : ils permettent de changer les mentalités sur la consommation foncière et d'inscrire des programmes dans l'optique d'une meilleure maîtrise foncière même en extension urbaine. Selon Monsieur Queffeuilou, *« ces critères constituent une pression supplémentaire pour la discussion avec les collectivités et permettent une meilleure maîtrise de la consommation foncière »* (Monsieur Queffeuilou, responsable du pôle Géomatique et Observation foncière de l'EPF Normandie, entretien du 18 avril 2012).

Par conséquent, les actions des EPF participent, via notamment une anticipation et la mise en place de critères, à la lutte contre l'étalement urbain.

c) Exemples d'opérations engagées par les EPF

Densification des quartiers périurbains de la commune de Coudoux (3347 habitants) dans les Bouches-du-Rhône

(Exemple extrait du Bilan du Programme Pluriannuel d'Intervention 2005-2010 de l'EPF PACA, p°28)

Superficie totale : 1,2 ha

Problématique : il s'agit de renforcer la centralité du quartier de la mairie, composé essentiellement par un tissu pavillonnaire comportant de nombreuses

²⁶ Ces avantages dépendent de chaque EPF. Les établissements décident individuellement la façon de calculer le prix de cession (souvent égal au prix de revient).

« dents creuses » par la création d'un quartier d'habitat mixte (acquisitions foncières par Déclaration d'Utilité Publique DUP).

Le projet : il s'agit de renforcer la trame viaire existante, de créer quelques espaces publics, de développer la fonction commerciale de centre-ville et de favoriser une variété d'offre de logements de qualité tant en logements sociaux (40%) que libres. 77 logements sont prévus (recherche de densité).

Démarche foncière engagée : Convention opérationnelle entre l'EPF PACA et la collectivité, négociations menées par l'EPF à l'amiable, puis constitution d'un dossier de DUP.

Résultat : un projet qui va permettre de créer un véritable cœur de village dans Coudoux, à 2 pas de la mairie, avec la création d'une placette entourée de commerces et de logements, à l'issue d'un réexamen des financements



Figure 1 : Illustration de l'opération de densification de quartiers périurbains de Coudoux

Source : *Bilan du Programme Pluriannuel d'Intervention 2005-2010 de l'EPF PACA*, p°28

Ce projet en s'inscrivant dans une démarche de renouvellement urbain (intervention sur dents creuses) et de densification du quartier participe à une maîtrise foncière sur la commune.

De plus, il illustre le fait qu'un EPF peut intervenir au sein des « bourgs relais » et participer, en plus d'un développement de l'habitat, au maintien et au développement de commerces dans les communes.

Protection des espaces agricoles et participation au développement économique de la filière en Bretagne dans le Morbihan

(Projet en cours de l'EPF Foncier de Bretagne, source Foncier de Bretagne)

« Afin de favoriser l'installation de jeunes agriculteurs sur sa commune, la municipalité souhaite confier à l'Etablissement Public Foncier une mission de portage foncier sur des terres agricoles aujourd'hui en friches. A ce titre, plusieurs secteurs ont été identifiés au nord de la commune (8 hectares pour 55 parcelles). Le prix du foncier est évalué à 0,40€/m². Au vu de l'intérêt que représente ce projet pour l'EPF, il sera présenté, avec la convention opérationnelle, aux instances gouvernantes de Foncier de Bretagne au mois de Juin »

Cet exemple d'intervention, plus exceptionnel que le précédent montre que l'EPF peut participer à la protection de l'activité agricole sur son territoire à partir du moment où il inscrit la lutte contre l'étalement urbain comme une de ses priorités d'action comme cela est le cas pour Foncier de Bretagne.

Ces exemples illustrent la contribution des EPF dans la lutte contre l'étalement urbain.

Les actions des EPF s'inscrivent dans une démarche dynamique de maîtrise de la consommation foncière via une intervention en amont qui permet aux collectivités d'engager une programmation de ces aménagements futurs et la prise en compte de critères imposés par l'EPF. Grâce à ces critères, l'EPF lutte opérationnellement contre la surconsommation foncière y compris en extension urbaine, ce qui n'aurait probablement pas été le cas sans maîtrise publique.

De plus, ces critères ont une importance majeure dans le rôle que peut jouer un EPF dans la lutte contre l'étalement urbain. Sans ces priorités d'action, en renouvellement urbain notamment, l'EPF effectuerait de nombreuses interventions en extension urbaine, contribuant ainsi à l'étalement des villes. Les critères d'éco conditionnalité sont aussi à noter : ils permettent de changer les mentalités sur la consommation foncière et d'inscrire des programmes dans l'optique d'une meilleure maîtrise foncière même en extension urbaine

3. Quelle place pour la SAFER et l'assistance aux collectivités exercée par l'EPF dans la lutte contre l'étalement urbain ?

Suite à l'analyse des différents contextes et axes d'intervention des treize EPF d'Etat présents en France, nous avons vu que, la lutte contre l'étalement urbain était un sujet très présent au sein des PPI et que, par ses actions et ses critères d'intervention, l'EPF concourrait à une maîtrise de la consommation du foncier.

Cependant, les EPF n'ont pas pour seule mission d'assurer des portages fonciers pour le compte collectivités. La conduite d'études ainsi que l'assistance aux collectivités font partie intégrante du métier des EPF afin qu'ils maîtrisent l'ensemble de l'action foncière sur leurs périmètres de compétence. Ainsi cette partie visera à mieux comprendre ce rôle de conseiller et le poids qu'il peut avoir dans la lutte contre l'étalement urbain.

De plus, comme nous l'avons souligné précédemment, un EPF n'a pas vocation et ne peut agir seul pour lutter contre l'étalement urbain : d'autres structures, privées et publiques, participent à la maîtrise foncière via leurs actions ou leurs connaissances foncières. Il sera étudié dans cette partie le cas des SAFER et l'intérêt qu'il y aurait éventuellement à établir une collaboration entre cette structure et un EPF.

31. Quelle est l'importance donnée au partenariat avec la SAFER ainsi qu'à la mission de conseil des EPF au sein des PPI ?

La lecture des PPI révèle (en plus du contexte local, des axes d'intervention, des modalités d'interventions et des bilans financiers) l'existence de certains partenariats entre les EPF et d'autres structures publiques et donne plus ou moins d'importance à un autre domaine d'intervention de l'EPF, les études et le conseil auprès des élus. Afin de mieux cerner le rôle que peuvent jouer les SAFER et l'assistance aux collectivités dans la lutte contre l'étalement urbain, un tableau synoptique se basant sur les treize PPI des EPF existants et prenant en compte ces objets d'études a été réalisé.

Notons que les éléments contenus dans le tableau ci-après sont le résultat d'une analyse des PPI d'EPF d'Etat et peuvent être retrouvés dans ces documents.

	Partenariats opérationnels	Quelle place pour les études, le conseil ?
EPF Normandie	SAFER : mise au point d'une convention cadre avec les SAFER de Haute et Basse-Normandie pour fixer : ⇒ les champs d'intervention : échange d'informations sur les données foncières, modalités de gestion et de négociation par la SAFER pour le compte de l'EPF dans le respect des règles de mise en concurrence, modalités de compensation des exploitations touchées par les projets portés par l'EPF ⇒ les modes de coopération favorisant le retour à l'agriculture des réserves foncières non conventionnées	L'EPF Normandie présente une forte capacité d'études : il propose un dispositif d'aide complet qui va du diagnostic jusqu'à l'action foncière et aux travaux. Il possède de fortes capacités de conseil en stratégie foncière, s'inscrit dans une démarche partenariale d'observation foncière aux niveaux local, régional et interrégional, et systématise les études foncières préalables à la mise en place d'une convention d'action foncière. D'autres études, en partenariat avec les collectivités, pour définir un projet d'aménagement, peuvent être entreprises. L'EPF participe également à l'élaboration des SCoT : il s'agit pour lui d'apporter son appui et son conseil pour préciser la faisabilité des projets, définir les scénarii d'aménagement et élaborer une stratégie foncière.
EPF Lorraine		Compétence nouvellement développée dans le PPI de l'EPF Lorraine : Volonté d'élaborer une base de données des prix du foncier Apporter un appui aux collectivités pour étudier la faisabilité de leurs projets, la validité de leurs programmes en fonction du choix de terrain et la définition de l'enveloppe financière de l'opération. L'EPFL cherche aussi à s'associer à l'élaboration des documents de planification des territoires (SCoT, PLH, PLU) afin d'alimenter les volets fonciers des collectivités.
EPF Nord-Pas-de Calais	Groupe de travail EPF/SAFER (2011) Partenariat avec l'ADEME	Forte capacité d'études propres de l'EPF Nord-Pas-de-Calais : partenaire actif du club des opérateurs fonciers, production de données utiles aux démarches stratégiques, développement d'outils (le faire-part foncier de l'EPF)... Accompagnement des collectivités territoriales dans leurs démarches de définition de politiques et de stratégies foncières : études de définition des politiques et de projets, suivi des démarches de planification, appui lors de l'élaboration des cahiers des charges...
EPORA		Capacité d'études propres Etudes de gisements fonciers ou de référentiels fonciers
EPF PACA	SAFER, Conservatoire du littoral, Agence d'urbanisme, service France des Domaines	Participation le plus tôt possible aux réflexions et aux études préalables pour l'élaboration des projets. Démarches de définition des stratégies foncières Partenariats en matière de conseil et formation possible avec l'EPF PACA
EPF Ile-de-France	Conventions avec des EPA, SAFER	La conduite d'études et la participation à des études conduites par les collectivités publiques : études générales de stratégie foncière, études foncières préparant la réalisation de projets, les études urbaines, les missions légères d'expertise foncière (SCoT, PLH)
EPF des Yvelines	SAFER : convention de veille et d'intervention foncière, convention de réserves foncières (compensations foncières,	Des études pour connaître et identifier le foncier : études de définition d'une stratégie foncière, développement de l'observation foncière, développement d'un SIG

	soutien au développement économique agricole)	
		Conseiller les collectivités pour contribuer à l'aboutissement de leurs projets et les accompagner au fur et à mesure : définition de l'action foncière, aide à la définition des projets qui seront réalisés
EPF Val d'Oise		Définition d'une stratégie partagée : mise en œuvre d'observatoire foncier, réalisation de diagnostic foncier et analyse des potentialités, assistance aux collectivités (accompagnement PLU/PLH)
		Elaboration d'études pour faire aboutir leurs projets : étude urbaine, étude de faisabilité
EPF des Hauts-de-Seine		Alimentation d'une base de données foncière accessible aux collectivités et à l'Etat, dans l'ambition de créer des observatoires fonciers.
		Mise à disposition de l'ingénierie foncière de l'EPF aux collectivités (aide à l'élaboration de projets, soutien pour l'élaboration du cahier des charges)
EPF Poitou-Charentes	SAFER (réelle demande des collectivités), Parc interrégional du Marais Poitevin, chambres consulaires	Capacité d'études propres : l'EPF Poitou-Charentes a vocation à être partenaire des observatoires des marchés fonciers
	Partenariat avec la SAFER dans le domaine des compensations foncières, de la négociation avec le monde agricole, de la gestion des terres dans l'attente de leur urbanisation et de l'observation des marchés fonciers	Réalisation d'études précisant ses propres modalités d'intervention ou en co-maîtrise d'ouvrage avec les collectivités : études de mutabilité ou de faisabilité (pertinence et faisabilité d'un projet, examen des différentes hypothèses de programmation)
		Missions légères d'expertise foncière : en appui à des demandes de programmation ou de planification qui appellent un volet foncier
EPF Languedoc-Roussillon		Réalisation d'études nécessaires à l'accomplissement de son métier d'opérateur foncier : étude de définition du périmètre d'intervention, études liées à l'acquisition de terrains, plans d'actions fonciers
Foncier de Bretagne	SAFER, conservatoire du littoral	Participation à la création d'un observatoire régional foncier (production de données, réalisation d'études foncières)
		Accompagnement des collectivités en tant qu'assistant à maître d'ouvrage : aide à la rédaction d'un cahier des charges, aide aux choix du prestataire, expertise technique d'étude
		Réalisation d'études : études de définition de périmètre d'intervention, de la réalisation de plan d'actions fonciers, d'études techniques liées aux acquisitions (en cas de foncier dégradé)
EPF Vendée	Chambres consulaires, conservatoire du littoral, SAFER	Développement d'une capacité d'études propres, partenariat avec les observatoires existants.
	Partenariat avec la SAFER dans le domaine de compensations foncières, de négociation avec le monde agricole, de gestion des terres dans l'attente de l'urbanisation et de l'observation des marchés fonciers	Etudes en maîtrise d'ouvrage et/ou participation à des études réalisées par les collectivités : études foncières ou de stratégie foncière (pour définir l'action foncière à conduire), études urbaines ou de faisabilité (pour aider définir les projets qui seront réalisés)

Tableau 3 : Le rôle donné au SAFER et la mission d'assistance aux collectivités

Source : Programmes Pluriannuels d'intervention des EPF d'Etat

Réalisation : E.Prévoit, avril 2012

L'analyse des PPI montre que la plupart des EPF ont mis en place des conventions de partenariats avec d'autres acteurs ayant pour vocation l'acquisition ou la détention de foncier, pour assurer une meilleure maîtrise foncière : le Conservatoire du Littoral, les chambres consulaires, l'ADEME et les SAFER.

Environ deux tiers des EPF d'Etat sont aujourd'hui partenaires ou dans l'élaboration d'un partenariat avec la SAFER de leurs régions. Cette collaboration, relevant la plupart du temps de la prestation de service, donne pour principales missions aux SAFER :

- la négociation avec le monde agricole ;
- la gestion temporaire des biens agricoles acquis par les EPF ;
- la proposition de compensations foncières prises sur son stock de terres aux agriculteurs concernés par une opération d'aménagement ;
- l'observation foncière agricole.

Du fait d'une forte mobilisation des deux acteurs pour inscrire leur démarche dans un partenariat et de la perméabilité du monde rural et urbain aujourd'hui, il convient de se demander si cette collaboration contribuerait à renforcer l'efficacité de la lutte contre l'étalement urbain.

Le tableau synoptique montre également que, même dans le cas où l'assistance aux collectivités n'est pas une des priorités ou un des axes d'intervention des EPF, l'ensemble des structures font de cette mission leur second cœur de métier après le portage foncier.

En effet, l'ensemble des PPI mettent en avant, la vocation des EPF à développer une ingénierie foncière performante afin d'apporter un appui aux collectivités, soit par une mission ponctuelle de conseil, soit par le pilotage ou la participation à des études corrélées à sa mission de portage foncier. Le tableau synoptique permet de distinguer l'ensemble des actions entrant dans le cadre de cette mission :

- les études de stratégie foncière : ces études permettent de cerner les enjeux fonciers des territoires afin d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs démarches de définition des politiques foncières (au sein des documents d'urbanisme par exemple) ;
- les études urbaines : elles consistent en l'analyse d'un « morceau de ville » afin d'élaborer un projet urbain cohérent avec l'environnement, et d'éventuellement mettre en avant des gisements fonciers ;
- les études foncières préparant la réalisation de projets : ces études permettent d'examiner la pertinence et la faisabilité d'un projet soumis par une collectivité. En proposant des hypothèses de programme, en examinant les conditions techniques, juridiques, économiques et financières, ces études aident les collectivités à faire aboutir leurs projets et à définir les procédures opérationnelles (aide à l'élaboration du cahier des charges par exemple) et les modalités d'action foncière les plus adaptées ;

- les missions légères d'expertise foncière : ces missions ont pour objectif de fournir des éléments d'analyse aux collectivités s'inscrivant dans une démarche de programmation ou de planification qui appelle un volet foncier (PLH, SCOT, PLU éventuellement) ;
- les études techniques liées aux acquisitions : ces études permettent d'établir un diagnostic complet d'un terrain acquis qui fait l'objet d'une pollution ou d'une démolition par exemple.

De plus, certains EPF, le plus souvent les plus anciens (EPF Normandie, EPF Nord-Pas-de-Calais, EPF Lorraine), ont développé une capacité d'études propres importante : mise en œuvre d'observatoire foncier, production de données à l'échelle du territoire, développement d'outils (par exemple pour la requalification des friches industrielles...). Ils cherchent aujourd'hui à participer plus activement à l'élaboration des documents d'urbanisme. Ces actions, qui vont au-delà des études ou des conseils en lien direct avec le portage foncier, montrent le rôle important que peut tenir un EPF au sein des politiques foncières.

Par conséquent, un EPF d'Etat n'a pas pour seule vocation d'assurer le portage foncier des collectivités désireuses de mener à bien un projet. Son ingénierie foncière ainsi que son rôle de conseil représentent un réel intérêt pour les communes. De plus, de par sa capacité à développer des études propres, l'EPF participe à la connaissance de l'ensemble de l'action foncière sur un territoire. Il convient donc de se demander si cette assistance aux collectivités ainsi que les études menées à l'échelle du territoire ne participent pas à la lutte contre l'étalement urbain.

32. Les études et le conseil, des actions indispensables pour participer à la lutte contre l'étalement urbain

Nous l'avons constaté au sein des PPI, l'assistance aux collectivités et la production d'études font parties des priorités de la majorité des EPF d'Etat aujourd'hui en France. Il convient donc de se demander si ce domaine d'intervention ne participerait pas à la lutte contre l'étalement urbain et si oui dans quelles mesures.

a) Une prise de conscience importante en matière de consommation foncière

Tout d'abord, la capacité d'études propres développée par certains EPF incite les maires à davantage se soucier de leur politique foncière. En effet, la participation

voire l'élaboration d'un observatoire foncier à l'échelle régional, les études de stratégies foncières engagées par la structure, ainsi que la publication de réflexions sur les questions foncières permettent de développer la culture du foncier auprès des élus mais aussi auprès des différents partenaires que les élus peuvent mobiliser.

Par exemple, l'EPF Nord-Pas-de-Calais a transmis à chaque intercommunalité de la région en octobre 2007, un faire-part foncier, présentant dans un premier temps le bilan foncier du territoire et dans un second temps, le fonctionnement des marchés fonciers sur le périmètre d'étude. L'EPF Lorraine publie fréquemment des lettres d'information qui traitent par exemple des sujets de la maîtrise foncière (mars 2005), du développement durable (décembre 2008) ou encore du patrimoine industriel (décembre 2011).

Avec ces publications et la mise en avant des enjeux fonciers sur leurs territoire, l'objectif est que les élus, même ceux ne souhaitant pas solliciter l'EPF, prennent conscience que le foncier n'est pas une ressource inépuisable et que leurs politiques foncières ainsi que leurs projets, s'appuyant sur les études de l'EPF, concourent à la maîtrise de la consommation foncière au sein des documents d'urbanisme par exemple.

De plus, en accompagnant opérationnellement les collectivités dans leurs démarches de projet, l'EPF exerce une véritable mission de conseil qui joue « un rôle primordial » dans la lutte contre l'étalement urbain selon l'ensemble des acteurs interrogés.

Les études urbaines ainsi que les études foncières, réalisées le plus souvent en co-maîtrise d'ouvrage avec la collectivité concernée, permettent de suggérer des programmes d'actions, de reconsidérer le projet en fonction de l'environnement urbain ou encore de révéler des gisements fonciers au sein d'une commune auxquels les élus n'avaient pas forcément pensé pour mener à bien leur projet au départ et par conséquent d'inscrire les projets dans une démarche plus économe en foncier.

Prenons un exemple d'opération soutenue par l'EPF Foncier de Bretagne sur son périmètre d'intervention.

La collectivité bretonne sollicitait au départ Foncier de Bretagne pour un projet d'extension d'une zone d'activité existante, sur un foncier en extension urbaine de trois hectares (localisé en rouge sur la carte).

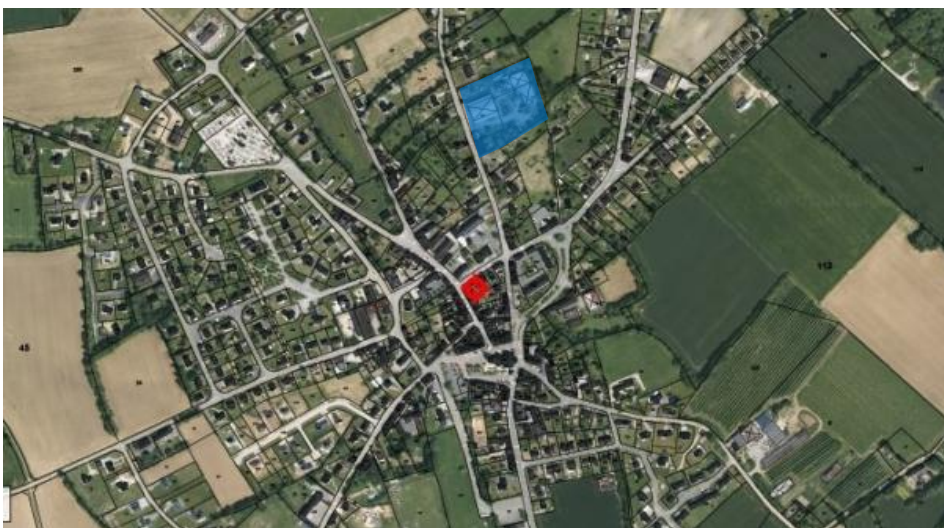


Carte 4 : Localisation du projet initial de la commune bretonne

Source : Foncier de Bretagne

Ce projet, ne respectant pas les critères d'intervention de Foncier de Bretagne et pouvant être amélioré a été initialement refusé. Néanmoins, l'établissement a cherché à accompagner la collectivité dans une nouvelle démarche : des études de gisements fonciers et immobiliers au sein de la commune ont été entreprises et plusieurs propositions d'opérations ont été soumises à la collectivité.

Cette dernière, après avoir fait son choix, a sollicité de nouveau Foncier de Bretagne pour un projet de renouvellement urbain en centre-bourg, (localisation en bleu sur la carte ci-après) sur une parcelle de 1,2 hectare (densification du projet par rapport au projet initial).



Carte 5 : Localisation du projet officielle de la commune bretonne

Source : Foncier de Bretagne

« Naturellement, les collectivités proposent des actions d'expansion urbaine : c'est dans les mœurs, l'opération est plus simple et moins coûteuse. L'objectif de Foncier de Bretagne est de changer les mentalités : nous pouvons répondre aux attentes de la

population sans pour autant sacrifier l'avenir du territoire » explique Monsieur Vilain, Directeur Général de Foncier de Bretagne (6 avril 2012).

Ainsi, cet exemple montre que l'accompagnement opérationnel exercé par les EPF participe à la lutte contre l'étalement urbain. D'une part, de nombreuses opérations, suite aux conseils divulgués et aux études foncière effectuées, s'inscrivent dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain. D'autre part, cet appui pédagogique auprès des collectivités permet de faire prendre conscience aux élus qu'une gestion économe du foncier est nécessaire. Cette prise de conscience qui peut également toucher les élus qui n'ont pas bénéficié des conseils d'un EPF. Selon certains EPF, une prise de conscience en matière de consommation foncière est déjà observable sur certains territoires, suite aux conseils et aux études communiqués par l'établissement.

Un EPF, grâce à son ingénierie foncière au service des collectivités, se révèle donc être un bon outil pédagogique qui contribuerait à développer une culture du foncier et une prise de conscience sur la nécessité de maîtriser l'étalement urbain. A terme, nous pouvons imaginer que ce changement de mentalité pourrait changer les façons de faire de l'aménagement. Les maires, principaux acteurs de l'aménagement du territoire, inscriront le développement de leurs communes dans une démarche de maîtrise foncière. Ils attendront donc des promoteurs de projets différents que ceux proposés habituellement, qui contribuent le plus souvent au développement de l'étalement urbain sur leurs territoires.

b) Une assistance aux collectivités plus en amont pour lutter plus efficacement contre l'étalement urbain

Le tableau synoptique révèle, qu'en plus de ce rôle d'assistance aux collectivités dans l'élaboration de leurs projets, un certain nombre d'EPF expriment la volonté d'intervenir plus en amont en participant notamment à l'élaboration des documents d'urbanisme.

De nombreux EPF sont d'ores et déjà associés à l'élaboration des PLH via la réalisation de missions légères d'expertises foncières (rédaction du volet foncier des PLH), mais une volonté de participer à l'élaboration des SCOT et des PLU est affichée notamment pour l'EPF Normandie ainsi que l'EPF Lorraine.

« Le travail de l'EPF, en amont des opérations, nécessite le plus souvent de rediscuter les fondements des projets, de proposer des alternatives... les techniciens de l'EPF Normandie se sont rendus compte qu'ils intervenaient trop tard et que le travail le plus important sur la consommation foncière s'effectuait au sein des PLU et des cartes communales » explique Monsieur Queufeulou, responsable du pôle Géomatique et Observation foncière de l'EPF Normandie.

Monsieur Moynac, Directeur général adjoint du Conseil Régional de Franche-Comté et ancien Directeur Général de l'EPFL du Doubs met également en évidence l'intérêt d'une assistance de l'EPF plus en amont : *« seul un rôle de conseil indissociable d'un conseil très en amont sur les documents d'urbanisme de l'EPF peut contribuer à une lutte efficace contre l'étalement urbain »*. Dans le Doubs, l'EPFL s'appuyait sur une agence foncière pour aider les collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, ce qui contribuait à une meilleure maîtrise publique foncière.

A une échelle régionale, il faut tout de même noter que la participation à l'élaboration des PLU et cartes communales serait une mission trop importante à confier à l'EPF. C'est pourquoi, l'EPF Normandie et l'EPF Lorraine s'engagent dans la participation à l'élaboration des SCOT, espérant ainsi contribuer à une meilleur prise en compte de la maîtrise de l'étalement urbain au sein des PLU.

Cette volonté ou nécessité d'intervenir plus en amont, exprimée par les EPF les plus anciens, révèle en fait une carence en termes d'accompagnement des territoires. Dans les communes ne disposant pas d'ingénierie foncière, de nombreux élus ne sont pas formés pour exercer leur mandat et se retrouvent en difficulté face à la complexité législative pour élaborer leurs documents d'urbanisme. Ainsi, de nombreux PLU (via leurs zonages, leurs COS...) contribuent au développement de l'étalement urbain alors que la loi SRU et plus récemment la loi Grenelle II renforcent leurs rôles dans la lutte contre ce phénomène.

Les PLU et les SCOT peuvent en effet être de très bons outils au service de la maîtrise de l'étalement urbain à condition que cette lutte en soit un des thèmes majeurs et qu'ils soient le fruit d'une réflexion d'un projet de développement du territoire (prise en compte de l'étalement urbain dans le PADD, chiffrage des besoins en termes de logement, d'activité, études des gisements fonciers dans la commune, zonages et COS en faveur d'une maîtrise foncière au sein de la commune). Le PLU, par l'impact qu'il a sur l'évolution des droits à construire, et donc des prix fonciers, est l'outil majeur de la stratégie foncière qui permet l'optimisation foncière et conditionne la faisabilité des projets.

Il y a donc un intérêt majeur à ce que les EPF participent à l'élaboration de ces documents d'urbanisme en raison de leurs capacités d'études propres et du rôle de conseiller auprès des collectivités qu'ils mettent déjà en place : une meilleure maîtrise foncière serait obtenue. La difficulté réside ici dans la mise en place de ce conseil très amont, très mobilisateur en moyens humains notamment pour un EPF et difficile à mettre en place au niveau régional.

La production des études ainsi que l'assistance aux collectivités au cours de l'élaboration de leurs projets, est une mission primordiale de l'EPF dans la lutte contre l'étalement urbain. La carence dans l'accompagnement des collectivités semble en revanche devoir être traitée plus en amont, au niveau des documents d'urbanisme, afin d'obtenir une meilleure maîtrise foncière.

33. Un partenariat EPF/SAFER pour une meilleure maîtrise de la consommation des espaces agricoles ?

Nous avons constaté que l'assistance aux collectivités ainsi que la production d'études sur l'ensemble du territoire étaient des missions indispensables pour qu'un EPF concoure plus intensément à la lutte contre l'étalement urbain. En milieu rural, un autre opérateur historique dispose d'un savoir-faire et d'une connaissance du foncier agricole : les SAFER.

Il convient alors de se demander si un partenariat entre ces deux structures contribuerait à rendre plus efficace la lutte contre l'étalement urbain, les zones urbaines et rurales n'étant plus étanches aux franges de l'urbanisation.

a) Un partenariat pour la recherche d'une cohérence territoriale

Le principal objectif de ce partenariat est avant tout de fixer les champs d'intervention des deux structures afin d'éviter toute concurrence sur le territoire.

En effet, les SAFER ont été créées à l'origine par une loi de 1960 pour assurer la transparence du marché foncier agricole et pour gérer la redistribution de ce foncier au bénéfice de l'activité agricole. Elles se sont vues confier de nouvelles missions suite notamment à la loi d'orientation agricole de 1990, à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable de 1999 et enfin à la loi d'orientation agricole de 1999.

« Avec ces lois successives, les SAFER peuvent désormais acquérir des biens ruraux en vue de leur revente, effectuer des échanges et faciliter le transfert des baux ruraux. Elles peuvent également réaliser des études ou des travaux en vue de faciliter la mise en valeur agricole et de favoriser le développement rural, ainsi que la protection de la nature et de l'environnement.

Ainsi investies de nouvelles missions, elles peuvent mettre en œuvre l'action foncière pour le compte des collectivités en réalisant des prestations techniques et des réserves foncières pour le développement en milieu rural et pour l'environnement. »

²⁷

Un EPF d'Etat étant lui aussi formellement habilité à porter du foncier agricole pour le compte des collectivités locales, en vue d'un projet d'aménagement ou d'une préservation de ces espaces, un chevauchement des compétences est donc observable entre les deux opérateurs fonciers.

Par conséquent, sur un territoire où coexistent un EPF et une SAFER, les collectivités locales pourront choisir une des deux structures pour engager des actions foncières et une concurrence pourra alors se mettre en place notamment dans les zones rurales.

²⁷ Extrait de « Les partenariats entre les Safer et les collectivités locales », Simon Bouvier, Etudes foncières n°119, janvier-février 2006, p°35

L'enjeu est d'autant plus important pour les SAFER puisque leur niveau d'intervention conditionne leurs moyens de travail : les SAFER, contrairement aux EPF ne perçoivent pas la TSE et leur mode de financement reposent en partie sur les prestations de service qu'ils effectuent.

Ainsi, le partenariat est essentiel pour fixer le champ d'intervention des deux opérateurs et ainsi aboutir à une cohérence d'action. Il est en effet primordial dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain de montrer qu'il n'existe pas d'opposition entre un outil des villes et un outil des champs. L'ensemble des acteurs rencontrés s'accordent à le dire : une concurrence déloyale ne ferait qu'entacher les opérations menées par chacune des structures (mauvaises publicités réciproques, actions non cohérentes...) et c'est pour cela qu'une collaboration est essentielle.

De plus, au-delà de ce chevauchement de compétences, ce partenariat permet d'engager une cohérence au niveau des études sur les marchés fonciers agricoles et de l'assistance aux collectivités, cohérence indispensable pour sensibiliser les élus à la maîtrise de la consommation foncière.

En effet, il est important de rappeler que les SAFER suivent les marchés ruraux et ont appris à connaître les stratégies des propriétaires et des exploitants des biens agricoles depuis plus de quarante années. Les SAFER jouissent donc d'une bonne connaissance des marchés fonciers ruraux, et possèdent un savoir-faire opérationnel important pour gérer des opérations foncières complexes (forte capacité de médiation et de négociation par exemple), ce qui fait de cet opérateur le principal interlocuteur du monde rural.

Le partenariat, notamment au niveau de la production des études (échanges de données) et du conseil auprès des élus, semble donc être souhaitable pour aboutir à une bonne connaissance et à une cohérence de discours sur l'ensemble du territoire, notamment en ce qui concerne la nécessaire lutte contre l'étalement urbain.

Eviter toute concurrence entre les deux structures et favoriser l'échange d'informations sont les deux principales raisons qui motivent la création d'un partenariat entre les EPF et les SAFER et qui participeraient éventuellement à une meilleure maîtrise foncière. Malgré l'ensemble de ces intérêts, la collaboration avec les SAFER reste un sujet complexe à mettre en place dans certaines régions, et ce d'autant plus que les deux opérateurs n'ont pas le même système de gouvernance.

b) La gouvernance des SAFER, non adaptée à la lutte contre l'étalement urbain

Le partenariat entre les EPF et SAFER, dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain est un sujet qui invite au débat, que ce soit dans les publications officielles ou au cours des entretiens effectués. Le principal argument avancé à ce sujet est la gouvernance des SAFER.

En effet, même si les collectivités territoriales occupent aujourd'hui une part importante au sein de leurs instances dirigeantes, les SAFER restent dirigées par la profession agricole. Cette gouvernance, adaptée à leurs missions initiales, ne semble en revanche pas adéquate pour une intervention de prestation de service auprès des collectivités locales ou d'un EPF dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain.

« Les difficultés rencontrées entre l'EPF-E Normandie et la SAFER Haute-Normandie illustrent les problèmes de gouvernance. L'EPF souhaite pour faciliter ses opérations que les agriculteurs évincés soient prioritaires dans les rétrocessions SAFER. La SAFER, en vertu de son pouvoir quasi-régalien de maître d'ouvrage (sous contrôle à priori de l'Etat), accorde une priorité absolue à l'installation des jeunes et refuse donc de prendre un tel engagement »²⁸

De plus, leur mode de financement par voie d'honoraires sur prestations de service est par exemple en désaccord avec un objectif avancé de lutte contre la spéculation foncière sur un territoire ou à l'échelle d'une opération. Il n'est pas non plus dans l'intérêt financier des SAFER de s'opposer à la vente d'un bien agricole, quand bien même la cession de ce dernier favoriserait le mitage urbain.

Ainsi, le métier de prestataire de service que la SAFER doit développer auprès des collectivités et potentiellement auprès des EPF, peut entrer en contradiction avec celui de maître d'ouvrage ayant ses propres priorités.

Ce problème de gouvernance est un des facteurs qui empêche un partenariat plus avancé entre les SAFER et les EPF (qui permettrait peut être, dans le cas d'une fusion et donc a priori d'un changement de gouvernance des SAFER, une lutte plus efficace contre la consommation de terres agricoles). Il limite ainsi leur collaboration à des actions pour des opérations en extension urbaine. En effet, la collaboration entre la SAFER et l'EPF, comme nous l'avons remarqué précédemment dans les PPI, se restreint à des interventions de négociation ou de gestion de terres agricoles, et de compensations foncières. Ces missions sont mises en place uniquement dans le cas où l'EPF assure du portage foncier pour des opérations d'aménagement sur terrains agricoles, ce qu'il fait normalement le moins possible dans le cas d'une volonté de lutte contre l'étalement urbain.

Notons de même que ponctuellement, l'EPF acquiert des terrains agricoles pour favoriser le retour à une agriculture périurbaine ou pour préserver certains espaces naturels ou agricoles menacés par l'urbanisation (faible part des interventions globales). Dans ce cas, la collaboration avec la SAFER concourt à la maîtrise de la consommation foncière agricole et en ce sens participe à la lutte contre l'étalement urbain.

Certes une collaboration entre les deux structures permet d'aboutir à une meilleure cohérence territoriale et à une non-concurrence entre les deux structures au sein d'un même territoire, qui sont des conditions indispensables pour assurer une maîtrise foncière efficace. Mais les conflits d'intérêts entre les métiers de maître

²⁸ Extrait de « Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain », rapport établi par P.BALNY, O.BETH et E.VERLHAC, mai 2009, p°32

d'ouvrage et de prestataire de service de la SAFER remettent en question l'idée qu'un partenariat EPF-SAFER contribue à lutter plus intensément contre l'étalement urbain.

L'idée d'une fusion des missions EPF-SAFER, passant a priori par un ajustement de la gouvernance des SAFER aux nouvelles missions qui lui sont confiées, reste à étudier et pourrait peut être améliorer les relations entre les deux structures et concourir à une amélioration de la maîtrise foncière.

L'étalement urbain, aux côtés des enjeux de l'habitat et du développement économique, est un des facteurs clefs de la création des EPF en France. Au sein des axes d'intervention ou des priorités d'actions des EPF, les PPI accordent une attention particulière à la maîtrise de ce phénomène, faisant de ce sujet un axe transversal.

Ainsi, les actions mises en œuvre par ces établissements s'inscrivent dans une démarche de lutte contre l'étalement urbain. Au moyen d'actions anticipées visant à impacter sur le prix du foncier et à créer des critères d'action prônant une nouvelle façon de faire de l'aménagement (interventions en renouvellement urbain, densification, nouvelles formes urbaines), l'EPF s'avère être un véritable outil de maîtrise foncière au service des collectivités.

Cette assistance aux collectivités joue également un rôle dans la participation de l'EPF à la lutte contre l'étalement urbain. Ces établissements, grâce à leur ingénierie foncière (production d'études propres et conseils aux collectivités), se révèlent être de bons outils pédagogiques qui contribueraient au développement d'une culture du foncier et une prise de conscience sur la nécessité de maîtriser l'étalement urbain. En revanche, cette assistance aux collectivités met en avant une carence dans l'accompagnement des collectivités notamment pour la production de leurs documents d'urbanisme, outils majeurs de lutte contre l'étalement urbain. Une intervention des EPF plus en amont, permettrait peut-être d'apporter une solution plus complète au phénomène de l'étalement urbain.

Cette dernière remarque montre qu'un EPF ne peut être l'unique outil mobilisable pour lutter contre l'étalement urbain. Un partenariat avec la SAFER est par exemple souhaitable pour assurer une cohérence territoriale et des actions plus efficaces, même si concrètement cette collaboration ne semble pas présenter de valeur ajoutée pour aboutir à une plus grande maîtrise foncière.

CONCLUSION

L'objet de ce projet de fin d'études était l'étude du rôle que pouvait jouer un EPF dans la lutte contre l'étalement urbain. Le travail d'analyse, basé sur l'étude des PPI ainsi que sur des entretiens avec les principaux acteurs concernés, permet de formuler une première réponse à la problématique de recherche et aux hypothèses avancées.

La capacité de réponse des EPF au phénomène de l'étalement urbain

L'EPF est un outil opérationnel au service des collectivités territoriales qui s'avère être en mesure d'apporter des éléments de réponse pour participer à la lutte contre l'étalement urbain.

En inscrivant, de plus en plus systématiquement, cette lutte dans leurs documents de référence, les EPF orientent leurs interventions vers une meilleure maîtrise foncière. Leurs actions, en amont des projets, permettent aux collectivités de s'inscrire dans une démarche de programmation de projets et de mieux intégrer la maîtrise foncière au sein de leurs politiques locales. Cette intervention permet aussi de participer à la régulation du marché foncier à l'échelle d'une commune ou d'un périmètre de projet et ainsi de produire des logements ou locaux d'activité à des prix plus modérés dans des secteurs sous tensions foncières. De plus, en contractualisant le portage foncier avec les communes concernées, l'EPF impose des critères de projet (priorité au renouvellement urbain, minimum de densité...) s'inscrivant en faveur d'une lutte contre l'étalement urbain. De ce fait, même en extension urbaine, une maîtrise de la consommation foncière est obtenue.

De plus, la valeur ajoutée de l'EPF réside dans sa capacité à développer des études propres et à être un proche conseiller des collectivités dans l'élaboration de leurs projets. Ce rôle d'assistance aux collectivités inscrit les projets dans une démarche prioritaire de renouvellement urbain et pourrait permettre à long terme de faire changer les mentalités sur le foncier et d'aboutir à une meilleure maîtrise de la consommation d'espace.

Par conséquent, la première hypothèse qui supposait que la création d'un EPF permettrait aux collectivités de développer une politique foncière et de limiter le mitage urbain ainsi que la consommation d'espaces agricoles au moyen de portages fonciers semble être vérifiée.

Ce n'est en revanche pas le cas de la seconde hypothèse qui préconisait un partenariat entre les EPF et les SAFER pour aboutir à une lutte plus efficace contre l'étalement urbain. Certes, ce partenariat apparaît comme indispensable pour assurer une cohérence territoriale et une non concurrence entre les deux structures mais au sujet de la lutte contre l'étalement urbain, la collaboration n'apporterait pas la plupart du temps une réponse plus efficace.

Les principales limites des EPF dans leur capacité à lutter contre l'étalement urbain

Une des principales limites de l'EPF est politique.

L'EPF est un instrument foncier au service des collectivités locales et de ce fait, les priorités d'action ciblées par l'établissement ne s'imposent pas aux communes de son périmètre d'intervention. Ce sont les collectivités qui restent maîtres d'ouvrage de leurs politiques foncières et de leurs projets et qui sont donc à l'initiative de l'intervention de l'EPF.

Ainsi, malgré l'existence ou l'intervention ponctuelle de l'EPF, rien n'empêche les élus d'établir une politique foncière en faveur de l'étalement urbain et de mener à bien des projets très consommateurs d'espace. Ceci est en outre renforcé par le fait qu'il existe aujourd'hui un réel risque politique pour les élus à faire du renouvellement urbain et à lutter contre le mode de vie pavillonnaire, très prisé nous l'avons vu, par les futurs périurbains.

Nous pouvons donc retenir que l'EPF n'est qu'un conseiller, que les maires, principaux décideurs de l'aménagement du territoire, peuvent choisir de solliciter ou non. L'EPF est un outil foncier présentant une certaine capacité à lutter contre l'étalement urbain mais encore faut-il vouloir l'utiliser.

Ainsi, l'EPF n'intervient pas sur l'ensemble de son aire de compétence et cette intervention partielle est renforcée par une seconde limite, financière. Du fait de son budget, l'EPF se doit de rejeter un certain nombre de projets et ne peut gérer qu'une partie des transactions foncières sur son territoire.

Cette limite financière met également en difficulté ces établissements pour la réalisation de longs portages fonciers. Les cessions de terrains acquis faisant parties des ressources financières des EPF, ces derniers ont tendance à privilégier les portages fonciers courts.

Du fait de ces deux remarques, l'EPF ne participe pas pleinement à une régulation du marché foncier et contribue peu à la baisse générale des coûts du foncier qui est un des principaux facteurs explicatifs de l'installation des ménages de plus en plus loin des centres urbains.

Enfin, il apparaît que les EPF n'interviennent pas suffisamment en amont pour participer pleinement à la lutte contre l'étalement urbain. Nous avons souligné que l'EPF, au moyen de ses études et conseils, aidait à la définition des politiques foncières et des projets des collectivités. Néanmoins, il convient de noter que les surconsommations foncières s'effectuent essentiellement dans le cas de projets privés, élaborés sans consultation de la collectivité. C'est donc au niveau des documents d'urbanisme (PLU, SCoT), outils majeurs de la stratégie foncière, que se situent les principaux enjeux de lutte contre l'étalement urbain. Certains EPF commencent à participer à la conception de ces documents d'urbanisme, tentant ainsi de combler la carence d'assistance aux collectivités dans ce domaine qui est une des causes de l'étalement urbain, mais ces interventions restent ponctuelles.

Il y a un intérêt majeur à ce que les EPF participent à l'élaboration de ces documents d'urbanisme mais la difficulté réside ici dans la mise en place de cette intervention très en amont, qui participerait à une lutte plus efficace contre l'étalement urbain.

Somme toute, un EPF d'Etat est en mesure de lutter contre l'étalement urbain et va même au-delà de ce que lui permettent ses moyens d'actions (participation à l'élaboration des SCoT, assistance auprès des collectivités).

Notons néanmoins que cet outil ne prétend pas à lui seul avoir pour ambition de lutter contre l'étalement urbain mais simplement de participer à une meilleure maîtrise foncière, aux côtés des autres outils mis en place par les politiques urbaines. Ses actions devront être optimisées et inscrites en cohérence avec les politiques intercommunales pour par exemple intervenir au niveau des documents d'urbanisme et ainsi apporter une réponse à la hauteur des enjeux posés par le phénomène.

Perspectives en région Centre

Au regard de cette capacité d'action et des enjeux en région Centre, la création d'un EPF d'Etat se justifie.

En effet, le contexte socio-économique et géographique de la région présente des points communs avec les contextes ayant motivés la création d'EPF d'Etat en France (riche patrimoine naturel à préserver, enjeux économiques liés à l'industrie et à l'agriculture...) et malgré le caractère rural et la faible densité de la région, le phénomène d'étalement urbain et de mitage urbain touchent le territoire.

De plus, ce phénomène s'affranchit des frontières administratives, qu'elles soient départementales (continuité urbain le long de l'axe ligérien) voire même régionales (franges franciliennes). Pour maîtriser cette expansion urbaine et la consommation, de plus en plus importante dans la région, de terres agricoles, une réflexion globale et une action cohérente sur l'ensemble du territoire régional apparaît nécessaire.

La mise en place d'un EPF d'Etat à l'échelle de la région Centre soulève ainsi deux questions qui devront être traitées.

La première, concerne la création d'un éventuel partenariat avec la SAFER du Centre, qui nous l'avons démontré, est indispensable pour mener à bien des interventions efficaces sur l'ensemble du territoire.

La seconde se rapporte à la collaboration avec l'EPFL du Loiret créé en décembre 2008. La préexistence de cet EPFL ne fait pas obstacle à la création d'un EPF d'Etat en région Centre et peut même présenter un certain nombre d'avantages (traitement des questions locales par l'EPFL et réponse au projet de grandes envergures pour l'EPF d'Etat) à condition qu'il y ai une bonne répartition des domaines d'intervention au préalable et une collaboration entre les deux structures.

La création de plusieurs EPFL au sein de la région reste également à envisager même si, en termes de participation à la lutte contre l'étalement urbain, cette solution ne soit pas la plus efficace. En plus du fait que le phénomène d'étalement urbain nécessite d'être traité à grande échelle, les EPFL suivent avant tout les priorités des collectivités locales qui ne coïncident pas nécessairement avec celles de l'Etat et donc avec un objectif de lutte contre l'étalement urbain.

SIGLES ET ABREVIATIONS

CESER : Conseil Economique, Social et Environnemental Régional

COS : Coefficient d'occupation des sols

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

EPA : Etablissement Public d'Aménagement

EPBS : Etablissement Public de la Basse-Seine

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPF : Etablissement Public Foncier

EPFL : Etablissement Public Foncier Local

EPFR : Etablissement Public Foncier Régional

EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

LLS : Logements Locatifs Sociaux

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PDH : Plan Départemental de l'Habitat

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PPI : Programme Pluriannuel d'Intervention

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRADDT : Schéma Régional d'Aménagement et De Développement du Territoire

SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain

TSE : Taxe Spéciale d'Équipement

ZA : Zone d'Activité

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZAE : Zone d'Activité Économique

BIBLIOGRAPHIE

ALLAMAN Martine, ATGER Catherine, BERTHIER Isabelle. « Le foncier, un poste-clé ». *Diagonal*, n°171, 2006. p.36-62.

ATGER Catherine, BERTHIER Isabelle, DUVAL Jean-Michel. « Espaces naturels : à consommer avec modération ». *Diagonal*, n°181, 2010. p.36-56.

BALNY Phillipe, BETH Olivier, VERLHAC Eric. *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain*
Rapport, mai 2009, 49 p.

BERSANI Catherine, KASZYNSKI Marc, VANSTEENKISTE Philippe, « Les établissements publics fonciers, à quoi sert un EPF ? ». *Études foncières*, n°132, 2008. p.19-30.

BOULEVOT Gilles. « Le foncier entre politique publique et jeu du marché ». *Ponts et Chaussées magazine*, n°2, 2007.

CASTEL Jean-Charles, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain », *Les annales de la recherche urbaine*, n°102, 2007. p.89-96

CERTU, « Les établissements publics fonciers (EPF)
<http://www.outils2amenagement.certu.fr/etablissement-public-foncier-epf-a567.html>

CESER Région Centre. *2007-2010 Tour d'horizon de la mi-mandature*
Rapport, 14 p.

CESER Région Centre. *Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre*
Rapport, avril 2011, 70 p.

DJELLOULI Yamna, EMELIANOFF Cyria, BENNASR Ali, CHEVALIER Jacques. *L'Etalement Urbain : Un processus incontrôlable ?*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2010. 257 p. (Espace et Territoires)

DREAL Centre. *Mesure et analyse de l'étalement urbain en région Centre, TRANCHE FERME*
Rapport de définition du concept et des indicateurs pour mesurer l'étalement urbain, mars 2010, 47p.

EPF des Hauts-de-Seine. *Programme Pluriannuel d'intervention 2010-2014*. 32 p.

EPF des Yvelines. *Programme Pluriannuel d'intervention 2010-2013*. 55 p.

EPF du Val d'Oise. *Programme Pluriannuel d'intervention 2011-2015*. 44 p.

EPF EPORA. *Programme Pluriannuel d'intervention 2009-2013*. 63p.

EPF Foncier de Bretagne. *Programme Pluriannuel d'intervention 2010-2015*. 39 p.

EPF Île-de-France. *Programme Pluriannuel d'intervention 2007-2013*. 59 p.

Document mis à jour le 7 décembre 2011

EPF Languedoc-Roussillon. *Programme Pluriannuel d'intervention 2010-2013*. 59 p.

EPF Lorraine. *Programme Pluriannuel d'intervention 2007-2013*. 70 p.

EPF Nord-Pas-de-Calais. *Programme Pluriannuel d'intervention 2007-2013*. 51

EPF Normandie. *Programme Pluriannuel d'intervention 2012-2016*. 23 p.

EPF PACA. *Programme Pluriannuel d'intervention 2010-2015*. 70 p.

EPF Poitou-Charentes. *Programme Pluriannuel d'intervention 2009-2013*. 19 p.

EPF Vendée. *Programme Pluriannuel d'intervention 2010-2014*. 35 p.

GROUX Annette, « Entre pouvoir et devoir ». *Études foncières*, n°142, 2009. p.15-18.

HAMELIN Eric, RAZEMON Olivier. *La Tentation du bitume : où s'arrêtera l'étalement urbain ?*. Paris : Rue de l'échiquier, 2012. 221 p.

INSEE. « Les aires urbaines de la région Centre s'étendent et se densifient peu ». *Insee Centre Info*, n°173, 2011. P.1-6.

INSEE, « Aire urbaine »

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/aire-urbaine.htm>

INSEE, « Extension des aires urbaines en région Centre et nouveaux espaces périurbains »

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=21&ref_id=15754

KASZYNSKI Marc « Les EPF après la loi sur la cohésion sociale ». *Études foncières*, n°113, 2005. p.5-7

KASZYNSKI Marc. *Le rôle des opérateurs fonciers publics dans les politiques urbaines en France*

Présentation Power point, mars 2011

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.
« Décrets, arrêtés, circulaires », *Journal officiel de la République française*, texte 4 sur 152, 21 décembre 2011.

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.
« Etalement urbain »

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Etalement-urbain-et.html>

MOREL Michel-Paul, JEAN René. « L'artificialisation atteint 9% du territoire en 2009 ». *Agreste Primeur*, n°246, 2010.

MOREL Michel-Paul, JEAN René. « Les paysages agricoles dominent toujours le territoire français ». *Agreste Primeur*, n°260, 2011.

PERSONNIER Michelle. *Les enjeux fonciers de la région Poitou-Charentes*
Présentation Power point, janvier 2012

ROUX Jean-Michel. *Des Villes sans politique*. Nantes : Gulf Stream Editeur, 2006. 152 p. (Génération Urbaine)

WIEL Mar, PREDIT (Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres). *Etalement urbain et mobilité*. Paris : La documentation française, 2010. 86 p.

TABLE DES FIGURES

Cartes

Carte 1 : Localisation des EOF D'Etat et des EPFL en France.....	26
Carte 2 : Part des espaces artificialisés par département en 2006 et surfaces artificialisées depuis 2000	42
Carte 3 : Extension des aires urbaines de la région Centre.....	44
<i>Carte 4 : Localisation du projet initial de la commune bretonne</i>	<i>84</i>
<i>Carte 5 : Localisation du projet officielle de la commune bretonne</i>	<i>84</i>

Figure

Figure 1 : Illustration de l'opération de densification de quartier périurbains de Coudoux.....	76
--	----

Graphique

Graphique 1 : Répartition du nombre de sites et sols pollués en fonction des régions	62
---	----

Tableaux

Tableau 1 : Contextes et enjeux des périmètres de compétence des EPF d'Etat	56
Tableau 2 : Les principaux principes et axes d'interventions des EPF d'Etat	68
<i>Tableau 3 : Le rôle donné au SAFER et la mission d'assistance aux collectivités</i>	<i>80</i>

TABLE DES MATIERES

Remerciements	13
Introduction.....	17
Partie 1	19
L'epf, outil de maîtrise foncière en réponse à l'étalement urbain : problématisation et analyse du sujet de recherche.....	19
1. Problématisation de la recherche	19
11. Contexte de la recherche	19
12. Problématiques et hypothèses.....	20
a) Problématique de recherche.....	20
b) Hypothèses de recherche	21
13. Méthodologie de travail	21
a) Une approche générale basée sur l'analyse des PPI	22
b) Une seconde approche basée sur des études de cas.....	22
2. Les établissements publics fonciers d'Etat.....	24
21. Des « EPF Historiques » aux « EPF du développement durable ».....	24
a) Des changements de missions importants depuis la naissance des EPF .24	
b) Une évolution des missions du fait d'une évolution du cadre juridique..26	
22. L'EPF, un outil opérationnel au service des politiques foncières à moyen et long terme	28
a) Qu'est-ce qu'un EPF d'Etat ?	28
b) Quelles actions menées par un EPF d'Etat?	29
c) Un accompagnement des collectivités à chaque étape de leurs projets.30	
23. Le fonctionnement des EPF d'Etat et leurs modalités d'intervention	31
a) La contractualisation avec les collectivités territoriales, le mode d'intervention privilégié des EPF.....	31
b) La gouvernance des EPF d'Etat.....	33
c) L'autonomie financière des EPF	34
3. L'étalement urbain, réalités, causes et conséquences.....	35
31. Qu'est-ce que l'étalement urbain ?.....	35
a) Tentative de définition de l'étalement urbain	36
b) Les facteurs explicatifs de l'étalement urbain.....	39
32. L'impact territorial de l'étalement urbain.....	41

a) L'étalement urbain en France.....	41
b) L'étalement urbain en région Centre	43
33. Faut-il lutter contre l'étalement urbain ?	45
a) Les principaux enjeux de l'étalement urbain	45
b) Un EPF pour une meilleure maîtrise de l'étalement urbain.....	47
Partie 2.....	51
Les EPF et l'étalement urbain : quelle capacité de réponse ?	51
1. Les principaux enjeux liés à la création d'un EPF	51
11. L'étalement urbain, un motif de création des EFF ?.....	51
a) Bilan des contextes locaux guidant les PPI.....	51
b) Des territoires urbains aux zones rurales, l'EPF définit des enjeux sur tous types de territoires	57
c) Les principaux enjeux pris en compte par les EPF	59
12. Quels enjeux en région Centre ?	60
2. La lutte contre l'étalement urbain, unes des priorités d'action des EPF ? ...	63
21. Les principaux axes d'intervention des EPF.....	63
a) L'analyse de ces axes d'intervention au sein des PPI	63
b) La lutte contre l'étalement urbain, un des axes d'intervention des EPF ?	69
22. Quelles actions pour lutter contre l'étalement urbain ?	70
a) Une intervention en amont des projets pour une régulation du marché foncier.....	70
b) Des interventions sous conditions d'application de critères d'action.....	73
c) Exemples d'opérations engagées par les EPF.....	75
3. Quelle place pour la SAFER et l'assistance aux collectivités exercée par l'EPF dans la lutte contre l'étalement urbain ?	77
31. Quelle est l'importance donnée au partenariat avec la SAFER ainsi qu'à la mission de conseil des EPF au sein des PPI ?	78
32. Les études et le conseil, des actions indispensables pour participer à la lutte contre l'étalement urbain.....	82
a) Une prise de conscience importante en matière de consommation foncière.....	82
b) Une assistance aux collectivités plus en amont pour lutter plus efficacement contre l'étalement urbain.....	85
33. Un partenariat EPF/SAFER pour une meilleure maîtrise de la consommation des espaces agricoles ?	87
a) Un partenariat pour la recherche d'une cohérence territoriale	87

b) La gouvernance des SAFER, non adaptée à la lutte contre l'étalement urbain	88
Conclusion	91
Sigles et Abréviations	95
Bibliographie.....	97
Table des figures	101

(i) CIT
ERES

(ii) UM
R 6173

*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
Carrière Jean-Paul

Prévot Emeline
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2011-2012

Titre : L'EPF, un instrument de lutte contre l'étalement urbain ?
Quelles perspectives en région Centre ?

Résumé :

Comment penser la ville de demain? Telle est l'interrogation que se pose aujourd'hui tout urbaniste ou politique et qui remet sur le devant de la scène avec davantage d'acuité la question de la gestion du foncier et de l'étalement urbain.

Malgré les politiques urbaines mises en place par l'Etat depuis les années 60, ce phénomène majeur, mis à jour lors du recensement de 1975, impacte l'ensemble du territoire national et n'épargne pas la région Centre. Depuis, de nouveaux outils ont été créés et des instruments opérationnels, les Etablissements Publics Fonciers d'Etat se sont vus confier très récemment une nouvelle mission: favoriser la lutte contre l'étalement urbain.

Ce projet de fin d'études a pour but d'explorer le rôle que pourraient jouer ces établissements dans la lutte contre l'étalement urbain, afin de juger de la pertinence de la création d'un tel outil en région Centre. Construite autour de deux hypothèses, cette recherche a finalement permis d'identifier les logiques d'actions de ces EPF et de questionner leur capacité à maîtriser le phénomène d'étalement urbain.

Mots clés : Etablissement Public Foncier d'Etat (EPF d'Etat), Programme pluriannuel d'interventions (PPI), étalement urbain, artificialisation des sols, maîtrise foncière publique, politique foncière, région Centre.