Rapport De Stage De Groupe

La Territorialisation De La Stratégie Foncière De La CUB

DA4 / Avril - Juillet 2010

Benjamin Gayon
Leïla Hamidi
Clémentine Hervé
Matthieu Le Hot
Lucie Maitre
Tuteur : Jean-Paul Carrière
Maître de stage : André Lafarie

POLYTECH

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX
LA CUB

A Didier,

REMERCIEMENTS

Nous remercions, tout d'abord, **M. Jean-Yves MEUNIER**, directeur général du Pôle Aménagement Urbain et Habitat, pour nous avoir accueillis au sein de son service et nous avoir offert les meilleures conditions de travail.

Nous tenons à remercier tout particulièrement notre maître de stage, **M. André LAFARIE**, attaché principal chargé de mission à la direction du Pôle Aménagement Urbain et Habitat de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), pour ses bons conseils, son soutien et surtout sa bonne humeur.

Nous remercions également notre tuteur principal, **M. Jean-Paul CARRIERE**, professeur d'aménagement de l'espace et urbanisme à l'université de Tours et Directeur du Département Aménagement de l'école Polytech'Tours (ex-CESA), pour l'aide et pour l'attention qu'il nous a portées.

Un grand merci aux autres membres de la Direction du Pôle Aménagement Urbain et Habitat de la CUB pour leur accueil chaleureux : Mme Valérie CHARLE, directrice de projets, Mlle Sandrine HERNANDEZ, chargée de mission, Mlle Pascale TIFFON, adjoint administratif et en particulier Mme Martine SERRA, rédacteur principal.

Nous tenons à remercier, en les citant deçà, tous les interlocuteurs qui ont su nous apporter leur aide et leurs connaissances :

- M. Jean-Louis FOURNIER, chargé de mission de la cellule politique foncière de la Direction du Développement Urbain et de la Planification (DDUP) de la CUB ;
- M. Maurice GOZE, Directeur de l'Institut d'Aménagement de Tourisme et d'Urbanisme et professeur à l'Université Michel de Montaigne-Bordeaux III ;
- M. Jean-Michel MOZE, directeur par intérim de la Direction de l'Action Foncière (DAF) de la CUB ;
- M. Jacques DA ROLD, Docteur en aménagement de l'espace et urbanisme, ancien directeur de SEM en Bourgogne, Bretagne et Aquitaine;

- Mme Magali DA SILVA, ingénieur- chef de département, chef de projet Parc Intercommunal des Jalles à la Direction du Développement Durable et de l'Ecologie Urbaine de la CUB ;
- M. Jean-Pierre SABATIER, directeur-ingénieur de la Direction des Données Géo-référencées (DDG) de la CUB ;
- M. Pierre BREBINAUD, chef du centre études et développements de la Direction des Déplacements Urbains de la CUB ;
- M. Patrick MALLET, chef de département-ingénieur du département traitement des données géographique de la DDG de la CUB ;
- Mme Christelle TESSIER-CHRITMANN, chef du centre habitat et politique de la ville de la DDUP de la CUB ;
- M. Claude BOUDAT, directeur de la Direction Accueil des Entreprises (DAE) de la CUB ;
- M. Pierre HERVY, chargé de mission transversal de la Direction du Pôle Développement Economique de la CUB ;
- M. Pierre CHAMBON, ingénieur de la cellule ressources techniques de la DAE de la CUB ;
- M. Pierre PLACIN, chef de département études et développements de la Direction des Systèmes d'Information de la CUB ;
- Mme Christine VOLPILHAC, chef du département planification urbaine de la DDUP de la CUB ;
- M. Johannes BOUCARD, attaché de la cellule valorisation du patrimoine foncier de la DAF de la CUB ;
- Mlle Stéphanie PRIVAT, chef de projet à la direction de l'aménagement du territoire du Conseil Général.

Nous remercions enfin tous nos camarades, et néanmoins amis, qui ont su nous apporter joie et fantaisie tout au long de ce stage. Un immense merci, également, à l'Espion pour sa visite impromptue, au Premier pour l'intense moment d'émotion qu'il nous aura procuré et la Dame pour sa présence rassurante. Enfin, merci à Tristan.

AVIS AU LECTEUR

Afin d'en faciliter la lecture, notre rapport de stage de groupe est divisé en plusieurs éléments.

Un document intitulé « Présentation de la CUB » décrit dans les grandes lignes les caractéristiques de la collectivité dans laquelle notre stage se déroule.

Le rapport principal présente l'essentiel du travail fourni en réponse à la commande qui nous a été confiée.

Ce rapport principal s'accompagne d'un livret cartographique rassemblant l'ensemble des cartes produites et utilisées dans le rapport principal, sous un format plus lisible. Elles sont présentées dans leur ordre d'apparition dans le rapport principal.

Deux livrets s'ajoutent à ces éléments.

Le premier est un « Livret outils », qui vise à présenter les principales caractéristiques des outils de maîtrise foncière à la disposition des collectivités. Une description plus complète de plusieurs outils particuliers y figure également, puisqu'une réflexion sur leur utilisation était attendue.

Le second est un « Livret préconisations », qui regroupe les difficultés rencontrées au cours de notre stage et les recommandations qui en découlent. Celles-ci sont des pistes de réflexions et travaux à mener à la suite de notre travail par la CUB, qui permettraient à notre sens d'optimiser l'efficacité de la politique foncière communautaire.

Nous ajoutons que les informations non référencées, si elles ne se présentent pas sous la forme d'une citation, sont soit des informations générales recueillies auprès de nos interlocuteurs divers (figurant dans nos remerciements), soit des éléments de réflexion personnelle.

Enfin, car nos références ne sont pas spécifiques à certains paragraphes de cet ouvrage mais ont contribué au mûrissement d'une pensée générale, l'ensemble des bibliographies se trouve à la fin du rapport principal.

PREAMBULE

Notre maître de stage, M. André Lafarie, est attaché principal chargé de mission à la Direction du Pôle Aménagement Urbain et Habitat. Dans le cadre de ses missions, il est amené à intervenir sur des dossiers transversaux intéressant le Pôle Aménagement Urbain et Habitat (PAUH), notamment ceux qui concernent la politique foncière de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB). Afin d'aller plus loin dans la mise en place de cette politique et d'en augmenter l'efficacité, il nous a demandé de travailler sur sa territorialisation.

Par territorialisation, cette commande entendait identification et cartographie de sites à forts enjeux pour la CUB, sur lesquels une maîtrise foncière serait souhaitable. Plus précisément, nous devions esquisser un programme d'action foncière temporalisé et territorialisé sous forme de cartes par communes. Ces cartes devaient faire apparaître les zones d'acquisition opérationnelles, pré opérationnelles ainsi que de réserves foncières.

La réalisation de ce travail devait nous donner l'occasion d'examiner de façon précise l'ensemble des outils (dont certains font actuellement l'objet de réformes) à la disposition de la CUB pour conduire son action. Il devait également nous permettre de nous confronter au fonctionnement interne de la CUB et, au fur et à mesure de nos rencontres avec les différents services, de proposer des outils et méthodes visant à faciliter les actions foncières. Un dernier aspect de notre travail consistait, sur un terrain que nous aurions ciblé, à donner un exemple de démarche à suivre lors d'études foncières.

Pour autant, il s'agissait uniquement d'amorcer la réflexion et de cibler les travaux à effectuer par la suite. Dans ce but, il nous fallait mettre en place un cahier des charges regroupant les préconisations que nous pouvions suggérer afin de prolonger nos travaux.

Au commencement de notre stage, il nous a paru indispensable d'effectuer un important travail préalable de compréhension de la stratégie foncière de la CUB, qui passait par la lecture des différents documents cadres. Il était primordial de cerner la stratégie que nous aurions par la suite à territorialiser. La rencontre avec de nombreux interlocuteurs, internes ou externes à la CUB, nous a permis de saisir la situation communautaire en matière de foncier. Nous nous sommes également penchés sur les différents outils participant à la mise en œuvre de la politique foncière, puisqu'on attendait de nous une réflexion sur le projet d'Etablissement Public Foncier Local (EPFL) départemental et sur la réforme du Droit de Préemption Urbain (DPU) en particulier. Nous avons également effectué un travail de cartographie au cours duquel nous avons notamment utilisé le Système d'Informations Géoréférencées (SIG) communautaire. Ces cartographies visaient d'abord à visualiser la situation communautaire, puis à esquisser des périmètres qui nous semblaient prioritaires pour la stratégie foncière de la CUB. Ceux-ci ont ensuite été étudiés plus finement en les confrontant à des données permettant d'étudier leurs caractéristiques (avancement des études urbaines, prix immobiliers, propriétés communautaires). Loin de proposer une territorialisation précise et définitive, ce travail propose davantage une méthode d'élaboration d'une telle territorialisation. Nous avons enfin étudié l'un des secteurs prioritaires mis en évidence de manière plus fine, par une étude sur le terrain. Cette dernière étape visait à souligner la place prépondérante de la connaissance du territoire pour la pertinence d'une territorialisation.

SOMMAIRE

Remerciements .....

Avis au lecteur .....

Préambule .....

Sommaire .....

Introduction 1

Première partie : Un stratégie foncière communautaire à reconstruire sur de nouvelles bases 3

I. Des outils de maîtrise foncière revisités au service d'une politique essentielle au projet de développement 4

II. La nécessaire relance d'une politique foncière 20

Deuxième partie : Propositions pour une territorialisation de la stratégie foncière 46

I. Des bases de référence insuffisantes pour la construction d'une stratégie foncière 47

II. La nécessité de plusieurs niveaux d'analyse pour une territorialisation pertinente 67

III. Proposition de périmètres de projets pour l'exercice du DPU 104

Troisième partie : Illustration par une approche concrète et sensible de territoire 112

I. L'exemple du campus, un cas particulier intéressant 113

II. Quelques pistes de réflexion découlant de l'analyse de la composition urbaine 120

Conclusion 136

Liste des acronymes 139

Table de figures 144
Table de cartes 145
Table des photographies 147
Table des tableaux 148
Table de matières 149
Bibliographie 158
ANNEXES 171
Résumé 172

INTRODUCTION

Les politiques d'aménagement, en général, qu'elles concernent des domaines comme l'habitat, les transports, l'économie ou encore l'environnement, passent nécessairement par la question centrale du foncier. En effet, maîtriser le devenir du territoire constitue le socle d'une action publique efficace et volontariste. Les grands projets que lance aujourd'hui la Communauté Urbaine de Bordeaux sont autant de défis qui ne pourront que s'appuyer sur l'affirmation d'une stratégie foncière forte et ambitieuse. Sans cela, la réalisation de ces objectifs impliquera des investissements colossaux, qui, dans le contexte de crise actuelle et de restriction des dépenses publiques, seront de plus en plus difficiles à mobiliser. Or, depuis sa création, la CUB traite le foncier de façon sectorielle, c'est-à-dire que, d'une part, les différents pôles (habitat, économie, déplacement, action foncière, etc.) abordent indépendamment la question du foncier et d'autre part, la question foncière est dispersée dans les différents documents d'urbanisme de la communauté. Ceci devient problématique lorsqu'il s'agit de constituer des réserves utilisables à long terme. Ainsi, tandis que les ressources foncières s'amenuisent et que les prix flambent, le renforcement de la politique communautaire en matière de gestion des terrains et de leurs affectations devient de plus en plus urgent.

Compte tenu de ces enjeux, la CUB tente depuis plusieurs années de décliner concrètement sa stratégie foncière. L'expression de cette dernière correspond à un important travail de territorialisation. Notre rapport est axé sur ce thème.

La territorialisation de la stratégie foncière de la Communauté Urbaine de Bordeaux permettra à l'agglomération d'anticiper davantage les fluctuations du marché, mais aussi les dynamiques de son territoire, de sa population, et donc de mieux cibler son action. Plus explicitement, le but de cette réflexion est d'établir une méthode permettant d'exprimer à travers des outils cartographiques, mais aussi des préconisations plus théoriques, la volonté de la CUB de hiérarchiser, dans le temps et dans l'espace, son interventionnisme foncier.

Avant toute chose et pour poser les bases de cette analyse, il est essentiel d'aborder la question de la stratégie foncière communautaire actuelle, pour ensuite dévoiler les méthodes et les pistes de réflexions suggérées afin de la territorialiser. Enfin, et comme rien ne remplace le travail de terrain et que sans cela, cette étude ne serait pas complète et pertinente, une application concrète de notre travail sera proposée sur un secteur ciblé.

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un stage de trois mois, effectué par un groupe de cinq élèves ingénieurs de quatrième année au Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique Universitaire de Tours (ex-CESA).

PREMIERE PARTIE : UNE STRATEGIE FONCIERE COMMUNAUTAIRE A RECONSTRUIRE SUR DE NOUVELLES BASES

Depuis sa création en 1968, la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) a, petit à petit, pris du retard quant à la définition de sa politique foncière. En effet, après avoir eu, dans les années 1970-1980, une politique foncière très active basée sur l'acquisition et les réserves foncières, elle a adopté une attitude plus passive utilisant ces réserves sans les renouveler. Cependant, le retard pris ne concerne pas seulement les acquisitions et cessions de terrains : au cours de nos rencontres avec les différents acteurs de la politique foncière, nous avons pu remarquer que les interactions entre les différents services sont insuffisantes. De même, l'utilisation des outils de l'action foncière est perfectible. Les réformes de certains outils (Droit de Préemption Urbain [DPU]), qui modifient les modalités de leur mise en œuvre, et un meilleur emploi des autres outils disponibles (création d'un Etablissement Public Foncier [EPF]) représentent pour la Communauté un moyen de relancer sa politique foncière sur de nouvelles bases. Pour cela, un des défis les plus importants est de repenser la politique foncière à différentes échelles. Par exemple, l'entrée de la CUB dans un EPF implique d'avoir une vision du foncier sur un territoire plus étendu que son simple territoire, une vision des problématiques foncières au niveau départemental est alors nécessaire. Afin de gérer au mieux l'utilisation de ces outils et d'établir une politique foncière pertinente, la territorialisation de la stratégie foncière de la Communauté joue un rôle central : délimitation des périmètres du nouveau DPU et des zones d'intervention d'un éventuel EPF, etc.

I. Des outils de maîtrise foncière revisités au service d'une politique essentielle au projet de développement

La politique foncière est au cœur des politiques publiques, en particulier en matière d'aménagement du territoire. Afin de maîtriser le foncier destiné aux aménagements, il existe différents outils créés par la puissance publique.

A. La définition d'une politique foncière : un préalable incontournable

Avec la décentralisation au début des années 80, l'État a transféré aux collectivités territoriales certaines de ses compétences liées à l'aménagement du territoire. Celles-ci ne se sont pas immédiatement emparées de cette responsabilité, se contentant de gérer l'aménagement plutôt que d'en être acteur (via les règlements tels que le Plan d'Occupation des Sols [POS], puis le Plan Local d'Urbanisme [PLU]). Les promoteurs privés ont alors endossé ce rôle d'aménageur et développé leurs opérations au sein des cadres généraux posés par la puissance publique. Aujourd'hui, les collectivités territoriales ont de plus en plus de poids (loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n°99-586 de 1999) et affirment une volonté de reprendre véritablement leur statut d'aménageur. Or, « le nerf de la guerre reste le prix du foncier » (Bosdercher, 2010).

La réalisation des programmes d'aménagement et politiques publiques mises en place par les collectivités territoriales dépend donc de l'élaboration de politiques foncières claires et volontaristes. Elles sont d'autant plus nécessaires qu'elles ont souvent été oubliées et que nombre de collectivités se trouvent aujourd'hui démunies face aux différentes problématiques foncières (pas ou peu de réserves, prix élevés, manque d'ingénierie...).

1. La recherche de la maîtrise des coûts d'aménagement et de la régulation du marché foncier

Le rôle d'une politique foncière est de connaître et d'anticiper le développement de la collectivité pour se rendre maître le plus en amont possible des territoires d'intérêt, ou mettre en place des outils de maîtrise foncière adaptée aux projets en phase pré-opérationnelle ou opérationnelle. Ceci permet de développer ensuite les politiques publiques sectorielles à moindre coût, passant par des opérations d'aménagement équilibrées notamment grâce à des acquisitions foncières réalisées par avance à des prix encore raisonnables.

En outre, une politique foncière efficace doit permettre de lutter contre la hausse des prix immobiliers et fonciers. La mise en réserve à long terme permet de fixer des prix de transactions à un temps T pour certaines parcelles. Ces prix forment référence pour la détermination du prix de transactions à un temps T+n, pour des terrains voisins. Ceci permet de limiter la hausse spontanée des prix (tendance générale du marché foncier), rendant ainsi le marché accessible à une plus large part de la population. La revente de terrains mis en réserve peut également augmenter l'offre sur un marché tendu, favorisant une diminution des prix. Ces processus nécessitent toutefois des investissements massifs, suffisants pour peser sur le marché foncier (aujourd'hui, la CUB se dote d'une enveloppe de 30 millions d'euros par an pour ses acquisitions... ce qui représente environ 2% du montant des acquisitions foncières totales réalisées tous les ans sur son territoire).

2. La planification comme base de la politique foncière

La réglementation joue un rôle important dans une politique foncière. Le PLU constitue notamment un outil puissant puisque c'est lui qui détermine l'usage des sols en imposant la nature de cet usage (zone naturelle non constructible, zone à urbaniser, foncier à vocation économique...) et les règlements qui s'appliquent sur les parcelles (Coefficient d'Occupation du Sol [COS], Servitude de Mixité Sociale [SMS],...). Un terrain valant « non seulement par ses caractéristiques physiques et sa localisation […] mais aussi, surtout en milieu urbain et périurbain, par les droits qui y sont attachés » (Comby, et al., 1996), le PLU a donc un rôle essentiel dans la constitution du prix du foncier et le

comportement des marchés fonciers. De plus, ouvrir de nombreux terrains à l'urbanisation permet d'augmenter l'offre foncière et donc de diminuer les prix. Il existe cependant des dangers, notamment une ouverture de terrains naturels ou agricoles à l'urbanisation qui entretiendrait la spéculation sur les terrains inconstructibles alentour (les propriétaires anticipant l'ouverture à l'urbanisation possible de leurs parcelles).

Le PLU peut également être considéré comme un premier outil de territorialisation. L'ouverture de terrains à l'urbanisation, la définition d'emplacements réservés pour des équipements, la localisation des SMS, sont des exemples d'une prise en compte des caractéristiques du territoire dans l'organisation de son développement. La localisation de ces éléments de planification peut être considérée comme une territorialisation puisqu'elle applique des règlements spécifiques à certains secteurs identifiés.

3. L'adaptation des outils à la temporalité des projets

La maîtrise foncière n'implique pas forcément l'acquisition foncière. Nous verrons qu'il existe de nombreux moyens pour développer des partenariats avec les propriétaires fonciers, et atteindre ainsi des objectifs publics sans avoir à alourdir les dépenses communautaires. En revanche, d'autres outils existent pour acquérir prioritairement un bien sur des périmètres identifiés comme intéressants pour la collectivité (réforme actuelle du DPU, création d'un Etablissement Public Foncier Local [EPFL], que nous détaillerons).

L'utilisation de ces outils de maîtrise foncière, acquisitions ou partenariats, dépend de la temporalisation de l'action foncière. Selon que l'on recherche la maîtrise foncière à court, moyen ou long terme, on se tournera vers des procédures adaptées. A court ou moyen terme, le partenariat avec les propriétaires permet d'éviter l'acquisition à un prix élevé ou le recours à l'expropriation. A long terme, l'acquisition est intéressante car le prix d'achat est nettement plus faible qu'en cas d'acquisition pour un projet déjà avancé (le terrain a alors pris de la valeur puisqu'il porte un projet et que la collectivité en a un besoin urgent). Les frais de portage d'un terrain mis en réserve à long terme restent largement inférieurs à l'augmentation de son prix dans le temps par spéculation. Les frais de portage incluent la taxe foncière sur les propriétés non bâties (80% de la valeur locative cadastrale du terrain) qui dans le cas du foncier non bâti est faible (générale-

ment entre 1% et 1‰ de la valeur vénale du terrain) ainsi que les coûts de gestion et d'assurance (Comby, et al., 1996).

Outils et temporalisation de la stratégie foncière

Réserves foncières à long terme

Il n'est pas important dans le cas de ces acquisitions de savoir ce que seront leurs affectations précises. Il est uniquement nécessaire de justifier leur intérêt par rapport aux objectifs de la collectivité. Ces biens peuvent être utilisés à un horizon de 10, 15, 20 ans, voire plus. Ils doivent être le support d'un foncier aménagé à un prix acceptable.

OUTILS: Zone d'Aménagement Différé (ZAD), DPU, négociation à l'amiable

Acquisitions pré-opérationnelles

Ces acquisitions se réalisent dans le cadre de projets déjà définis, pour lesquels des études préalables, de faisabilité ou pré-opérationnelles ont été réalisées. Complétant les réserves foncières, elles permettent d'anticiper la réalisation d'un projet dont l'élaboration est en cours, qui serait réalisé à un horizon d'environ 5 ans.

OUTILS: Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), DPU, négociation à l'amiable, partenariats

Acquisitions opérationnelles

Elles se réalisent lors de la phase d'exécution d'un projet, lorsque celui-ci est définitivement approuvé par la collectivité.

OUTILS: Déclaration d'Utilité Publique (DUP), négociation à l'amiable

(Pôle administration générale de la CUB, 2002)

Il s'agit donc pour la puissance publique de territorialiser sa stratégie, suivant les objectifs de développement qu'elle a établis et les projets qu'elle a lancés. Elle peut alors cibler ses actions et mettre en place les outils les plus pertinents pour réaliser la maîtrise foncière recherchée. Un suivi permanent des marchés fonciers locaux est également

indispensable pour actualiser toute politique foncière et assurer ainsi sa pertinence dans le temps.

Les politiques foncières paraissent aujourd'hui essentielles pour les collectivités locales. Elles leur permettent une meilleure maîtrise de leurs territoires et de leurs projets de développement. Des outils de mise en œuvre de ces politiques foncières publiques existent, qui sont capables de les affiner et les adapter de manière cohérente aux territoires en question, notamment via une temporalisation de l'action foncière. Certains de ces outils, nationaux ou locaux, sont aujourd'hui en évolution, et leur utilisation optimale au sein des politiques foncières passe nécessairement par un travail de territorialisation.

B. Territorialiser pour optimiser l'utilisation d'outils en évolution

Certains outils de maîtrise foncière demandent pour leur utilisation de cibler précisément le lieu de leur action. Il s'agit de la nouvelle forme du DPU qui implique de délimiter des zones d'action particulières, des diverses formes de partenariats qui peuvent s'appliquer plus ou moins efficacement selon les secteurs, ou encore, pour la CUB, de la mise en place d'un EPFL départemental dont le fonctionnement implique de lui attribuer des territoires d'intervention. La territorialisation joue donc un rôle essentiel, lien incontournable entre la stratégie foncière et l'intégration adaptée des outils à cette stratégie.

Nous n'aborderons pas ici la création et le fonctionnement des outils étudiés. Ceci figure dans le livret joint « Les outils de la maîtrise foncière ». Nous nous pencherons essentiellement dans cette partie sur les apports de ces outils à la stratégie foncière, ainsi que sur le lien entre leur utilisation et la territorialisation des stratégies foncières.

1. Les nouvelles modalités d'utilisation du DPU

Le DPU, un instrument aux multiples atouts

En matière d'urbanisme, le DPU est un instrument privilégié de l'interventionnisme foncier pour les collectivités. Il leur permet de mener à bien leur politique foncière d'une façon relativement simple, souple et peu coûteuse. Les collectivités publiques usent également souvent du DPU comme d'un moyen de prévention des risques, lorsqu'il s'agit par exemple de protéger des berges ou des zones inondables (par exemple sur les rives de la Garonne).

Par ailleurs, c'est une alternative à l'expropriation, qui reste elle-même un outil de dissuasion, réellement mis en œuvre après un refus définitif du propriétaire de céder son bien. L'expropriation étant fortement critiquée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Gerber, 2010), le DPU est un principe davantage accepté par la population car il ne dépossède pas une personne de son bien de manière autoritaire et n'est donc pas considéré comme une « vente forcée ». En outre, les coûts d'acquisition sont largement supérieurs dans le cadre d'une expropriation que dans celui d'une préemption.

Ces avantages ont cependant certaines contreparties. Le principal problème est la difficulté de planification des acquisitions. Le DPU ne s'applique que sur des transactions volontaires : on ne peut pas forcer le propriétaire à vendre son bien, comme c'est le cas lors d'une expropriation. La planification des dépenses publiques pour le DPU, et donc la mobilisation adaptée des crédits, peut ainsi être délicate, les délais étant parfois grands avant la mise en vente d'un bien.

Il faut enfin noter que le DPU tient un vrai rôle d'observatoire foncier : il permet l'approfondissement de la connaissance et l'étude du marché foncier. Grâce aux Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA), les collectivités en savent plus sur la composition sociologique et immobilière de leur ville. En effet, aujourd'hui, les DIA contiennent des informations précises sur les prix des biens en vente, et peuvent parfois préciser également les noms et acquéreurs des acheteurs potentiels (ce qui n'est pas toujours obligatoire). Cela permet à la collectivité, entre autres, de connaître qui vient s'installer sur son territoire, quels besoins ces nouveaux habitants vont générer, et quel est l'état du terrain en transaction. En effet, un prix trop faible sur une parcelle donnée peut, par exemple, révéler une insalubrité ou une détérioration de l'habitat. Alertée, la collectivité peut ainsi comprendre qu'une opération de rénovation est nécessaire dans cette zone.

Une connaissance détaillée des niveaux de prix pratiqués sur son territoire permet aux collectivités de mener une action foncière adaptée et qui peut évoluer avec le temps, en fonction de l'évolution de la situation du marché foncier lui-même.

Nous verrons par contre que les contentieux se multiplient, remettant en question la pertinence de la forme actuelle du DPU.

Une réforme nécessaire pour recentrer l'utilisation du DPU

Depuis qu'il a été instauré par la loi du 18 juillet 1985, le DPU est devenu un dispositif de choix pour la maîtrise de l'action foncière. Il est donc compréhensible que son utilisation se soit développée. Cependant, son champ d'application a connu une extension considérable. Le DPU initial, à vocation d'aménagement (préemption en vue d'un projet d'aménagement ou de constitution de réserves) s'est doublé d'une multitude de DPU « dérivés », de natures diverses : DPU sur les baux commerciaux et artisanaux, de maintien de locataires dans certains logements, par exemple. Si les buts recherchés par ces droits de préemption nouveaux sont également importants, le rôle premier de la préemption est perdu de vue. Sa pratique s'est banalisée : selon une enquête de l'Association Des Etudes Foncières (ADEF), réalisée en 2000, 80% des communes dotées d'un POS/PLU ont instauré un DPU sur leur territoire.

La vocation initiale du DPU s'est donc doublée d'usages plus ou moins éloignés du contexte de l'aménagement du territoire, aboutissant à une multitude de contentieux entre les mairies, les propriétaires, les acquéreurs évincés, et tout autre requérant (habitants, acteurs de l'immobilier, etc.).

Somme toute, la multiplication des litiges a affaibli la légitimité du DPU. Effectivement, son efficacité souffre de pratiques déviantes telles qu'une considération de l'acquéreur un peu trop orientée, une préemption de « blocage des prix » ou « à visée patrimoniale ». L'outil de préemption a connu une extension constante de son champ d'application, pour être finalement applicable à toute problématique urbaine de près ou de loin en lien avec le foncier. Le recours au DPU se fait parfois à la limite de la légalité, ce que dénonce le Conseil Européen des Droits de l'Homme (Conseil d'Etat, 2008). L'extension du champ d'application du DPU a finalement accru la force de l'intervention publique, modifiant ainsi l'équilibre entre intérêt général et intérêts particuliers.

Par ailleurs, le risque financier engendré par une utilisation confuse du droit de préemption n'est pas à négliger. L'annulation d'en moyenne 40% (Gerber, 2010) des préemptions (pour des problèmes de motivation, dépassement de délais, intervention de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, etc.) pèse parfois lourdement sur les budgets des collectivités. L'outil banalisé, son utilisation est devenue moins rigoureuse et donc risquée.

Finalement, c'est certainement la faible part de DIA réellement préemptées (0,6% national (Gerber, 2010), 2% pour la CUB (Jean-Michel Moze, directeur de la DAF de la CUB)) qui révèle le plus le paradoxe qui entoure le DPU. Outil phare des collectivités territoriales, son usage devenu trop approximatif a nui à son efficacité, et par conséquent à l'efficacité des politiques foncières en général.

Une réforme incitant à une territorialisation ciblant les objectifs fonciers

Une étude du Conseil d'Etat de 2008 a relevé ces dysfonctionnements et l'urgence nécessaire de réformer le DPU en vigueur. La première proposition est davantage de principe et marque l'intention de ramener le DPU à un rôle plus raisonné et rationalisé. Elle vise à redonner leur rôle aux autres outils de maîtrise foncière, éclipsés par la place prépondérante occupée par le DPU.

La seconde proposition est en revanche plus pratique, et introduit le rôle central de la territorialisation. Elle distingue deux préemptions distinctes, l'une planifiée, l'autre d'opportunité.

La préemption d'opportunité serait un droit de préférence accordé à la puissance publique, sans possibilité de contester le prix fixé devant le juge de l'expropriation. Il s'agirait d'une préemption au coup par coup, exercée lorsque la collectivité reçoit une DIA sur laquelle elle estime devoir se positionner, sans toutefois avoir défini de projet particulier.

La préemption planifiée serait en revanche un DPU exercé uniquement sur des périmètres dits de projets, ou des périmètres de protection de certains secteurs. Une fois ces périmètres définis, les prix de vente y seraient gelés pour une période de 6 ans. La collectivité y exercerait un droit de préemption semblable au DPU renforcé actuel, le propriétaire bénéficiant d'un droit de délaissement. Cet outil est en fait largement inspiré du régime des ZAD actuelles.

C’est la définition de ces périmètres de projets qui induit une territorialisation préalable de la stratégie foncière. Offrant la possibilité de maîtriser les prix sur certains secteurs, ils amènent cependant un risque pour la collectivité par le droit de délaissement donné en contrepartie au propriétaire. Il est donc nécessaire de territorialiser pour trouver le juste milieu entre des secteurs trop vastes et donc risqués (mises en demeure d’acquérir difficiles à assurer…) et des secteurs trop petits pour pouvoir mener des opérations d’envergure suffisante. En outre, le DPU doit systématiquement être justifié. Ces secteurs doivent alors trouver une légitimité dans le fait qu’ils portent réellement des enjeux publics (projets, études, réserves foncières). La justification des périmètres de projets induit alors une temporalisation de l’action foncière en caractérisant des secteurs de DPU à court, moyen et long terme.

L’utilisation du DPU sous sa nouvelle forme devra donc découler d’un travail fin de définition de la stratégie foncière et de sa territorialisation. Une stratégie à long terme, reconstituant des réserves, se traduira par exemple par une prise de risque, en délimitant des périmètres plus nombreux ou plus vastes et délicats à justifier. Le nouveau DPU permettra cependant d’acquérir à des prix avantageux.

Le Conseil d’Etat émet d’autres propositions, dont certaines révisent la forme des DIA. L’indication de l’identité de l’acquéreur potentiel devra être soumise à son accord préalable pour éviter les dérives (préemption « en considération de l’acquéreur »). De plus, les DIA devront préciser l’état du bien mis en vente, comme sa pollution éventuelle. Ces modifications sont un moyen de connaître plus finement les marchés immobiliers et fonciers, mais aussi de prendre plus rapidement des décisions, et rendre ainsi l’action foncière plus efficace.

2. La recherche de meilleurs partenariats entre les acteurs de l'aménagement

(Cf. fiches outils)

Nous l'avons déjà souligné, les tendances actuelles en matière de financement vont au désengagement à la fois de l'Etat et des collectivités locales. Suivant le modèle d'autres pays européens et sous l'influence de la commission, l'aménagement du territoire français tend à être plus proactif. Pour autant, plus que jamais, il est crucial pour les collectivités de maîtriser leur développement urbain. En effet, les enjeux tels que le renouvellement urbain et la lutte contre le réchauffement climatique impliquent des investissements lourds: démolition-reconstruction, réhabilitation d'immeubles, réfection de réseaux, utilisation de matériaux parfois plus chers mais de meilleure qualité isolante, etc. Or, les privés ont parfois tendance à préférer la construction de logements sur des terrains nus, à suivre la demande de logements individuels avec jardins et à dépenser le moins possible, quitte à lésiner sur la qualité.

Intérêts des partenariats

Les nombreux outils partenariaux sont autant de moyens pour associer puissance publique et acteurs privés (propriétaires, promoteurs, constructeurs). Les collectivités territoriales, selon la plupart de nos interlocuteurs, verront leurs moyens financiers de plus en plus limités, et l'association avec les acteurs privés paraît indispensable. Elle permet une maîtrise des usages du foncier sans acquisition par la collectivité, donc à moindre coût. Les acteurs privés ont également tout intérêt à travailler main dans la main avec la puissance publique, maîtresse de l'aménagement du territoire. Le partenariat public/privé est sans doute un outil « d'avenir, à rechercher immédiatement dans le montage d'une opération » (Jean Michel Moze).

La territorialisation, support du choix de l'action partenariale

Les partenariats publics/privés sont couramment utilisés en aménagement, mais les modalités en sont très variables (depuis la prise de risque jusqu'aux choix architecturaux du projet, etc.). Tous ne nécessitent pas un volet foncier permettant de s'assurer de la maîtrise des terrains. Dans certains cas, cette tâche incombe au public, dans d'autres, au privé engagé dans le contrat. Le tableau ci-après (Tableau I) illustre ces variantes.

Tableau I: Grille descriptive PPP, réalisée à partir du travail de J. Da Rold, Les Cahiers de l'ADES

	Dans le cadre réglementaire des docs. d'urbanisme sans implication CL	Pas de vision ni de projet de la CL: substitution du privé à la CL	La collectivité a le projet, mais pas le foncier et ne souhaite pas réaliser elle-même mais négocier	La collectivité a le projet et le foncier mais ne souhaite pas réaliser elle-même	La collectivité a la vision et le projet mais partenariat de réalisation avec propriétaires fonciers	La collectivité a le projet, le foncier et la volonté de conduire l'aménagement en coopération avec privés	La collectivité a le projet, la volonté de la maîtrise foncière et de la conduite de l'aménagement	Sur des sites aux franges du marché ou hors marché, volonté de faire venir des investisseurs sur projet porté par la CL
Vision, programmation	Privé	Privé	Public	Public	Public	Public	Public	Public
Montage, conception architecturale	Privé	Privé	Public et privé	Privé	Public et propriétaires privés	Public et privé	Public	Public
Réalisation	Privé	Privé	Privé	Privé	Public	Public et privé	Public	Public
Prise de risques	Privé	Privé	Privé	Privé, partagé avec CL	CL et propriétaires	CL	CL	CL
Types d'acteurs de la structure de projet	Lotisseurs-promoteurs particuliers	Promoteurs-aménageurs-développeurs (builders)	Promoteurs-aménageurs (ensemblier)	Promoteurs-aménageurs (ensemblier), SEM	CL, SEM ou SPLA (avec propriétaires)	CL, SEM, EPA SPLA avec promoteurs	CL, SEM, EPA, SPLA	CL, SEM, EPA, SPLA, OPAC (en RU)
Exemples Bordelais	87% des lotissements de maisons individuelles	Projet Arena pour le Zénith de Bordeaux – Floirac.	En PAE ?	Bordeaux-Berges du Lac (Bouygues)			La plupart des interventions de SEM	SEML en centre-ville ou en quartiers de "grands ensembles"
Situation au regard du marché	Dans le marché	Dans le marché	Dans le marché	Dans le marché	Dans le marché	Dans le marché ou aux franges	Dans le marché ou aux franges	Hors marché ou aux franges du marché

Ce tableau permet de rendre compte du panel de partenariats possibles entre la collectivité et les acteurs privés en aménagement. Selon le cas (la localisation du projet par exemple), l'acteur privé ne sera pas le même et ne remplira pas les mêmes missions. Il est à noter que dans certains cas, l'aménageur ensemblier est missionné sur des terrains que la CUB n'a que partiellement acquis et s'occupe d'acquérir le reliquat. Ce schéma est assez classique à la CUB.

La diversité des modes de partenariat entre promoteurs privés et puissance publique est illustrée par le nombre d'outils partenariaux existants (cf. livret « Les outils de la maîtrise foncière »). Selon les secteurs, un mode de partenariat sera plus adapté, et l'action foncière plus efficace. Il s'agit donc pour la collectivité d'identifier et caractériser les zones susceptibles d'accueillir un partenariat et, selon les caractéristiques des secteurs, d'estimer quels types de partenariat seraient les plus profitables. Un travail de territorialisation fin est donc nécessaire à l'utilisation optimale de l'action partenariale.

3. *Le cadre d'intervention d'un éventuel EPF*

Le projet d'EPFL départemental

Deux EPFL existent déjà en Aquitaine, l'EPFL Landes et l'EPFL Pays Basque. La Gironde s'intéresse à son tour à cet outil.

Le contrat d'agglomération 2006 État/Région/Département/CUB a lancé l'idée d'un projet d'EPFL à l'échelle départementale. Il devait apporter aux petites communes l'ingénierie et les moyens qui leur manquent pour mener une politique foncière efficace, et permettre une action à l'échelle du département dans l'objectif partagé de la lutte contre l'étalement urbain et l'émergence d'une conurbation Bordeaux-Arcachon-Libourne.

La Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS) est le premier Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à lancer en 2004 la réflexion sur la mise en place d'un EPFL, à l'échelle de son territoire uniquement. Jugeant le périmètre trop restreint, en particulier pour l'objectif départemental de lutte contre l'étalement urbain et contre le développement d'une conurbation girondine, le préfet a rejeté cette proposition. En octobre 2006, les statuts du possible EPFL sont mo-

difiés pour englober tous les EPCI du bassin d'Arcachon. Après l'avis cette fois réservé du préfet, les communes ne se sont pas prononcées favorablement pour la création de l'EPFL (Puts, et al., 2008).

Un nouvel EPFL en Gironde est actuellement à l'étude (cf. Figure 1 et Tableau II).

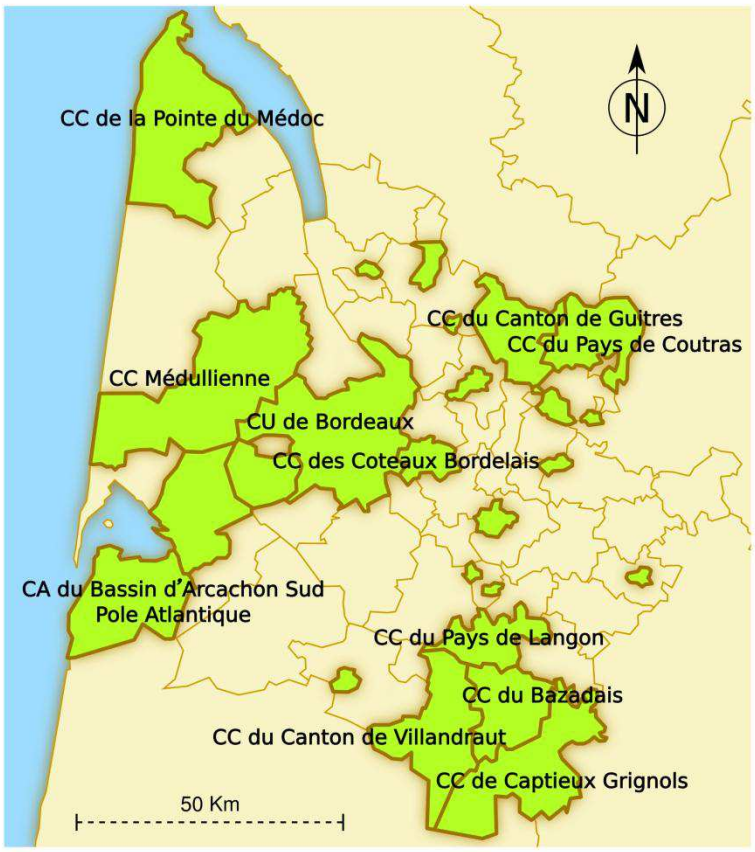


Figure 1: Périmètre de l'EPFL à l'étude aujourd'hui (source: ASTYM)

Tableau II : Population en 2006 des EPCI et communes adhérentes à l'EPFL (source: ASTYM)

	Population 2006
CUB	702 522
COBAS	60 143
Autres EPCI	116 670
Communes adhérentes	47 226
Total	**926 561**

L'atout de ce périmètre est d'englober deux des trois pôles urbains du département : la CUB et Arcachon (le troisième étant Libourne). Ceci est essentiel pour mener à bien la politique départementale de lutte contre l'apparition d'une continuité urbaine entre ces pôles. Un tel EPFL pourrait apporter une cohérence entre les différentes politiques des EPCI concernés, et assurer une action à l'échelle départementale. La CUB est en effet concernée par des problématiques dépassant ses frontières, ce qui motive sa volonté d'adhérer à l'EPFL. Les problématiques d'habitat, d'accueil d'activités dépassent les frontières communautaires et se posent à cette nouvelle échelle. Les collectivités directement voisines de la CUB ont l'avantage de proposer de logements à des prix plus abordables et une fiscalité plus avantageuse pour les entreprises tout en bénéficiant de la proximité de l'agglomération. La problématique du transport est également abordée à une échelle plus large que celle des seules collectivités et se posent de plus en plus à une échelle plus vaste En ce sens, on peut donc déplorer que le périmètre de l'EPFL soit si morcelé et notamment que la totalité de l'aire urbaine bordelaise ne soit pas incluse dans ce périmètre. Ainsi, en tant que coordinateur départemental des politiques publiques menées par les différentes collectivités, un EPFL intervenant sur un tel périmètre paraitrait peu adapté.

La question de l'adhésion de la CUB à l'EPFL

Choix du type de financement

Le blocage à la création de l'EPFL départemental est avant tout politique. Les services de la CUB et le Conseil Général négocient actuellement pour débloquer la situation et proposer des solutions satisfaisant les exigences de la CUB, élément essentiel de l'EPFL de par son poids au sein du département.

Les élus de la CUB sont en effet réticents vis-à-vis de l'instauration de la Taxe Spéciale d'Equipement (TSE), qui implique l'augmentation des impôts locaux. La TSE était en passe d'être abandonnée, une participation forfaitaire de chaque adhérent s'y substituant. Cette participation aurait alors été calculée en fonction du poids de chaque EPCI adhérente (notamment, hypothèse la plus probable, selon les bases fiscales des EPCI adhérentes), garantissant un financement équitable de l'EPFL par ses adhérents (cf. Tableau III). La CUB serait dans ce cas le financeur majoritaire. Ce mode de calcul assurerait des montants forfaitaires minimum à fournir par les autres adhérents potentiels, par rapport à un calcul selon la population par exemple, favorisant ainsi leur éven-

tuelle adhésion. L'absence de TSE, et ces montants forfaitaires réduits, pourraient permettre de rallier d'autres EPCI à l'EPFL, et harmoniser ainsi son périmètre qui, comme nous l'avons vu, reste morcelé.

Tableau III: Exemple de calcul de la participation forfaitaire versée à l'EPFL par les différents adhérents sur la base des recettes des impôts locaux (source : ASTYM)

	Produits impôts locaux	Répartition en %	Montant en M€
CUB	1 299 311 485 €	90,1%	2,25
COBAS	70 516 214 €	4,9%	0,12
Autres EPCI	49 613 248 €	3,4%	0,09
Communes adhérentes	22 653 054 €	1,6%	0,04
Total	**1 442 094 001 €**	**100%**	**2,50**

(Ces calculs se basent sur les recettes des impôts locaux; sur les bases fiscales, la part de la CUB serait moindre)

Ces solutions ont dernièrement été remises en question. Le Conseil Général, qui souhaite finalement la création d'un EPFL avec TSE, a saisi le préfet dont dépend la décision finale de création de l'EPFL Dans le cas où la TSE serait retenu, la CUB n'adhèrerait pas à la structure, les élus restant fermes sur leur position. A priori, la création d'un EPFL n'incluant pas la CUB serait difficilement envisageable. La situation reste à ce jour encore bloquée.

Objectif et statuts

La définition des objectifs et de l'action de l'EPFL représente également un enjeu important pour la CUB: le département, qui conduit le projet d'EPFL, et la CUB sont en discussion pour en adapter les statuts de manière à les rendre compatibles avec les objectifs communautaires. L'économie de la ressource foncière est une priorité pour la communauté urbaine, qui souhaiterait inscrire ce principe dans les statuts du nouvel établissement (en conditionnant les acquisitions à une économie d'espace, une limitation de l'étalement urbain, une préservation de l'armature naturelle par exemple).

La Communauté ne peut évidemment pas intervenir hors de ses frontières, même si par certains aspects, les enjeux de son développement se posent à une échelle plus large. Participer à la définition des statuts de l'EPFL, de ses objectifs, est un moyen

d'influer sur son intervention à l'extérieur de la CUB. Les actions menées par l'EPFL hors CUB serviraient donc les objectifs communautaires au-delà de ses frontières, soit à une échelle plus pertinente.

Place de la CUB dans la gouvernance de l'EPFL

Le mode de gouvernance de l'EPFL fait également l'objet d'un examen attentif. La CUB serait un acteur majeur de l'EPFL (75% de la population, financeur à près de 50% de l'EPFL), avec également le Conseil Régional et le Conseil Général. Sa représentation au sein de l'Assemblée Générale gouvernant l'EPFL se doit d'être établie en conséquence. Les propositions tablent aujourd'hui sur un poids pour la CUB de 49% des voix des collectivités adhérentes, et de 32,9% des voix totales (à même hauteur que les voix des Conseils) (Lafarie, et al., 2010).

L'EPFL au sein de la politique foncière communautaire

L'EPFL présente de nombreux avantages, et peut être un outil solide au service d'une politique foncière communautaire volontariste et bien définie.

Il représente un partenaire foncier fort, notamment en milieu urbain, au même titre qu'une Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) en milieu rural. L'appui de ces deux acteurs et leur travail conjoint pourrait constituer le « bras armé » de la politique foncière communautaire menée par une Direction de l'Action Foncière (DAF) interne à la CUB. Celle-ci verrait son rôle recentré sur un aspect plus stratégique (ce qui semble manquer actuellement, nous le verrons plus loin).

Cela pourrait également dessiner une politique foncière dépassant les frontières de la CUB et menée en partenariat avec les collectivités voisines, dans le cadre d'un projet de développement commun dont la CUB ferait partie intégrante. En ce sens, l'échelle départementale de l'EPFL semble pertinente et l'adhésion de la CUB à cette structure, souhaitable.

Enfin, il faut noter que l'intervention de l'EPFL est ciblée sur des secteurs déterminés, qui figurent dans la convention le liant aux EPCI. La territorialisation occupe donc une place prépondérante, puisque c'est elle qui déterminera ces secteurs d'intervention. Il faut donc identifier les cibles de l'action foncière, mais également distinguer quels périmètres seront traités par la collectivité elle-même, et quels périmètres seront confiés à l'action de l'EPFL. Il peut s'agir de zones vastes ou qui présentent des

prix fonciers élevés, nécessitant des moyens importants dont la mobilisation handicape la collectivité. L'EPFL reste donc un outil de maîtrise foncière particulier parmi tous ceux dont dispose la collectivité, et dont il faut guider l'action par une territorialisation fine.

Les outils étudiés ici montrent l'importance de la territorialisation dans les politiques foncières. Elle est nécessaire à une utilisation optimale des outils de maîtrise foncière à la disposition de la collectivité, c'est-à-dire une utilisation qui sert au mieux les objectifs stratégiques en matière de foncier. Ceci assure alors l'efficacité d'une stratégie foncière adaptée à son territoire qui, nous l'avons vu, est indispensable à la mise en œuvre du projet de développement fixé par la collectivité. L'évolution d'outils tels que le DPU, les partenariats et, dans le cas de la CUB, l'EPFL départemental, est l'occasion de relancer, voire reconstruire une politique foncière communautaire. Cette relance paraît aujourd'hui indispensable à la CUB.

II. La nécessaire relance d'une politique foncière

Après sa création, la CUB a mené une politique foncière de grande ampleur grâce à laquelle de nombreuses réserves foncières ont été faites. Au cours des années 1990-2000, cette politique s'est essoufflée, épuisant les réserves du passé. Aujourd'hui, dans un contexte foncier et immobilier défavorable, la CUB se doit de relancer sa politique foncière afin de pouvoir mener à bien l'intégralité de ses politiques publiques, notamment celles en rapport avec l'aménagement.

A. Les années 70-80 : une période favorable à une politique foncière ambitieuse

Avant le regain d'intérêt pour une politique foncière communautaire des années 2000, les dernières grandes actions foncières menées par la CUB datent des années

1970. Un rappel du contexte politique et économique des années 1980 est nécessaire pour comprendre cette perte de vitesse.

1. Un contexte national propice

Le rôle essentiel de l'Etat dans la politique foncière

Depuis la fin de la guerre et jusque dans les années 1970, la reconstruction justifie l'engagement fort de l'État et le recours fréquent à des outils contraignants tels que l'expropriation. Dans le même temps, la croissance urbaine devient de plus en plus rapide (en région parisienne, la croissance atteint les 4%) et les promoteurs privés ont un rôle de plus en plus grand dans le design urbain. Tout est mis en œuvre pour répondre aux besoins urgents en matière de foncier et de construction. La Loi d'Orientation Foncière de 1967 (n°67-1253) donne à l'Etat un nombre important d'outils lui permettant de gérer le droit des sols et d'en réglementer l'usage (permis de construire, POS…). L'Etat est un financeur important des politiques communales d'aménagement, en particulier en termes de politique foncière. A travers les Etablissements Publics Fonciers d'Etat, il constitue d'importantes réserves foncières lui permettant de mener à bien sa politique d'aménagement du territoire de façon active. Le droit de préemption, très utilisé, permet de contrôler les mutations foncières : il permet, outre les acquisitions, de contrôler les prix ou faire pression afin de bloquer une opération. Les volontés d'Etat sont quasi souveraines et en partie déconnectées de la réalité des marchés (Renard, 2003).

Cette volonté forte de l'Etat s'ajoute à un contexte macroéconomique rendant très intéressant la constitution de réserves foncières : les années 1970 sont marquées par les crises économiques et chocs pétroliers successifs (1973 et 1979). La forte inflation qui en résulte rend insignifiants les coûts de portage au regard du prix de revente des terrains après aménagement. Le bénéfice engrangé par les communes les encourage à mener des politiques foncières ambitieuses (Puts, et al., 2008).

Traduction de l'action de l'Etat au sein de la CUB

Dans l'agglomération bordelaise, cette politique nationale se traduit par la constitution d'une réserve foncière importante, assortie d'innovations dans la pratique foncière, notamment la notion de « pré-opérationnel », statut intermédiaire entre réserve et

terrain en cours d'aménagement, qui facilitait la sortie des réserves foncières. La CUB et l'Etat ont signé un Programme d'Action Foncière (PAF) quinquennal pour la période 1977-81.

2. *Le Programme d'Action Foncière de 77, moteur de l'action foncière communautaire*

Objectif et enjeux

L'objectif de ce programme était de « préparer l'aménagement futur du territoire communautaire dans les meilleures conditions économiques et financières possibles » (Direction du Patrimoine Communautaire, 2002). L'achat préalable de terrains sur des futures zones d'extension urbaine permettait d'y maîtriser les prix du foncier tout en récupérant une partie de l'investissement consacré à la mise en place d'équipements, grâce à la plus-value faite lors de la revente. Le programme était décliné selon quatre thèmes, regroupant les actions foncières permettant ou facilitant :

- l'extension urbaine
- la transformation du tissu urbain
- la création de coulées vertes
- la réservation d'emprises pour les équipements publics

Partage des responsabilités entre l'Etat et la CUB

Dès le vote des budgets alloués à l'action foncière de 1976 on remarque les prémices de la décentralisation. M. Montagne remarque lors d'une délibération de l'assemblée nationale d'Octobre 1976 une réduction des budgets de l'Etat en faveur des collectivités dans le domaine de l'acquisition foncière et qualifie ce changement de progrès répondant à un réel besoin des collectivités. La répartition des tâches à accomplir entre l'État et la CUB rendait relativement facile l'action foncière de celle-ci : l'Etat s'occupait d'une partie des procédures juridiques (mise en place de ZAD…) tandis que la CUB mettait en œuvre le programme fixé. L'Etat finançait les acquisitions à hauteur de 30%. La création de réserves foncières était particulièrement intéressante du fait de la forte inflation observable au cours de cette période.

Ce premier programme a eu des résultats différents selon les thèmes considérés. Ainsi le bilan en termes de réserves foncières est mitigé selon leurs destinations (mise en œuvre d'un programme pour l'habitat, d'activités économiques ou d'équipements publics). Ces actions ont permis ou facilité la réalisation d'opérations d'aménagement importantes. Le cas de l'îlot Bonnac, attenant au quartier moderne de Mériadeck, en est un exemple significatif. En effet, acquis au cours des années fastes de la constitution des réserves foncières, ces terrains à prix dérisoires sont devenus un espace stratégique du cœur du centre-ville de Bordeaux. En 2004, suite à l'approbation d'un dossier de ZAC, il a fait l'objet d'importants travaux de réhabilitation et est aujourd'hui l'un des quartiers les plus chers de Bordeaux (4 000 €/m²). On observe que la maîtrise préalable du paramètre foncier du projet a permis de s'affranchir des contraintes et des délais d'une acquisition progressive consécutive aux études pré-opérationnelles. De plus, outre l'économie vis-à-vis du projet lui-même sur le prix du foncier, la création de réserves foncières à long terme a également permis d'anticiper l'extension urbaine et de profiter de prix réduits d'une zone considérée comme périphérique à l'époque de l'acquisition.

Ces avantages sont également perceptibles sur des projets d'actualité tels que le nouveau pont Bacalan-Bastide dont les culées sont construites sur des terrains faisant partie des anciennes réserves foncières de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Un autre exemple frappant est celui de Bordeaux Nord, sur les berges du Lac : ce quartier, autrefois périphérique est aujourd'hui situé dans le cœur urbain de la CUB et est porteur de nouveaux projets urbains. Il en résulte une meilleure maîtrise des coûts d'opération ainsi qu'une efficacité et une rapidité de lancement des projets. A l'inverse, l'important mitage des zones naturelles montre l'échec de la politique menée en faveur des coulées vertes (Direction du Patrimoine Communautaire, 2002). Les bilans dressés à la fin des années 1980 mettent en évidence que sur les sept coulées vertes qui avaient été définies, seulement trois semblaient avoir résisté à l'urbanisation (Labat, 2009). La politique de densification des centres bourgs menée actuellement vise à limiter le mitage qui n'a pas pu être évité par le passé. Les trames verte et bleue, relancées dernièrement par la CUB dans le cadre de l'action de la Direction du Développement Durable et de l'Ecologie Urbaine (DDDEU), ajout récent dans l'organigramme communautaire, reprennent l'ancien objectif des coulées vertes.

3. La ZAD, outil privilégié pour la constitution de réserves foncières

Intérêt des ZAD

La réalisation des objectifs du PAF 77-81 passait principalement par la création de Zones d'Aménagement Différé (ZAD). La création d'une ZAD constitue une zone de préemption urbaine. Elle donne la possibilité de répartir les coûts sur un certain nombre d'années et a longtemps permis une certaine maîtrise des prix sur la zone grâce au prix de référence. Chacune de ces ZAD faisait l'objet d'une fiche signalétique, précisant sa superficie, le projet d'aménagement pour lequel elle avait été créée, un bilan foncier (ce qui est acquis, ce qui reste à acquérir) et un bilan financier (Puts, et al., 2008).

Limite d'une stratégie basée sur les ZAD

Cependant, cette politique basée sur la mise en place de ZAD et sur les acquisitions a eu plusieurs limites majeures : ces achats n'étaient pas toujours basés sur des décisions stratégiques, mais pouvaient reposer sur une logique d'achat et de vente systématique, permettant le plus large profit possible pour la collectivité. Le prix de référence auquel les mairies achetaient était celui fixé un an avant la création de la ZAD, et ne correspondait plus à la réalité du terrain. Le manque de transparence des procédures a conduit à la multiplication du nombre de recours. De plus, même les ZAD faisant l'objet d'un projet n'étaient pas toujours aménagées, du fait de leur mauvaise image. En effet, les habitants avaient en tête la mauvaise image des Zones d'Urbanisation Prioritaires (ZUP), en plus de l'idée de « municipalisation » des sols dont elles étaient porteuses. Le lobbying des promoteurs constructeurs immobiliers, qui avaient l'impression que la municipalité se substituait à eux, pouvait également ralentir une opération.

Un second PAF a été initié pour la période 1983-1987, cependant, comme nous allons le voir, un certain nombre de facteurs nouveaux, dont les lois décentralisatrices, n'ont pas permis de tenir les objectifs du contrat tel qu'il avait été établi.

4. La fin des Programmes d'Action Foncière

Désindustrialisation et décentralisation : le changement des politiques publiques

Les années 1980-1990 sont des années charnières : la désindustrialisation, ainsi que la décentralisation et le désengagement de l'Etat transforment totalement le contexte général d'établissement des politiques publiques. La désindustrialisation fragilise l'économie et l'Etat est contraint de changer de politique pour ralentir l'inflation : le recours à l'emprunt est de plus en plus difficile (taux d'emprunt à deux chiffres), ce qui limite les actions foncières trop audacieuses. A ceci s'ajoute un coût élevé du portage foncier. L'inflation a conduit à la création d'une bulle spéculative qui ne peut qu'éclater. Les prix immobiliers et fonciers diminuent, rendant l'anticipation foncière beaucoup moins attractive, d'autant que les collectivités ne disposent plus que de leurs propres crédits pour mener leur politique foncière. Or elles n'en n'ont pas toujours les moyens financiers (ou ne souhaitent pas bloquer de fonds propres à la constitution de réserves) ou structurels (les institutions doivent s'adapter aux nouvelles compétences qu'on leur attribue) (Renard, 2003).

Evolution de la politique foncière de la CUB

L'impact de ces changements sur la politique foncière de la CUB est extrêmement important, puisqu'ils signent sa fin provisoire. Au sein de la CUB, il n'y a pas d'urgence à effectuer ces restructurations ou à bloquer des crédits spécifiques, du fait des réserves importantes déjà constituées, d'autant plus que la communauté réalise alors d'importants travaux d'équipement et d'aménagement mobilisant une large part de son budget.

5. Les difficultés de constitution de réserves foncières

Avant le début des réformes décentralisatrices, l'action foncière, dans le cadre du premier PAF avait permis la constitution de réserves très conséquentes, qui ont servi et presque suffi jusqu'au début des années 2000. D'importantes opérations, livrées très récemment ou encore à livrer se sont faites sur cette base. Cependant, on ne peut que constater que cette réserve s'épuise rapidement. Outre cet épuisement des réserves, le

statut même de réserve foncière est de plus en plus remis en question. Un terrain possédé par une collectivité doit l'être pour une raison précise servant l'intérêt général, sans quoi il remet en cause le droit fondamental de la propriété privée. La constitution de réserves ne suffit plus à justifier préemption ou expropriation. Le foncier est donc systématiquement affecté à une thématique (habitat, économie, écologie urbaine,…) et se tourne généralement vers un statut de foncier pré-opérationnel voire opérationnel. En outre, le manque de moyens croissant et les courtes échéances électorales poussent à négliger le long terme, et donc la réserve foncière (voir paragraphe BILAN : état des réserves foncières de la CUB dans les années 2000 ci-dessous).

B. Une situation nouvelle nécessitant l'adaptation de la politique foncière

Aujourd'hui, la CUB se retrouve face à l'épuisement de ses réserves foncières, ce qui constitue un réel frein au développement de son territoire. Consciente de la diffusion progressive de la pression foncière, elle n'en reste pas moins acteur de ce marché en crise. Pourtant, si la communauté urbaine est loin d'être novice en matière de maîtrise foncière, il lui sera nécessaire de réaffirmer sa stratégie si elle veut pouvoir mener à bien ses projets et atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Impulsée par une pression sociale et politique forte, la relance passera avant tout par la valorisation de ses outils d'intervention et la mise en cohérence des différentes politiques communautaires.

1. Une politique communautaire ambitieuse…

La CUB a décliné dans les différents documents de planification et de programmation (Plan Local d'Urbanisme [PLU], Programme Local de l'Habitat [PLH] et Plan de Déplacement Urbain [PDU]) les objectifs communautaires. Ces objectifs couvrent différents domaines des politiques publiques tels que le transport, l'habitat, la protection des espaces naturels, le développement économique, les équipements publics, etc. Ainsi la CUB souhaite donc:

- Faciliter la mise en place des différents réseaux à sa charge (voirie, assainissement, déchets).

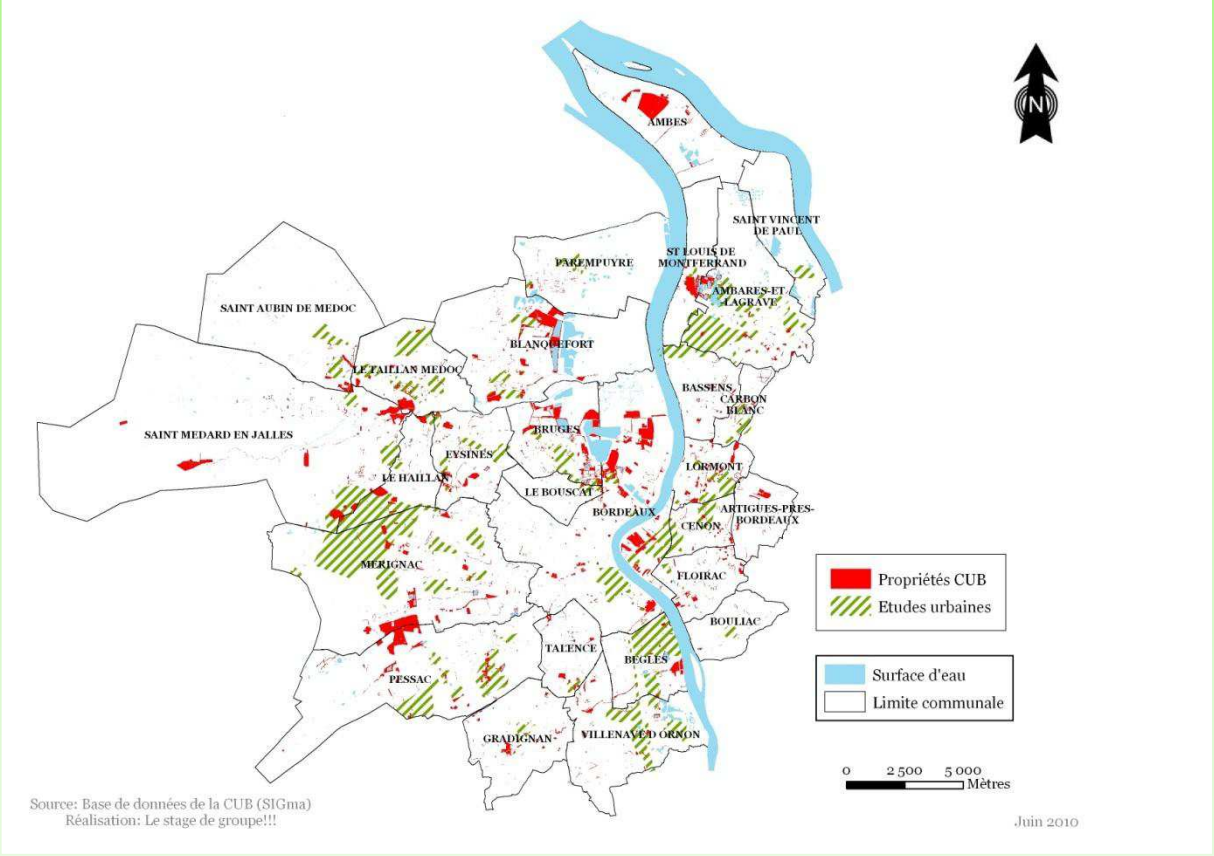
- Prioriser l'action urbaine autour des centralités et polarités afin d'augmenter l'accessibilité et l'attractivité du territoire, ceci en favorisant la densification des corridors urbains desservis par les Transports en Commun en Site Propre (TCSP).
- Amplifier la diversification territoriale, la mixité sociale et la détente des marchés fonciers et immobiliers dans le cadre de la mise en œuvre du PLH et du plan d'action pour le logement social.
- Harmoniser le développement et le renouveau urbains autour du maillage du réseau viaire, avec comme objectif une consommation économe du foncier (densification, transformation des tissus existants, requalification des friches).
- Attirer de nouvelles entreprises en zones urbaines et sur les grands sites d'activité économique par le maintien du tissu industriel local, par l'aménagement du territoire et le développement des équipements, et par la mise à disposition d'une offre foncière plus adaptée à l'attente des entreprises.
- Améliorer notamment la protection des espaces naturels et ruraux, en développant un partenariat avec le Conseil Général. (Direction de l'Action Foncière, 2007)

La réalisation de ces différents objectifs par la CUB n'est possible que si elle possède la maîtrise du foncier. En conséquence, elle doit mettre en place une politique foncière efficace s'appuyant sur une stratégie foncière globale et partenariale. Cette stratégie définit les enjeux pour la communauté : outre la maîtrise du foncier nécessaire à la réussite des projets communautaires, il s'agit du besoin d'anticipation dans ce domaine, de la constitution de réserves foncières et de la mise en œuvre de l'ensemble des outils de l'urbanisme et de l'aménagement.

2. … Mais une pression foncière sans cesse accrue

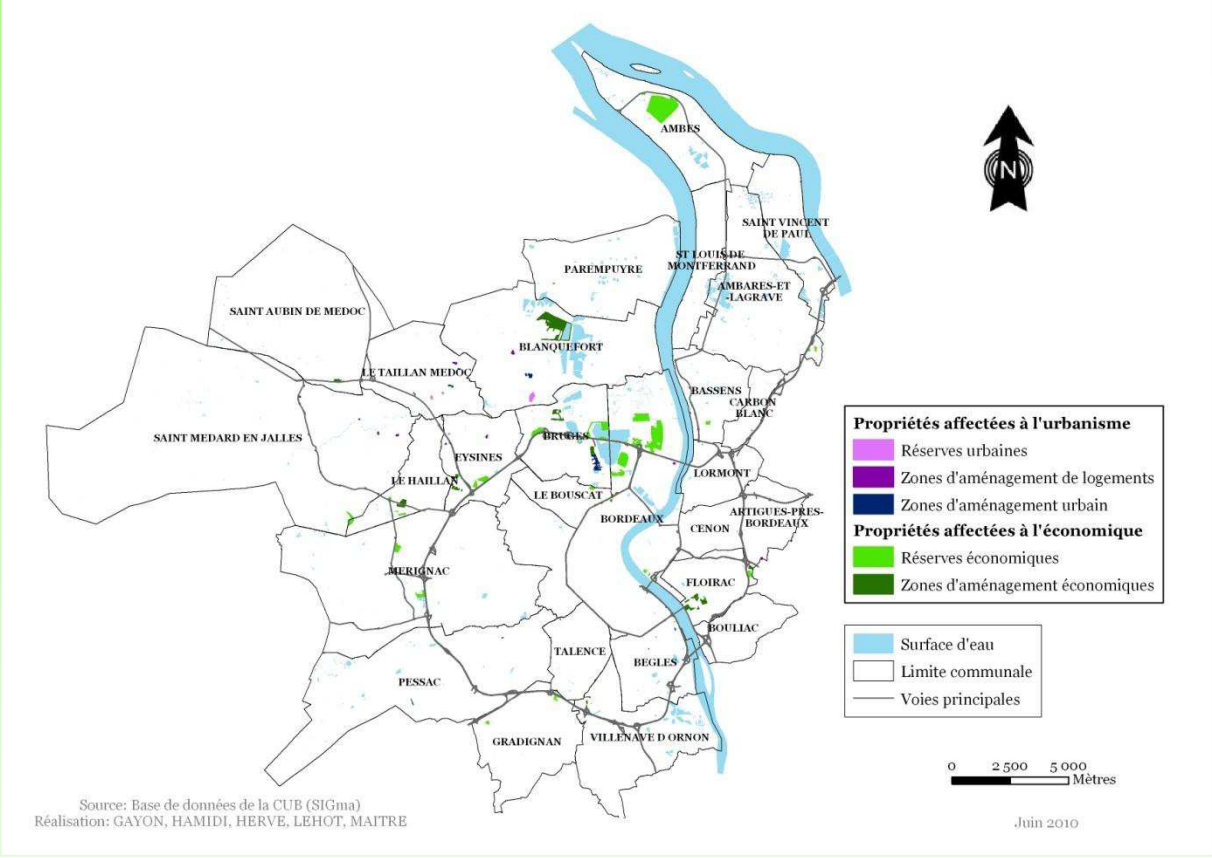
BILAN : état des réserves foncières de la CUB dans les années 2000

Les réserves foncières de la CUB ont été largement utilisées jusqu'à aujourd'hui pour mettre en œuvre les projets communautaires. Le stock de foncier appartenant à la collectivité s'est donc considérablement réduit. La CUB, d'après la Direction de l'Action Foncière, est aujourd'hui propriétaire de 5 000 ha de terrains. De ces propriétés, une part est dédiée à la voirie (domaine public), de l'ordre de 3 000 ha. Des 2 000 ha restants, une part reste inexploitable et difficilement valorisable. En effet, certaines parcelles ont une taille trop restreinte, une forme inadaptée (longues parcelles étroites), une situation ou des servitudes rendant leur commercialisation ou exploitation difficile (zones inondables, parcelles dédiées à l'assainissement, etc.). Ces terrains constituent ce qu'on appelle les « délaissés d'opérations et de voieries » et représentent 18,6 ha. Les terrains restants sont répartis entre les pôles de la CUB, et chacun dispose donc de foncier réservé, destiné à des projets précis déjà connus (cf. Carte 1), ou simplement à titre de réserves pour des projets futurs.



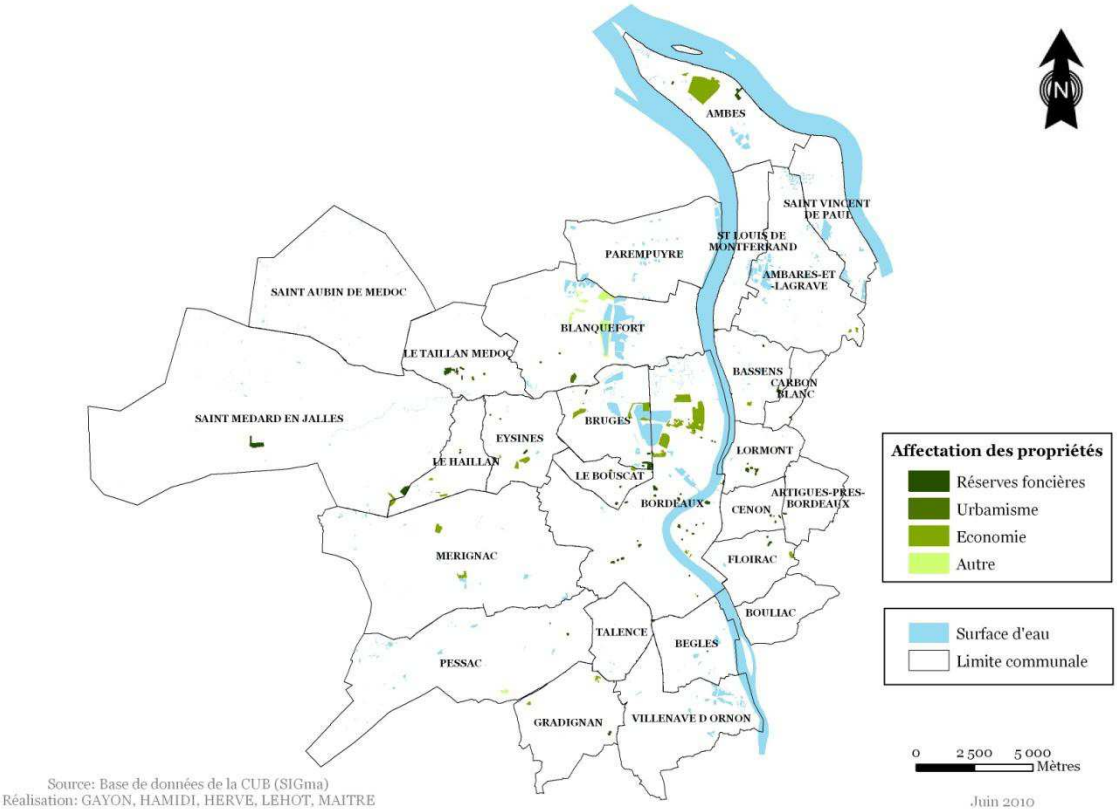
Carte 1: Des propriétés communautaires déjà comprises dans des périmètres de projets futures

Chaque pôle a également la responsabilité de déterminer, parmi les terrains qui lui sont affectés, ceux qui n'ont pas d'intérêt particulier et que la CUB peut envisager de revendre. Ainsi, elle possède 936 ha de terrains utilisables répartis entre chaque grande direction : le volet « aménagement urbain, logement » dispose par exemple d'une superficie de 242 ha, le volet « développement économique » de 482 ha, etc. (Direction de l'Action Foncière, 2010) (cf. Carte 2). Enfin, 56,6 ha restent à allouer au domaine public ; ces terrains devraient prochainement être classés comme voieries et alignements de voieries réalisés. Cet inventaire des terrains de la CUB a été récemment effectué par la cellule de valorisation du patrimoine foncier, et est constitué de fichiers spécifiques faisant un état des lieux descriptif des parcelles par affectations et par communes.



Carte 2: Localisation des propriétés communautaires affectées à l'aménagement urbain et économique

La CUB n'a donc pas une surface effectivement utilisable aussi importante que les 5 000 ha avancés précédemment. Elle fonctionne actuellement à flux tendu, revendant chaque année autant de terrain qu'elle en achète. Elle entretient un parc foncier de 2 000 ha au fil des ans, mais ne constitue plus de réserves foncières à long terme, privilégiant la maîtrise du foncier opérationnel (cf. Carte 3).



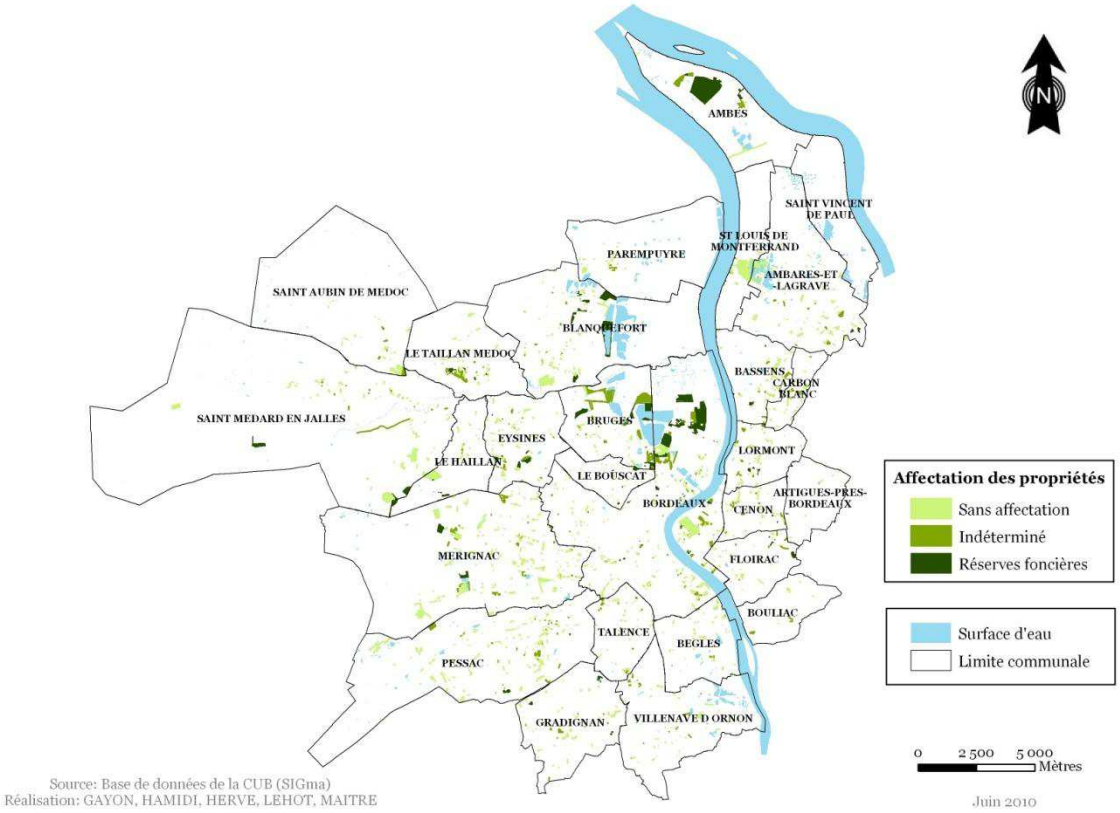
Carte 3: Des propriétés désignées comme réserves foncières

Cette carte met en en évidence les inégales répartitions des réserves foncières sur le territoire de la CUB. En effet, certaines communes sont quasiment dépourvues de réserves sur leur territoire, c'est le cas de St Aubin de Médoc ou de St Louis de Montferrand, etc. Au contraire le cœur urbain concentre une part importante de ces réserves, en particulier aux abords du lac. Bordeaux Nord, le Bouscat et Bruges accueillent de nombreuses réserves, tout comme les communes du Nord. Ceci est le résultat de deux faits : d'une part, la volonté politique est de développer le cadran Nord rive gauche, d'autre part le développement passé de l'agglomération (vers le sud-ouest) a épuisé le stock de réserves foncières partout ailleurs.

Lors de la production des cartes relatives à l'état des propriétés foncières de la CUB, la base de données communautaire nous a montré ses limites. En effet l'ensemble des propriétés ne porteraient pas toujours d'affectation. Une partie est clairement attribuée aux aménagements et équipements communautaires, une autre aux réserves foncières (dédiées ou non à un pôle spécifique). Enfin, il existe des propriétés dont on ne connaît pas l'affectation, soit parce qu'elle n'a pas été renseignée, soit parce qu'elle est « indéterminée ». Nous supposons que ces propriétés sans affectation pourraient donc

être considérées comme des réserves foncières (cf. Carte 4). Ces imprécisions sont d'autant plus gênantes que les propriétés concernées représentent une part importante des propriétés communautaires, tant en nombre qu'en surface, et sont réparties sur la totalité du territoire dont des zones à enjeux.

Un chapitre du rapport est consacré aux difficultés rencontrées lors de la mise en place de la démarche de territorialisation. Nous renvoyons ici le lecteur au livret « préconisations ».



Carte 4: Des affectations floues : réserves potentielles ou données non actualisées?

La CUB, un acteur du marché foncier

Du fait de l'épuisement de ses réserves foncières, la Communauté Urbaine est soumise au marché foncier plus qu'elle ne le maîtrise. Elle est même devenue acteur indirect de la spéculation foncière : par son action publique elle crée les conditions favorisant la spéculation privée, plus néfaste. La CUB développe des projets dans le cadre de ses politiques publiques, mais acquiert parfois le foncier nécessaire à leur réalisation lorsqu'ils ont déjà commencé. Les propriétaires concernés ont tout intérêt à conserver au maximum leurs terrains, jusqu'à expropriation par la collectivité ou arrangement à

l'amiable dans l'urgence. Leur terrain portant un projet communautaire, le prix alors fixé peut être largement supérieur à la valeur réelle du terrain. De plus, le prix de cette transaction servira ensuite de référence à des transactions pour des terrains voisins (France Domaine s'en servira pour ses estimations futures), favorisant ainsi l'augmentation de leur prix... Ce processus agit à l'inverse du rôle de la collectivité, dont le but est justement la lutte contre la spéculation et la hausse des prix afin de rendre le territoire accessible au plus grand nombre et en équilibrer la composition sociale.

L'observatoire du foncier, ou bien un travail approfondi à partir de données précises (accès à la base ŒIL, aux bases de données notariales [PERVAL] ou de la DGFIP,…), doit permettre de cerner le marché foncier plus finement qu'à partir des estimations des Domaines (trop anciennes), afin d'éviter des achats trop onéreux par rapport aux valeurs réelles des biens.

Il est également intéressant de se pencher sur le cas des terrains passant en zone à urbaniser (AU) et de comparer la démarche avec des agglomérations de taille et structure comparables. Sur la CUB, il n'existe pas réellement d'anticipation sur ces zones alors que sur l'agglomération de Montpellier, 40% à 45% des terrains ouverts à l'urbanisation sont maîtrisés par la collectivité. Ce chiffre s'élève à 60% dans l'agglomération de Rennes. Cette maîtrise préalable du foncier permet à la fois de limiter les coûts des futures opérations d'aménagement, d'avoir davantage de contrôle sur le devenir des terrains et d'y limiter les phénomènes de spéculation foncière (Da Rold, 2010).

Ainsi, l'absence de politique foncière anticipatrice et de mise en réserve de foncier a mené la CUB à une situation difficile. Équilibrer financièrement ses opérations est délicat, et elle ne peut pas prétendre réguler le marché foncier sur son territoire. Pire, elle le subit.

3. *Une politique dont les bases sont déjà posées*

Mise en place de la politique foncière

Aujourd'hui, la nécessité de mettre en place une politique foncière efficace s'est imposée. Les grandes lignes d'une politique foncière communautaire sont exprimées dans l'ensemble des documents de planification de la CUB, qui comportent tous maintenant un volet foncier.

Le PLH indique par exemple que « toute politique foncière en faveur de l'habitat devra rivaliser avec un marché devenu spéculatif ». Il précise que l'objectif de 50 000 logements à construire pour les 10 prochaines années sera difficile voire impossible à atteindre, compte tenu du marché foncier actuel et des terrains ouverts à l'urbanisation par le PLU approuvé en 2006, sans la mise en place d'une politique foncière efficace. Le PLH préconise enfin d'optimiser la veille foncière déjà ébauchée avec la Direction de l'Action Foncière, ainsi que de développer les partenariats avec les acteurs fonciers (porteurs fonciers, organismes sociaux, Société d'Economie Mixte [SEM], etc.)

Le PLU comporte également des préconisations en terme de foncier, pour chaque domaine d'intervention de la CUB présenté. Les objectifs et les grandes orientations de la Communauté pour l'habitat, le transport, le développement économique, le développement durable, s'accompagnent de grands objectifs fonciers (dégager des terrains à proximité des voies de transport, acquisitions en tissu diffus et en centres bourg pour densifier l'espace urbanisé, récupération des friches, protection des terrains naturels, etc.).

Le Schéma Directeur de l'aire urbaine bordelaise note quant à lui que le patrimoine foncier de la CUB n'est plus adapté aux besoins des politiques sectorielles communautaires (ASTYM, 2009).

Les objectifs de la politique foncière

Un nouveau programme d'action foncière a été élaboré pour les années 2000-2006. Il s'articule autour de trois axes, complémentaires aux objectifs des différents documents communautaires :

- rééquilibrage du développement urbain (renouvellement urbain, densification autour des axes de transports…)
- développement des sites économiques
- sauvegarde des zones naturelles

La politique foncière de la CUB recoupe les objectifs nationaux, tels que la restructuration des activités de la SNCF et du Port Autonome, la requalification des friches industrielles occasionnées et la requalification d'emprises militaires et administratives abandonnées après la restructuration de ces deux secteurs.

Ces objectifs ont été territorialisés pour 2000-2006 et leur financement est prévu par une ligne budgétaire spécifique dans le contrat d'agglomération de 2000. Cette enveloppe s'élevait à 20 millions de Francs pour 7 ans. Cependant suite à plusieurs entretiens, menés au sein de la CUB, force est de constater que cette enveloppe a presque totalement été dépensée pour des acquisitions pré opérationnelles voire opérationnelles (ASTYM, 2009).

4. Une politique qui reste néanmoins à affiner

Les atouts de la politique foncière et leurs limites

La politique foncière récente de la CUB, bien que ne faisant pas l'objet d'une structure commune claire, possède quelques avantages. On peut constater l'augmentation de la création de ZAC et de Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE), qui permettent une bonne maîtrise du devenir foncier et une participation financière importante des constructeurs à l'aménagement de nouveaux quartiers. La mise en place de SMS est également devenue courante, favorisant les partenariats entre bailleurs sociaux et promoteurs. Pour finir, l'utilisation du DPU permet à la communauté, après définition d'un projet d'aménagement, de le territorialiser et de se rendre maître des terrains. Cependant, aucun de ces outils n'est utilisé de façon optimale (on retrouve les limites de l'action foncière décrites plus haut) :

- Les créations des ZAC et PAE sont faites sans réelle vision à long terme.
- La délimitation du périmètre de DPU et les campagnes d'achat qui s'en suivent seraient d'autant plus efficaces si elles étaient assorties d'un PPI (Plan Pluriannuel d'Investissement) foncier. Il existe déjà un PPI foncier établi par le Pôle de Développement Economique (PDE) et pour l'action économique, qui n'est cependant pas respecté. En effet, mobiliser les moyens financiers suivant un programme d'action clair étant difficile, les actions foncières sont modifiées de façon à, d'une année sur l'autre, répondre aux urgences du moment (ASTYM, 2009).

Préconisation pour tirer meilleur profit de ces atouts

La stratégie foncière manque donc cruellement de moyens, ou tout du moins, les moyens existants ne sont pas mobilisés de façon à constituer une réelle politique. Cette politique devrait être établie avec une définition claire de priorités d'investissement et devrait demeurer inchangée sur une durée déterminée. La définition d'un PPI foncier, guidant les actions foncières de la CUB toute entière pourrait donner à l'action foncière la cohérence dont elle manque. L'élaboration du PPI pourrait être suppléée par un système d'observation du foncier et par une meilleure utilisation du Système d'Informations Géoréférencées (SIG) comme outil de traduction et compilation de toutes les politiques foncières sectorielles (politique économique, de l'habitat…). Le SIG est déjà en place à la CUB mais sa mise à jour n'est pas automatique, les différentes directions et services communaux n'ayant pas le « réflexe » SIG (ASTYM, 2009).

Il faut prolonger les prémices de politique foncière communautaire

La CUB ne parvient pas à établir de politique foncière communautaire et à la mettre en œuvre. Elle se trouve donc parfois dans une position délicate du fait du manque de réserves foncières suffisantes et est obligée de payer des terrains au prix fort, rendant l'équilibrage financier des opérations difficile voire impossible à obtenir, et devenant acteur de la hausse des prix du foncier. Certaines opérations actuelles profitent

des terrains acquis il y a 30 ans. Les bases d'une politique foncière effective sont néanmoins posées.

Des outils nouveaux peuvent appuyer la mise en œuvre de cette politique, notamment le nouveau Droit de Préemption Urbain, le développement des partenariats avec les propriétaires privés et la création d'un EPFL départemental. Une stratégie d'intervention foncière communautaire doit également induire une nouvelle organisation des services. Leur fonctionnement actuel n'a pas permis jusque-là la mise en place d'une politique anticipatrice efficace. Un recadrage de la stratégie foncière reste également à faire en y incluant de nouveaux facteurs qui complexifient la politique foncière par rapport à ce qu'elle était il y a 30 ans :

- Devant une nécessité de renouvellement urbain de plus en plus importante, la taille des parcelles sur lesquelles se feront les opérations d'aménagement sera de plus en plus petite,
- La communauté urbaine devra intervenir de plus en plus dans les opérations privées et en fixer le cahier des charges, tout en devenant un acteur de plus en plus proactif,
- La dimension qualitative des projets urbains devra être de mieux en mieux prise en compte (à cela s'ajoute la dimension de marketing urbain, nécessaire pour attirer des entreprises comme du personnel hautement qualifié, la main d'œuvre « rare », les créatifs…). (ASTYM, 2009).

Enfin, la remise sur le marché de certains terrains, notamment les délaissés, devra se faire sans attendre la demande. Ces parcelles, trop petites pour de grands projets d'aménagement, et a priori sans valeur pour la CUB, feront prochainement l'objet d'appels d'offre prioritaires pour les bailleurs sociaux ou d'appels à projets innovants ou expérimentaux dans le développement durable, l'habitat ou les nouvelles technologies (coopératives d'habitants telles que la « Cité des Castors », équipements d'isolation acoustique, etc.)

C. Un fonctionnement de l'action foncière perfectible

Au fil de nos lectures et de nos entretiens, nous avons pu constater que depuis un certain temps déjà, la CUB multiplie les délibérations et les demandes d'expertises par des acteurs indépendants (ASTYM, a'urba) visant à relancer l'intérêt pour une politique foncière anticipatrice. Cependant, aucune de ces démarches n'a débouché sur de réelles avancées, ce qui amène à penser que le problème pourrait être en partie structurel. Les relations entre la CUB et ses communes et l'organisation interne sont à réactualiser et peuvent ne pas fournir les conditions optimales de mise en place de la politique foncière.

1. Relation communes/CUB

La délibération n°2007/0440 du 22 juin 2007 pose les deux principes régissant les relations entre la CUB et les communes membres en matière de foncier: la transparence des règles applicables et leur réciprocité. Ce partenariat a pour objectif commun de faciliter la réalisation d'équipements et d'aménagements au service de la population. Les règles applicables aux cessions/acquisitions entre la CUB et les communes sont formalisées par la signature avec chaque commune de conventions. Ces conventions retracent les modalités de traitements des DIA, de portage financier par la CUB des préemptions à des fins communales, et les procédures de concertation entre les services communautaires et communaux.

Pour ce qui est des modalités d'échanges/cessions de terrains, trois grands domaines sont traités.

- Les modalités d'acquisition

Elles rappellent un principe clair, à savoir que les projets relevant de la compétence communautaire ou qui sont réalisés à des fins communautaires donnent droit à l'exercice du droit de préemption. Parallèlement, la CUB peut également effectuer des acquisitions à des fins communales qui s'inscrivent dans le cadre de convention précisant les conditions de portage et de rétrocession ultérieure à la commune. En outre, la réalisation d'équipements publics peut bénéficier de cession d'emprises foncières gra-

tuite, dans le cas où cette cession ne correspond pas à des parcelles constructibles et qu'elle n'affecte pas la fonctionnalité des biens restants.

- Les relations foncières CUB/communes

Dans le cas général d'une vente de terrains entre la CUB et les communes, le prix pratiqué est de 75% du prix fixé par France Domaine. Si la commune doit vendre un terrain acheté à la CUB depuis moins de 5 ans, celle-ci sera automatiquement prioritaire. De la même façon, la CUB s'engage à revendre en priorité aux communes les biens qu'elle leur a achetés et dont elle n'a plus l'utilité.

Des échanges de biens immobiliers peuvent être effectués entre la communauté et les communes. Ces échanges peuvent donner lieu au versement d'une soulte après évaluation de ces biens par France Domaine.

Un terrain peut être remis sur le marché privé s'il n'est plus utile ni à la CUB, ni à la commune, ni à un opérateur de logement social.

- Les règles de fixation du prix de vente des opérateurs privés

Pour la politique de logement social, les modalités de calcul de l'aide communautaire hors secteur Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) se fondent sur le coût de revient des opérations de logements locatifs conventionnés. Le montant de ces subventions ne peut pas se cumuler avec d'autres subventions communautaires relevant de régimes distincts, notamment d'aides à l'acquisition du foncier.

Afin de créer des conditions favorables au développement économique, une politique de tarification différenciée est mise en place: modulation des prix en fonction des emplois, des contraintes spécifiques des terrains, des effets structurants.

Certains des principes énoncés ci-dessus (tarification différenciée pour les communes et certains projets) s'opposent au principe de neutralité du foncier souhaité par la CUB et formulé par le Bureau de Communauté du 26 novembre 2009. Ce principe cherche à abolir la prise en compte du foncier en tant que valeur d'ajustement dans les projets. Le foncier serait cédé au prix du marché, plutôt qu'à des prix avantageux favorisant l'équilibrage des projets, qui constituent en quelque sorte une « subvention dégui-

sée » portée par le foncier. Les projets servant les objectifs communautaires seraient alors soutenus par une réelle participation financière de la CUB consécutive à une demande clairement formulée et argumentée. Ceci amènerait plus de rigueur et de transparence dans l'attribution des aides communautaires.

La délibération n°2007/0440 du 22 juin 2007 plus « procédurale » que stratégique a donc vocation à être reprise en cohérence avec les nouveaux principes validés par le Bureau de Communauté. En outre, les contrats de co-développement offrent aujourd'hui une vision plus dynamique des relations CUB/communes et devraient constituer une base de référence pour une stratégie foncière partagée.

Ces contrats établissent en accord avec les communes des périmètres d'action directe de la DAF : périmètre de veille ou d'études foncières d'anticipation (état du bâti, mutabilité, etc.). Plus intéressant pour permettre l'anticipation foncière, ils établissent les différents projets d'aménagement communaux à long terme. La DAF devrait donc s'appuyer sur ces informations, contenues dans les documents de co-développement, pour mener des actions anticipatrices et complémentaires aux actions directes.

Il semblerait opportun d'utiliser ces contrats de co-développement comme base pour la politique foncière menée par la DAF et de centraliser les données pertinentes de façon à établir un PPI foncier précis.

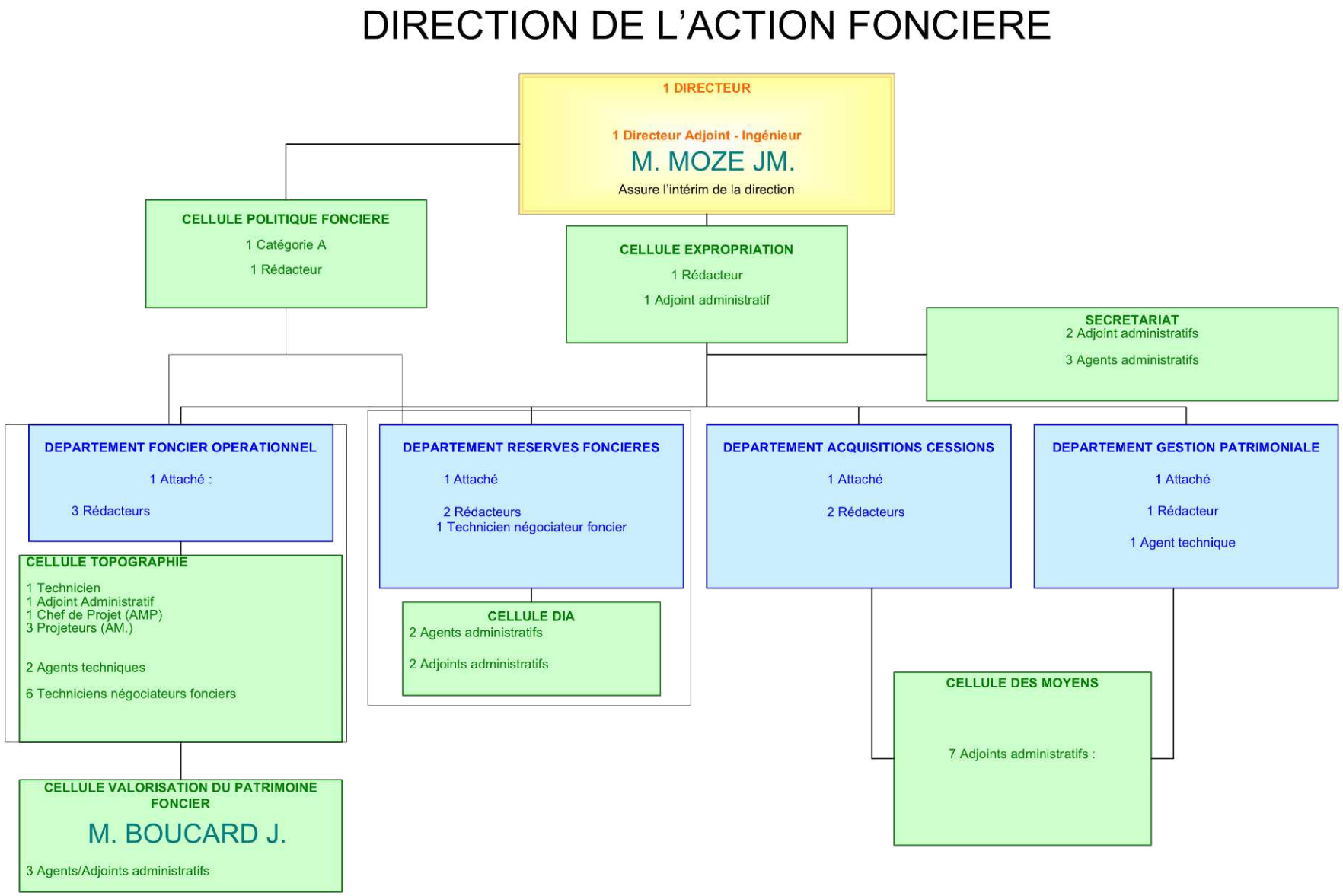
2. Action de la DAF

Présentation générale de la DAF

La Direction de l'Action Foncière (DAF) est identifiée à la CUB et hors de la Communauté comme étant la direction qui assure la mécanique d'acquisition/cession foncière communautaire. En fait, son fonctionnement est assimilable à celui d'un prestataire de services auprès des pôles de la communauté en matière foncière. Elle a la charge des acquisitions et cessions de biens pour le compte d'autres services dans le cadre de réalisation de projets communautaires (DUP, opération d'aménagement, etc.). Par exemple pour la réalisation de la troisième phase du tramway de la communauté urbaine, la DAF doit acheter 300 propriétés le long de la future ligne. Elle travaille soit en régie avec les directions opérationnelles, soit en délégation notamment avec les circonscriptions de voiries (mise à l'alignement, élargissement de la voirie, etc.). Elle assure en outre la gestion du patrimoine acquis. Au-delà de ce rôle de gestion, la DAF doit théoriquement assurer la maîtrise du foncier par la CUB (prix, vocation, etc.) en mettant en œuvre la stratégie foncière communautaire.

57 personnes réparties dans quatre départements et six cellules travaillent aujourd'hui à la DAF (cf. Figure 2). Chaque département possède une compétence propre.

Figure 2: Organigramme de la DAF (source: Communauté Urbaine de Bordeaux)



Le Département Foncier Opérationnel a pour fonction d'assurer la libération des emprises foncières pré-opérationnelles ou opérationnelles, c'est-à-dire des emprises foncières utiles à court terme pour une opération en cours de réalisation ou d'étude. De plus il doit suivre les changements dans les délimitations des parcelles cadastrales. Pour cela, il gère le document d'arpentage qui conserve ces modifications.

La DAF est également compétente en matière de réserves foncières par l'intermédiaire du Département du même nom. Les réserves foncières s'opposent par nature au foncier opérationnel. En effet, ce sont les acquisitions faites en dehors de toute opération ou affectation précise. Elles sont effectuées dans le cadre d'une stratégie foncière à moyen et long terme élaborée avec les directions opérationnelles telles que la Direction du Développement Opérationnel et de l'Aménagement (DDOA) et la Direction du Développement Urbain et Planification (DDUP). Les réserves foncières permettent de préparer les opérations futures et de réduire leurs coûts par un travail transversal et partenarial avec ces directions. Ce travail est facilité par la cellule DIA qui reçoit et fait part aux directions opérationnelles de la CUB des ventes de terrains ayant lieu sur son territoire (voir paragraphe Traitement des Déclarations d'Intention d'Aliéner ci-dessous).

Lorsque les procédures de préemption et de négociation à l'amiable ont échoué, la DAF peut avoir recours à la procédure d'expropriation via une cellule ad hoc. Cette cellule est composée de deux personnes extrêmement spécialisées, car c'est une procédure délicate qui ne supporte pas l'à-peu-près. La moindre erreur de procédure rend l'expropriation juridiquement fragile, le juge de l'expropriation étant chargé de la protection du droit de propriété.

Le Département Acquisition Cessions est en charge de la formalisation des transactions faites par les Département Foncier Opérationnel et Réserves Foncières. Les actes administratifs d'achat/vente avec les autres collectivités locales et les actes notariés passent par le Département Acquisition-Cession. Ces actes notariés, réalisés par les notaires de la communauté urbaine (avant la création de la CUB ces notaires étaient ceux de chaque commune), consistent essentiellement en une régularisation foncière.

La DAF s'occupe également d'entretenir le patrimoine de la communauté. Après la régularisation de l'acte de vente, le Département Gestion Patrimoniale s'occupe de faire l'état des lieux de la propriété. Il en transfère ensuite la gestion à un organisme compétent (Office Public d'Habitations à Loyer Modéré [OPHLM] par exemple) ou le

gère en régie pour des projets en cours de réalisation (relogement, etc.). Il effectue l'entretien et les travaux nécessaires (réparations diverses, réfection de toiture, etc.) sur les propriétés de la CUB. La Cellule des Moyens enregistre les données produites par les deux précédents Départements.

Sur ce diagramme apparaît également une Cellule Politique Foncière, créée pour établir la politique foncière de la CUB en collaboration avec les autres départements. Cette cellule s'est cependant dissoute très vite (après la démission du cadre de catégorie A) et n'a rien pu produire. L'établissement de la politique foncière n'est plus vraiment porté par une cellule en particulier, et tout dossier concernant la stratégie foncière est suivi directement par la direction du Pôle Aménagement Urbain et Habitat.

Procédure d'acquisition foncière de la DAF

Traitement des Déclarations d'Intention d'Aliéner

La CUB s'est dotée d'un DPU renforcé sur l'intégralité des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) du PLU. Ainsi, toutes les Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) se trouvant dans ces zones parviennent à la DAF. Chaque jour 40 à 50 DIA sont déposées et la communauté n'a pas les moyens techniques et financiers pour les traiter toutes. C'est pourquoi chaque service opérationnel détermine des périmètres de veille foncière sur les territoires où il prévoit de futurs projets. Le traitement des DIA se fait aujourd'hui par système informatique : les DIA sont enregistrées (par les communes elles-mêmes ou par la DAF) dans le logiciel Droits de Cités qui les compare aux périmètres de veille. Si les parcelles en DIA figurent dans ces périmètres alors une alerte est donnée et le travail coopératif de la DAF avec les autres directions commence.

Un travail coopératif et transversal avec tous les services

A chaque mutation concernée par un périmètre de veille, la DAF contacte l'intégralité des directions opérationnelles pour leur demander si le terrain en question les intéresse et si elle doit l'acquérir pour leur compte. En général, chaque service établit des périmètres correspondant à ses besoins, mais la DAF transmet les DIA sur l'ensemble des périmètres de veille à tous les services. Il s'agit probablement du seul

moyen pour chaque service de prendre connaissance des projets et besoins fonciers qu'ont leurs homologues.

Procédure d'acquisition

Lorsque la DAF reçoit un avis positif concernant un terrain, elle a deux mois pour faire valoir son droit de préemption, puis en cas de contestation du prix d'achat par le propriétaire elle a 15 jours pour saisir le juge de l'expropriation qui arbitrera sur le prix. Les délais engendrés par la contestation du prix sont souvent mis à profit pour effectuer des études complémentaires qui ne sont pas obligatoires lors de la création d'une DIA. Ces études complémentaires portent généralement sur l'état du terrain (pollution, amiante, etc.) afin de connaître les travaux éventuels qu'il y aurait à effectuer en cas d'achat et donc de pouvoir se rétracter si les coûts de remise en état sont trop importants.

Lors de l'achat d'un terrain, dans le cadre ou non d'une préemption, la DAF utilise également la négociation amiable pour pouvoir obtenir des terrains au meilleur prix. En effet, la CUB cherche à acheter de façon ciblée au moindre coût. Une négociation précoce, qui n'attend pas que les propriétés concernées fassent l'objet de DIA, est une démarche propice à l'acquisition en réserve foncière.

Une DAF à remanier

Aujourd'hui, la DAF joue un rôle d'opérateur foncier, puisqu'elle ne gère pas une stratégie foncière mais des transactions. La réflexion sur la définition d'une stratégie foncière (et sur la mise en place éventuelle d'un outil dédié de type EPFL) doit s'accompagner d'une redéfinition du rôle de la DAF qui doit jouer un rôle central. Tel est l'objet d'un rattachement au Pôle Dynamiques Urbaines qui permettra, de surcroît, de développer les synergies entre foncier, planification urbaine et urbanisme opérationnel. La mise en place d'une organisation plus transversale axée autour de la stratégie foncière doit également être envisagée.

Dans cette première partie, nous avons cherché à expliciter les bases sur lesquelles notre travail de territorialisation viendrait s'appuyer. Nous avons tout d'abord passé en revue le cadre juridique et les outils nationaux à la disposition des collectivités pour mener leur politique foncière. Nous avons tenté de démontrer la nécessité d'effectuer un travail de territorialisation afin de les utiliser au mieux. Une vue d'ensemble a ensuite été produite, résumant l'historique de la politique foncière de la CUB, faisant le bilan de son état actuel (état des lieux du foncier communautaire, identification des acteurs, etc.), décrivant les ambitions communautaires et enfin montrant les faiblesses de ce qui est actuellement en place.

Ce travail préalable nous permet de souligner le fait que l'action foncière de la CUB n'est basée que sur des actions au coup par coup. Elle ne permet pas de retirer les avantages de l'anticipation foncière et n'est probablement pas suffisamment volontariste. Ces caractéristiques proviennent d'une part du manque de volonté d'effectuer des actions anticipatrices (qui obligent la collectivité à bloquer des crédits sur le long terme) mais aussi d'un besoin général de structuration de l'action. La collectivité doit revoir sa façon de procéder et mettre à profit les outils dont elle dispose. Pour cela, la territorialisation apparaît comme incontournable.

DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS POUR UNE TERRITORIALISATION DE LA STRATEGIE FONCIERE

Suite à cet état des lieux de la situation foncière de la CUB et des différents outils permettant sa gestion, nous avons entamé une phase de recherche dans laquelle nous avons rencontré des responsables de différents services de la Communauté. Ce travail d'interview nous a permis de déterminer pour chacune des politiques leurs besoins spécifiques en matière de foncier. Nous avons sélectionné, parmi ces besoins, ceux qui étaient territorialisables, dans le but de pouvoir les utiliser dans une méthode cartographique. Cette méthode, que nous avons mise en œuvre grâce à l'outil SIG, sert à définir les périmètres où les enjeux de maîtrise foncière sont les plus importants. En croisant les différentes thématiques, cette méthode permet une territorialisation de la stratégie foncière de la CUB, à priori pertinente. Cette méthode ne peut malheureusement pas intégrer tous les paramètres (notamment ceux qui sont difficilement, voire pas représentables sur une carte) et n'offre donc que des pistes de zonage. Les périmètres de ces zonages se doivent d'être affinés et confirmés par l'approche sensible de l'étude de terrain. Elle offre toutefois une analyse globale de la situation foncière et ne se présente que comme un outil d'aide à la territorialisation.

I. Des bases de référence insuffisantes pour la construction d'une stratégie foncière

Les besoins fonciers des différents pôles s'avèrent être de nature très variée et peu ou pas définis en termes de mise en œuvre de la maîtrise foncière. De plus, le manque de concertation mis en évidence plus avant, ne va pas dans le sens du développement d'une stratégie efficace. Nous avons tenté de dresser un bilan de la vision que peut avoir chaque service de la stratégie foncière dans son domaine spécifique. La somme et la mise en cohérence de ces visions définissent la stratégie foncière de la Communauté. On remarque cependant un retard dans la planification des objectifs du pôle environnement par rapport aux autres qui rend nécessaire une approche différente.

A. Des bases thématiques à croiser et à approfondir

Dans un souci de réalisation d'une cartographie claire, la transposition des orientations foncières stratégiques des pôles principaux, en critères exploitables par l'outil informatique SIG, est indispensable. Nous avons donc listé les requêtes de chaque pôle dans le but de les intégrer à l'outil développé.

1. Des propriétés communautaires inadaptées à la demande des entreprises

En 2009, le Pôle Développement Économique (PDE) de la CUB s'est intéressé à la situation foncière de la Communauté, dans son domaine de compétence en particulier. De nombreux problèmes ont été soulevés.

Un manque de synergie au sein des stratégies

D'une part, le PDE a noté les conflits entre les différentes politiques publiques menées par la CUB. L'équilibre entre écologie urbaine, habitat et développement économique semble difficile à trouver. La volonté politique actuelle insiste plus particulièrement sur le développement de l'offre de logements, ainsi que sur le développement durable et donc la limitation de l'extension urbaine (ce que nous verrons par la suite).

De ce fait, l'accueil d'activités industrielles ou logistiques, consommatrices de grandes surfaces et souvent mal acceptées dans des opérations mixtes (où on préfère

voir s'implanter des commerces, des bureaux en complément de l'habitat), est rendu particulièrement difficile. La tentative manquée de création de « zones mixtes » dans le PLU en est l'exemple marquant: les habitants obtiennent généralement le départ des entreprises, dont ils ne tolèrent pas les nuisances.

Des réserves insuffisantes impliquant des conflits

Le manque général de foncier met les politiques publiques en concurrence pour le territoire, et souvent la politique économique est reléguée au second plan par la volonté politique. De manière générale, le PDE a « perdu » 17ha entre le POS de 1967 et l'actuel PLU. L'aspect économique constitue paradoxalement la principale ressource de la Communauté, et il ne peut être dissocié de l'objectif affiché de la CUB d'atteindre le million d'habitants d'ici dix ans (car générateur d'emplois pour ces habitants). La situation actuelle tend vers un retour à un découpage fonctionnel de l'espace, notamment un renforcement des pôles d'activités spécifiques (l'aéronautique à Mérignac par exemple), laissant la place à des activités de service ou de commerce en zones d'habitat.

Une mauvaise maîtrise des surfaces disponibles

Le manque de connaissance et de suivi du foncier économique est un point également important. La DAF a récemment recensé exactement les propriétés communautaires et leur affectation. Aujourd'hui, 482ha sont dédiés au développement économique (Direction de l'Action Foncière, 2010). L'étude des demandes de terrains reçues et traitées par la CUB a montré que chaque année, une surface d'environ 20ha de foncier économique est demandée à la CUB (entre début 2004 et mi 2008, demande de 87ha). 27% seulement de ces demandes sont satisfaites (5,2ha par an). 53% sont traitées par la CUB mais insatisfaites. En ajoutant les demandes faites aux communes (30ha par an environ), la CUB n'a alors satisfait que 10% des demandes adressées aux collectivités territoriales sur son territoire... Comment, alors qu'il dispose de 482ha, le PDE ne parvient-il pas à répondre à cette demande?

Il apparaît qu'une partie de cette surface disponible n'est pas exploitable. Sous contrainte du Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI), ou occupées totalement ou partiellement par du bâti, certaines parcelles ne sont pas adaptées à l'accueil

d'activités économiques. Il reste environ 280ha de terrains réellement utilisables, qui sont de moins en moins adaptés à la demande formulée par les entreprises.

De ce fait, les entreprises ne trouvant plus de surfaces propices à leur implantation délaissent les terrains proposés et se tournent vers d'autres pôles d'attractivité.

Une adaptation à la demande nécessaire à la conservation d'une attractivité économique

L'étude effectuée par le PDE entre 2004 et 2008 montre que la grande majorité des demandes (74%) correspond à des terrains de superficie <5 000m²: environ 20% de ces demandes sont satisfaites. A contrario, 11% des demandes concernent des terrains de superficie >10 000m²: 35% de ces demandes sont satisfaites. Ceci montre que l'offre proposée par le PDE n'est pas adaptée à la demande des entreprises. (PDE, 2009).

La reconstitution de réserves foncières apparaît comme une nécessité, mais difficile à réaliser dans l'immédiat. La CUB n'a pas les capacités financières requises par la situation, ou en tout cas ne les utilise pas en priorité pour la réserve foncière. Ces nouvelles réserves tendraient en particulier vers l'acquisition de grandes surfaces, puisque la CUB possède aujourd'hui peu de terrain dépassant la dizaine d'hectares (surface nécessaire à l'accueil de grosses industries).

La constitution de réserves foncières n'étant pas d'actualité et l'une des grandes préoccupations étant d'économiser l'espace en développant la ville sur la ville, le PDE envisage de reconquérir les anciennes zones industrielles. Celles-ci sont en effet équipées mais sous-exploitées, et l'utilisation optimale de ces espaces permettrait de mieux satisfaire la demande des entreprises, sans avoir à acquérir de grandes surfaces et à les porter sur le long terme.

Les critères prépondérants pour l'activité économique semblent donc être la surface (besoin de grandes superficies pour accueillir les entreprises), l'exploitation des équipements des terrains économiques et la desserte des terrains. Le prix reste un élément important, en particulier en vue de constituer des réserves foncières répondant au premier critère avec des moyens limités.

2. Une politique d'habitat de plus en plus ambitieuse

L'une des priorités de la CUB actuellement est la politique d'habitat communautaire. Aujourd'hui, la DAF a identifié un patrimoine foncier de 242 ha pour l'aménagement urbain en général, qui comprend l'habitat (2ème pôle en surface foncière disponible après le PDE, 1er pôle en valeur foncière). Cette surface ne suffit pas à assurer une offre de logements suffisante. La révision en cours du PLH (qui date de 2001) actualisera les objectifs de la CUB en matière d'habitat.

Une situation difficile

De nombreuses problématiques se posent en matière d'habitat sur le territoire de la CUB.

D'une part, l'offre de logements reste insuffisante. Le PLH de la CUB prévoit un rythme de construction de 5 000 logements par an (modification du PLH de 2007). Cet objectif n'avait été atteint qu'en 2005, d'où un retard accumulé par rapport à la demande en logements sur la CUB. L'un des objectifs, la baisse de la vacance, compense en partie ce retard (10 000 logements remis sur le marché entre 2000 et 2004). De manière générale, on constate que la construction neuve est reportée de plus en plus vers la périphérie de la CUB (communes périphériques de la CUB, aire urbaine hors CUB, voire hors aire urbaine). La Communauté accueillait en 1999 55% de la construction en Gironde, contre 37% en 2005.

En outre, la production de logements locatifs conventionnés reste insuffisante et déséquilibrée. Jusqu'en 2008, l'objectif du Plan de Cohésion Sociale de la CUB n'est pas atteint (1 500 logements par an), entrainant là aussi un retard. Depuis 2001, la part de l'offre locative conventionnée stagne à 21% de l'offre totale d'habitat. On constate également un fort déséquilibre entre des communes très peu pourvues en logements sociaux (Bordeaux en particulier) et d'autres où l'offre est très développée (Cenon, Floirac, Lormont par exemple, où un Grand Projet de Ville est en cours).

De plus, les prix immobiliers ont considérablement augmenté ces 10 dernières années, favorisant la gentrification de certains quartiers, et l'exclusion de nombreux ménages aux revenus modestes. Entre 1998 et 2008, le prix moyen du m² habitable a subi une variation de +261%, passant de 1 035 € à 2 705 €. Entre 1998 et 2006, on enregistre une hausse d'environ 140%, puis une hausse de 8,5% entre 2006 et 2008 (données re-

cueillies auprès de M. Fournier). Parallèlement, le pouvoir d'achat moyen stagne. L'accession à la propriété en secteur CUB devient donc de plus en plus difficile pour de nombreux ménages (A'urba, 2007). A l'heure actuelle, même après la crise financière qui a touché le secteur immobilier et a contribué à une baisse ponctuelle des prix, la situation semble être restée très tendue. Un article récent va jusqu'à attribuer la valeur de 3 300 € au m² habitable, et précise que l'archétype du pavillon individuel à 160 000 € ne se trouve pas à moins de « 40 km de Bordeaux » (Bosdercher, 2010).

L'offre proposée par la CUB actuellement n'est donc pas adaptée à la demande qu'elle reçoit. Certains arrivants vont chercher ailleurs des produits plus abordables, ce qui explique la hausse du rythme de construction hors CUB.

Des objectifs ambitieux

Le nouvel objectif affiché de la CUB est d'atteindre le million d'habitants et d'entrer dans le cercle fermé des métropoles millionnaires (c'était par exemple le sujet principal d'Agora 2010, biennale d'architecture, d'urbanisme et de design organisée par la ville de Bordeaux). L'agglomération veut ainsi renforcer son poids à l'échelle européenne et internationale. Ceci renforce encore le besoin en logements. Pour atteindre cet objectif, le rythme de construction devrait s'élever à 9 000 logements par an ces dix prochaines années.

La CUB souhaite de plus respecter un principe nouveau d'économie d'espace, de limitation de l'étalement, de construction de la ville sur elle-même. Les cibles foncières stratégiques pour la politique d'habitat sont donc davantage déterminées par leur localisation. Elles se situent préférentiellement en tissu déjà urbanisé, dans le but de reconvertir et densifier les centres urbains. On voit ainsi apparaître de grandes orientations, telles que le projet « 50 000 logements nouveaux autour du tram », visant à densifier les corridors de transports en commun et notamment du tramway. Se basant sur la densification spontanée le long des axes des premières phases de mise en place du tramway, la CUB envisage de planifier celle qui accompagnera la troisième phase, en fixant des objectifs précis, quantitatifs et qualitatifs (PAUH, 2010). La densification des centres urbains (bordelais et périphériques), la reconversion des friches, la lutte contre la vacance sont d'autres objectifs stratégiques exprimés par la politique d'habitat communautaire.

La surface est un critère moins prépondérant, tout comme le prix (qui reste un élément important, mais la volonté politique semblant forte en matière d'habitat, les moyens financiers sont donc plus aisément mobilisables).

Des possibilités d'action foncière diverses

La maîtrise foncière pour les problématiques d'habitat ne passe pas systématiquement par l'acquisition. Les partenariats avec les opérateurs privés, les réglementations du type SMS en sont par exemple des alternatives. Il faudrait pour cela développer une culture partenariale avec les opérateurs privés, et considérer le PLU comme un outil de maîtrise foncière à part entière. Nous avons vu que ce n'est pas le cas aujourd'hui, le PLU étant davantage perçu comme un guide du projet de développement impactant par certains aspects seulement les problématiques foncières.

La thématique de l'habitat dépasse en outre les frontières de la CUB: il est nécessaire de nourrir une réflexion à plus large échelle. L'aire urbaine bordelaise semble être une échelle plus adaptée, l'influence de la CUB attirant de nouveaux arrivants qui préfèrent se loger à l'extérieur de ses frontières par manque de moyens. Ce thème de l'habitat est un exemple typique de mission pour un EPFL, car il nécessite une réflexion à plus large échelle et une action partagée par plusieurs EPCI dont la CUB.

3. La place centrale des transports dans l'articulation des politiques foncières

Grandes orientations du Pôle Mobilité de la CUB

La CUB, au travers de son Pôle Mobilité, a élaboré en 2000 son Plan des Déplacements Urbains (PDU). Ce PDU est en accord avec les orientations fixées aux agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi de 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Certaines de ces orientations nécessitent une territorialisation, c'est le cas pour

- La diminution du trafic automobile,
- Le développement des transports collectifs et des modes économes et moins polluants (marche à pied et vélo),
- L'aménagement et la gestion du réseau principal de voirie en l'affectant aux différents modes de transport,

- L'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain.

Les autres sont plus thématiques et relèvent plus d'action stratégique :

- La réduction de l'impact du transport et de la livraison de marchandises sur la circulation et sur l'environnement,
- L'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.

Ces six orientations représentent différentes actions à réaliser. Certaines d'entre elles sont propres au Pôle Mobilité, telles que le tracé des futures lignes de tram, l'organisation du stationnement sur voie ou en ouvrage. Elles sont territorialisables et sont donc retranscrites dans le PLU, grâce à l'inscription du PDU dans ce dernier (Olivier, et al., 2008). Mais la réalisation totale de ce PDU et donc la mise en place de ces actions sont extrêmement liées à toutes les autres grandes thématiques de la politique de la CUB. En effet la localisation des lignes de transports collectifs, des parkings, etc. influence le comportement de la population et donc son mode de vie. Ainsi le Pôle Mobilité se doit de conjuguer ses objectifs avec ceux des autres pôles. Un des exemples les plus emblématiques de cette synergie est la création de la dernière ligne de tramway : la création de 50 000 nouveaux logements aura lieu le long de cette ligne dans le but de répondre à l'objectif du PLH d'atteindre le million d'habitants sur la CUB, mais aussi à ceux du PDU de réduire le trafic automobile et de développer les transports collectifs, voire un des objectifs de la Direction de Développement Durable et de l'Ecologie Urbaine à savoir atteindre le Facteur 4. Dans le cadre de la réalisation de cette ligne de tram, la maîtrise du foncier par la communauté est donc essentielle, le Pôle Mobilité exerce une veille foncière dans un fuseau de 25 m de part et d'autre de l'axe de la future ligne utile pour l'aménagement de ses abords, alors que le Pôle Habitat possède une veille foncière plus élargie (corridor de 500m).

Qu'est-ce que le facteur 4 ?

Le terme de « Facteur 4 » est en fait un raccourci pour désigner l'objectif de réduction d'un facteur 4 des émissions annuelles de gaz à effet de serre en 2050 par rapport au niveau de 1990. Les impacts environnementaux des gaz à effet de serre émis par l'activité humaine sont aujourd'hui reconnus, et la lutte contre ces émissions trop massives est l'un des plus importants chantiers menés par la communauté internationale. A l'échelle mondiale, le but est de diviser par deux les émissions, cet objectif étant rehaussé pour les pays les plus développés, avec une réduction pour eux par un facteur compris entre 3 et 5 de leurs émissions. Dans le cas de la France, l'objectif de réduction d'un facteur 4 à l'horizon 2050 a été retenu et officialisé en 2003. L'article 2 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005 a repris cet objectif, comme plus récemment le Grenelle de l'environnement de 2009. Cette orientation nationale

Stationnement public

L'un des grands éléments structurants mis en place par le Pôle Mobilité est les Parcs Relais. La construction de tels parkings nécessite une territorialisation pour qu'ils soient positionnés de façon cohérente, facilitant un report modal voiture individuelle/transport efficace. Effectivement, grâce à la territorialisation à long terme, notamment des futures lignes de tramways, il est possible d'anticiper le lieu

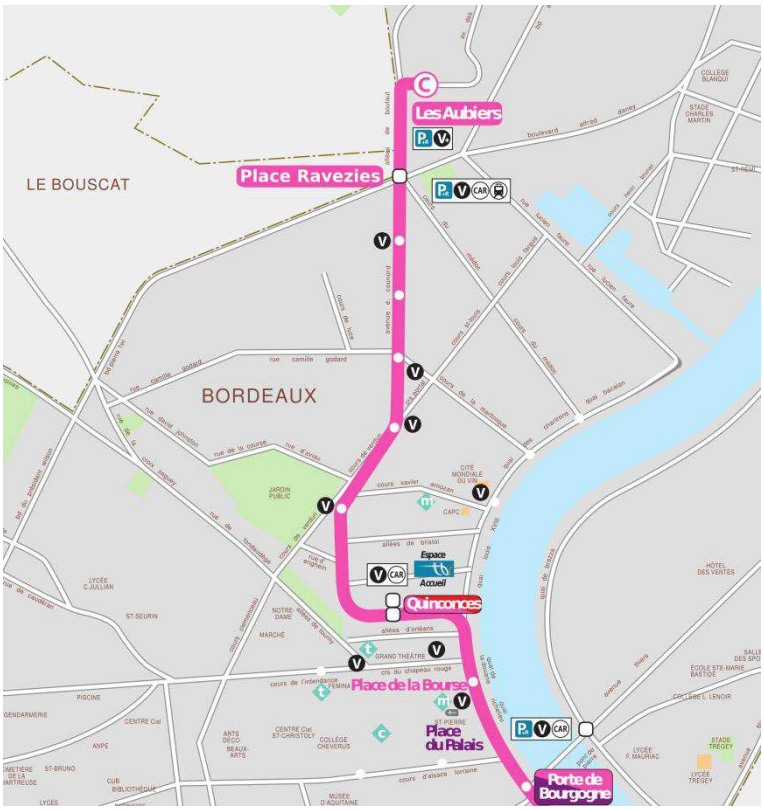
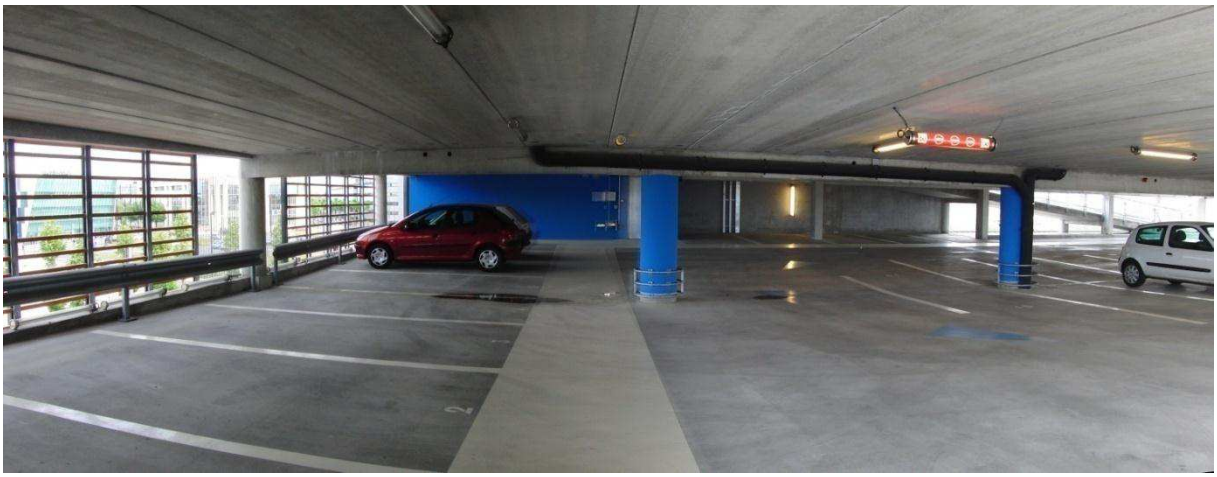


Figure 3: Localisation des parkings relais sur la ligne C du tram

qui sera le plus intéressant et éviter une construction qui pourrait par la suite devenir moins utile. Il existe, en effet, sur le territoire de la communauté quelques Parkings Relais qui sont sous-exploités car positionnés trop à l'intérieur de l'agglomération. Très utilisés lors de leur construction, car positionnés en fin de lignes de tramway, ils sont aujourd'hui délaissés. Ceci est dû au fait que la ligne a été prolongée et un autre parc a été construit au nouveau terminus. Les utilisateurs préférant effectuer un trajet légèrement plus long en tram, plutôt que de rentrer dans la ville en voiture, les parcs en milieu de ligne sont moins utilisés que ceux positionnés en fin de ligne. Par exemple, le parking de la place Raveziès, lors de nos visites était à moitié vide (cf. Photographie 1), quand celui des Aubiers, un arrêt de tramway plus loin et en bout de ligne, affiche complet (cf. Figure 3). La disparition de ces parking peu utilisés influera donc peu sur le bon fonctionnement du report modal voiture individuelle/transport en commun. Leur emplacement étant idéal pour une construction de la ville sur la ville, leurs emprises foncières sont donc intéressantes pour des constructions de logements neufs ou autres fonctions de la ville. Les parkings construits par le passé n'étaient pas pensés pour être reconvertis, ainsi leur structure architecturale n'est pas adaptée pour le logement ou le commerce, la reconversion de ces parkings passerait donc par leur destruction ou par une réhabilitation très importante. C'est pourquoi lors de la construction des futurs parcs de stationnement une vision à long terme est importante afin que les nouvelles constructions puissent changer de fonctions aisément, évitant à la communauté des dépenses inutiles.



Photographie 1: Etage quasiment vide du parking place Raveziès
(Réalisation : GAYON, HAMIDI, HERVE, LE HOT, MAITRE)

On retrouve sur le territoire de la CUB un nombre important d'espaces destinés au stationnement géré par le privé. Ces espaces sont des gisements fonciers importants que l'on peut considérer comme sous-exploités. Effectivement la raréfaction des ressources énergétiques fossiles, l'objectif du facteur 4 et l'apparent changement d'habitude des populations laissent espérer que l'utilisation de la voiture individuelle sera plus raisonnée à moyen terme. En conséquence un des challenges du Pôle Mobilité est la reconversion des parkings. Par exemple : l'hôpital Pellegrin de Bordeaux possède l'un des plus grands parcs de stationnement de la CUB. La politique menée par cet hôpital était que chaque employé devait avoir une place de parking. Cette politique trouvait sa légitimité lorsque l'hôpital était situé hors de la ville et était mal desservi par les transports en commun. Cependant aujourd'hui la ville s'est étendue jusqu'à lui, voire au-delà, et une ligne de tramway le dessert, les employés pouvant aisément venir en transport en commun, le besoin en places de stationnement est donc beaucoup moins important. Lorsque le centre hospitalier souhaite s'agrandir le Pôle Mobilité préconise donc de reconvertir les parkings. Une telle reconversion présenterait plusieurs avantages: celui de contribuer à l'orientation du PDU quant à l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel par l'utilisation des transports en commun, mais aussi celui d'éviter à la Communauté une nouvelle dépense pour l'achat de foncier, l'hôpital étant propriétaire de ces terrains.

Le Pôle Mobilité peut agir pour une utilisation rationnelle des ressources foncières sur les domaines privés, comme pour les places de stationnement des centres commerciaux. Ceux-ci représentent en effet 50% des zones commerciales, la mutualisation de ces surfaces permettrait de libérer du foncier pour de nouvelles enseignes et donc d'augmenter et de diversifier l'offre sans augmenter la surface utilisée. Il faut assurément minimiser au maximum les surfaces de parking qui imperméabilisent les sols et favorisent donc les risques d'inondation. Les parkings des centres commerciaux sont en général dimensionnés pour des besoins maximum. Un outil de lutte contre des emprises trop fortes reste l'outil de planification (orientations des Programmes d'Aménagement et de Développement Durable [PADD] des Schéma de Cohérence Territoriale [SCoT] et PLU, principes d'implantations et de conception), dont les éléments doivent être cohérents avec les politiques d'urbanisme commercial mises en place par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) (chartes

d'urbanisme commercial). Lors des montages opérationnels de projets commerciaux, la CUB peut également trouver un opérateur capable de réaliser (voire gérer) un parking commun à plusieurs enseignes, évitant que chacune dispose de son propre parking. Cette mutualisation peut aussi prendre en compte les besoins de stationnement pour les habitants en cas de programme mixte. Enfin, la CUB peut proposer un schéma de déplacement offrant une alternative à la voiture (desserte en transports en commun, accès et stationnement vélos, etc.) et mieux étudier la question des livraisons.

Nos différents entretiens nous ont donc permis de trouver les différents critères essentiels pour territorialiser la stratégie de chaque compétence de la Communauté. Nous avons également cherché à territorialiser la stratégie foncière en matière d'écologie urbaine. Cependant nous n'avons pas réussi à trouver de critères permettant cette territorialisation. L'absence de critère pour cette thématique est liée au fait que sa politique est encore jeune et qu'elle concerne les zones naturelles (N) et agricoles (A) sur laquelle la CUB n'a pas de compétence. Les compétences sur ces territoires sont partagées avec un grand nombre d'acteurs, ce qui complique l'élaboration d'une stratégie. Mais cette politique d'écologie urbaine est une politique très importante aussi bien au niveau des choix politiques et idéologiques des élus, que dans un contexte où l'écologie et le développement durable sont au cœur de toutes les préoccupations.

B. L'écologie urbaine : comment territorialiser une stratégie encore mal définie ?

Bien que la CUB n'ait pas de compétence en matière de gestion des espaces naturels et agricoles (et n'envisage pas d'en avoir pour l'instant), elle est très concernée par la question de leur protection. En effet, les enjeux sont d'importance. La CUB comporte 50 % d'espaces naturels et agricoles, avec un fort potentiel, à la fois pour le développement d'une agriculture périurbaine responsable plus proche des populations urbaines, et comme élément attractif participant à la construction d'un cadre de vie agréable pour tous. La plus grande difficulté vient de la pression foncière qui se porte inévitablement sur tout espace périurbain, en particulier autour de pôles urbains dynamiques.

1. Le foncier en milieu rural : contexte national

Un enjeu de plus en plus critique

L'intérêt que porte la communauté pour la préservation de ses espaces naturels s'inscrit dans un contexte national de surconsommation d'espace pour l'aménagement et le développement. Le Conseil Economique et Social (CES) parle d'ailleurs d'économie de gâchis. Ce gâchis a des répercussions sociales importantes, outre la disparition de l'agriculture périurbaine et la destruction d'espaces naturels écologiquement intéressants. Il participe à l'aggravation des exclusions sociales (les populations en difficulté étant souvent contraintes de s'éloigner des centres), à l'augmentation des coûts d'infrastructures de transport pour les collectivités (due à la dissémination des populations dans l'espace) et de fait à la pollution.

Des solutions multiples

Afin de protéger efficacement ces espaces, il est indispensable de mener une politique foncière volontariste. Cette politique, comme pour toute autre politique foncière appliquée à une problématique donnée, passe par l'ensemble des outils décrits en première partie du rapport. La politique foncière et sa territorialisation doivent pouvoir s'appuyer sur un PLU posant des limites fermes aux zones AU. Néanmoins, la problématique du foncier rural ne peut se traiter uniquement à l'échelon communal : la continuité spatiale des écosystèmes impose une cohérence de traitement à toute échelle de décision.

Toujours d'après le Conseil Economique et Social, le traitement de la problématique foncière peut être en partie pris en charge par les opérateurs tels qu'un EPF ou/et la SAFER, ces deux acteurs pouvant travailler de façon complémentaire. Ces deux opérateurs sont susceptibles d'avoir un recul suffisant pour intervenir auprès des acteurs locaux (CES, 2005).

Cependant rien ne peut se faire sans une prise de conscience des acteurs locaux, gérants des documents d'urbanisme. En effet, il convient de dépasser l'idée selon laquelle les espaces naturels et agricoles sont uniquement des espaces vides, potentiellement urbanisables si on ne leur trouve pas une fonction récréative précise.

La situation communautaire

Quant au cas particulier de la CUB, comme nous l'avons déjà amplement décrit, son territoire est une zone densément peuplée, fortement urbanisée et attractive au sein d'un pôle urbain de 51 communes et d'une aire urbaine de 192 communes, entre Arcachon et Libourne (selon les définitions de l'INSEE). La pression foncière y est donc forte. A cette pression naturelle du marché s'ajoute la politique de développement des élus communautaires, l'objectif de recentrage de la densification de l'aire urbaine sur la ville centre et du million d'habitants (voir livret « Présentation de la CUB », paragraphe : Projets de développement et prospectives pour l'agglomération).

2. Une prise de responsabilité marquée par la création d'un nouveau service

Une implication nouvelle de la CUB

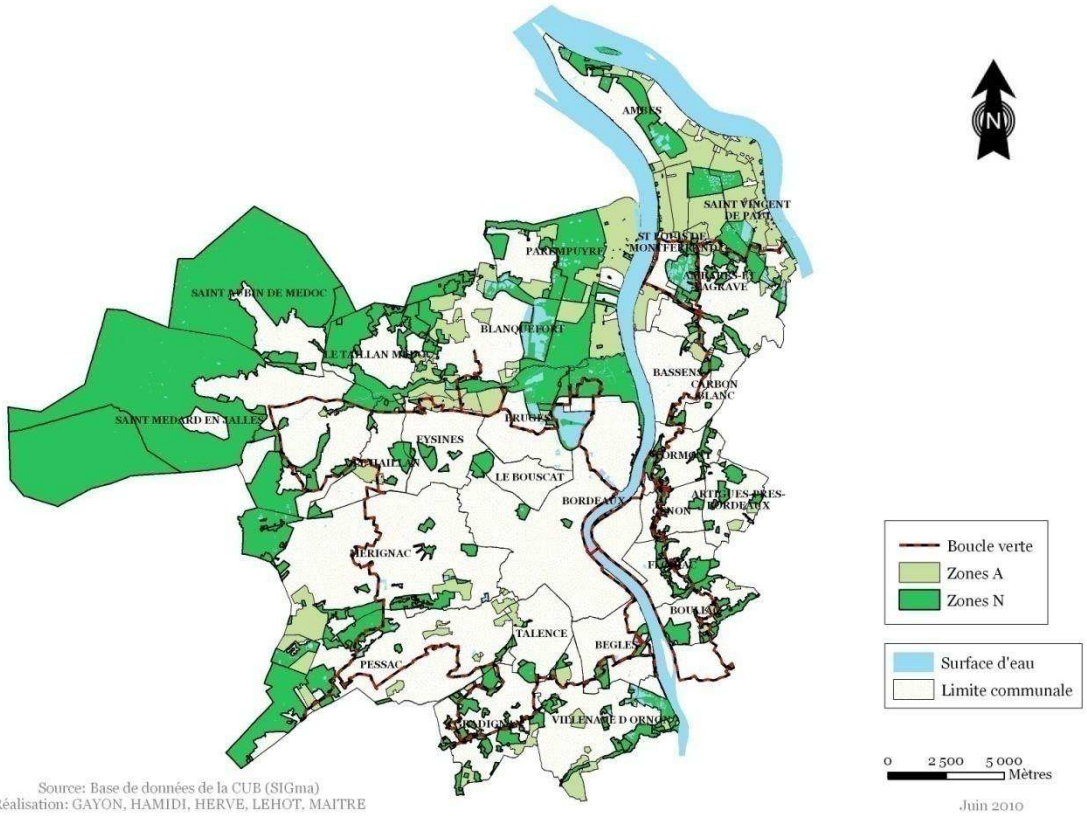
La création, au sein de la Direction du Développement Durable et de l'Ecologie Urbaine (DDDEU) du pôle Aménagement et Habitat, d'un département « Espaces Naturels et Biodiversité » témoigne de la volonté du Conseil de Communauté de travailler sur ces espaces. Ce département, dont Magali Da Silva est pour l'instant l'unique représentante, agit donc en coordinateur de projets et en qualité de consultant auprès des communes. En effet, les communes ont le personnel nécessaire pour l'entretien de leurs espaces verts aménagés, mais ont des difficultés à gérer les espaces naturels et agricoles. Une bonne gestion de ces espaces nécessite l'apport des compétences d'ingénieurs agronomes, de biologistes, etc. présents à la CUB. La CUB agit cependant de manière informelle, en jouant le rôle d'interlocuteur entre les exploitants agricoles, les communes, trouve les organismes compétents pour agir sur une zone donnée… Un partenariat a été également mis en place avec la FR CIVAM (Fédération Régionale des Centres d'Initiative pour Valoriser l'Agriculture et les Milieux ruraux). Ce groupe a mis en place un grand nombre de relais AMAP (Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne) et travaillé en tant que conseiller auprès des agriculteurs souhaitant se reconvertir. Conjointement avec la DDDEU, il participe à la mise en relation des porteurs de projets cherchant à démarrer ou à reprendre une exploitation agricole sur la CUB, avec les agriculteurs souhaitant revendre leurs terres ou avec les communes cherchant à mettre à disposition leurs terrains agricoles. Les deux structures travaillent également à

la mise en place de couveuses agricoles et de « Zones d'Activités Agricoles ». Les fonctionnements de ces deux outils seront comparables à ceux de leurs équivalents économiques : ils permettront à des porteurs de projets de s'installer malgré les coûts élevés du foncier en zones périurbaines.

Les objectifs de la CUB

La CUB se doit d'avoir aujourd'hui une action cohérente en ce qui concerne :

- La construction des trames verte et bleue, constituant à la fois des sentiers de découverte et de détente et des corridors écologiques (elle n'est inscrite à ce jour dans le PLU que sous la forme plus simple de parcours de promenade): les sites à enjeux ne sont pas uniquement sur les zones U et AU (sur lesquelles la CUB a des compétences en matière de gestion foncière) mais sont aussi en zones N et A. Il faudra réfléchir aux modalités d'action sur ces zones. L'actuel tracé de la boucle verte est établie sur des propriétés CUB et sur les zones AU et U, de manière à rester sur les zones de compétence de la collectivité. De ce fait, elle ne tire pas profit de nombreux espaces de qualité supérieure en zone N et A. (cf. Carte 5)
- Les grands parcs
- Les espaces naturels et agricoles en général, le respect de leurs dynamiques propres. En effet, il apparaît que souvent, même si elles ont des buts communs à atteindre sur le papier, les politiques de la DDUP et de la DDDEU ne sont pas toujours parfaitement coordonnées. Comment agir de façon concrète pour la préservation de ces zones ?

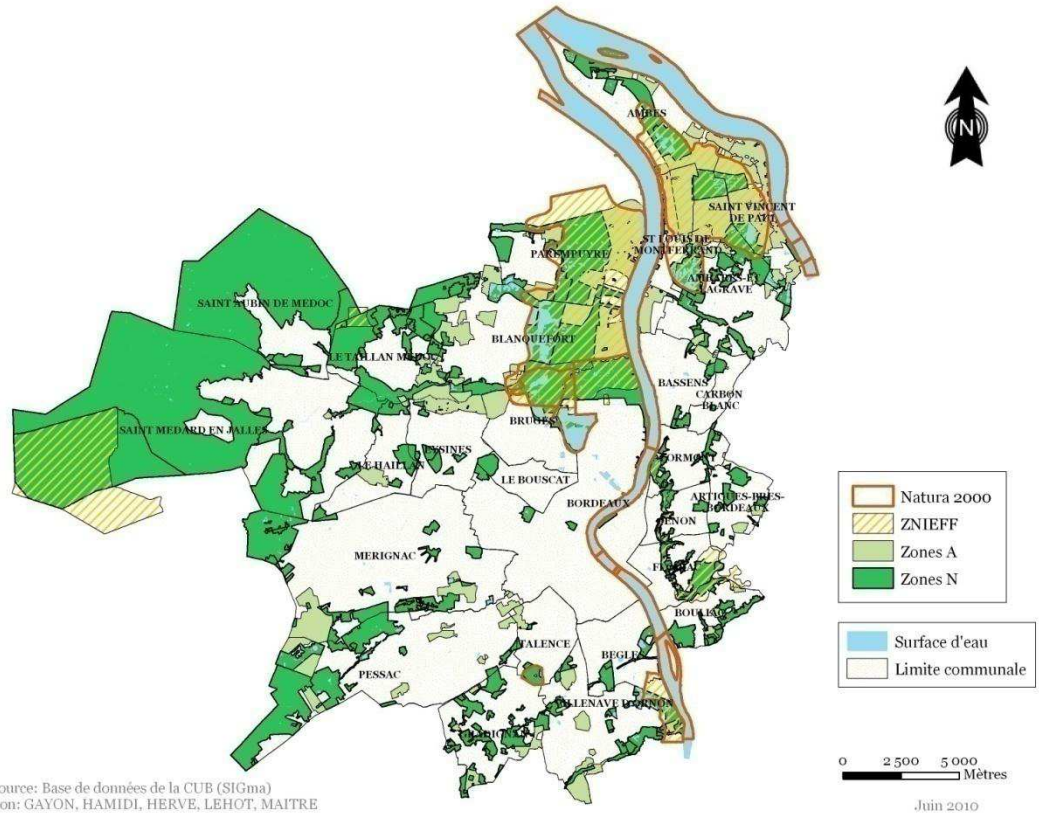


Carte 5: Une desserte relative des zones A et N par la boucle verte

3. *Les moyens d'action disponibles sur les espaces naturels*

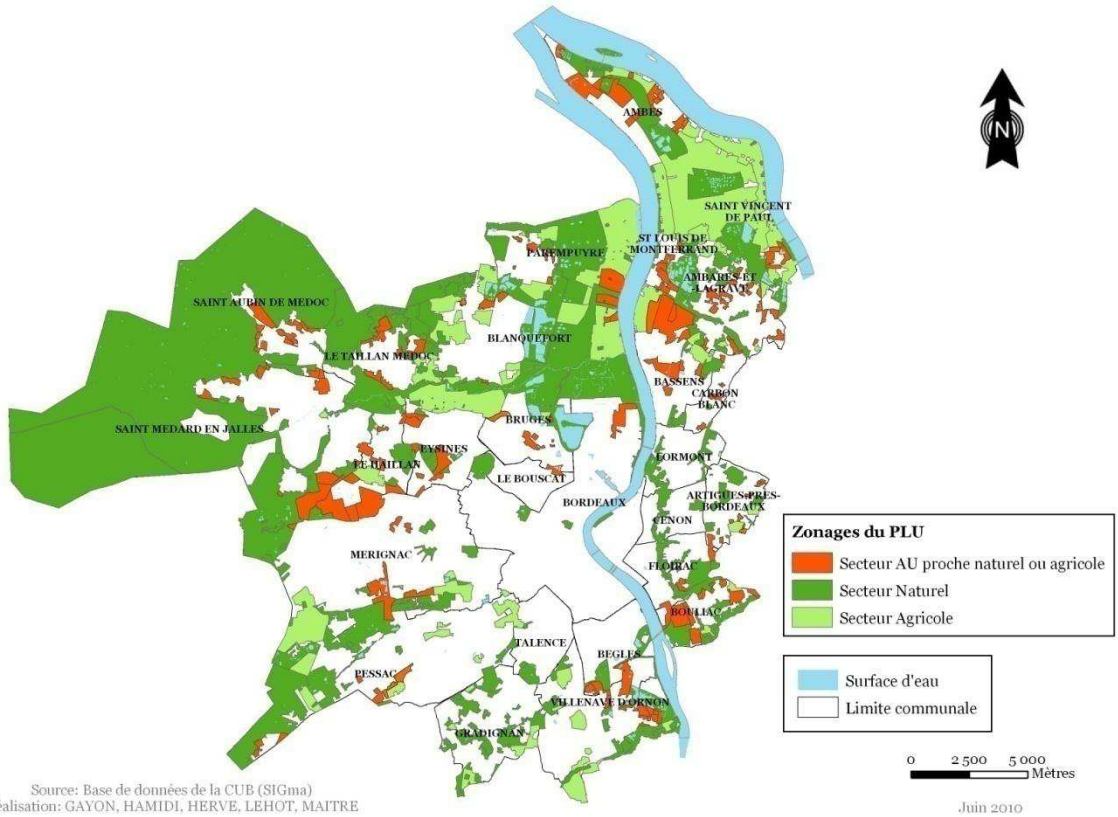
Zonages de protection

La principale façon de protéger les espaces naturels et agricoles prévue par la loi consiste en leur classement en zones A, N ou en Espace Boisé à Conserver (EBC) au PLU, c'est dire l'importance d'un travail coordonné entre la DDDEU et la DDUP. D'autres zonages permettent de distinguer des grands secteurs d'intérêts, mais ils ne sont pas opposables aux tiers : les ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique), les ZICO (Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux) et Natura 2000 (voir livret « Présentation de la CUB ») (cf. Carte 6). Le classement en PPRI, même s'il est créé dans une optique de protection du public, permet aussi de préserver les zones humides, essentielles au maintien de la biodiversité.



Carte 6: Des zonages de protections pour des enjeux naturels reconnus

Certaines zones sont particulièrement fragiles : sur le parc des Jalles par exemple, la déprise agricole est relativement forte. En effet de nombreux agriculteurs, qui partent à la retraite ou simplement souhaitent se reconvertir, font pression sur les mairies ou attendent une révision de PLU qui ferait de leurs parcelles une zone AU. En France, la terre agricole se vend en moyenne 17 fois moins cher que la terre constructible. On imagine donc quels enjeux financiers sont derrière ces demandes d'ouverture à l'urbanisation. Les zones A et N proches de zones AU sont particulièrement soumises à ce genre de pression (cf. Carte 7) puisque un propriétaire terrien dont le voisin voit la valeur de sa terre soudain être multiplié par 17, ne peut que vouloir être traité de la même manière ! Compte tenu de la qualité naturelle et comme terre agricole (maraîchage) du parc, il constitue un site à enjeux prioritaires. En l'état actuel des choses, la CUB n'a pas de compétences sur ces espaces et les mairies, du fait de leur manque de visibilité à l'échelle départementale, ont du mal à établir des partenariats avec les autorités compétentes (Conseil Général, SAFER, Chambre d'Agriculture).



Carte 7: Des espaces naturels et agricoles soumis aux pressions urbaines

Un partenariat nécessaire avec les acteurs compétents

Techniquement, les compétences en matière de gestion du patrimoine naturel et agricole sont réparties entre la SAFER, le Conseil Général et la Chambre d'Agriculture. Elles se répartissent donc la gestion du foncier. Par exemple, pour les espaces agricoles, la veille foncière est assurée par la SAFER qui reçoit les DIA. Pour avoir une vision claire de l'état de ce foncier, il faudra être capable de développer des partenariats privilégiés avec ces acteurs. La mise en place de ces partenariats devrait être prioritaire car l'absence de veille foncière sur les espaces naturels implique qu'il s'agit de 50% du territoire sur lequel il n'y a aucune visibilité.

En ce qui concerne le suivi des DIA, la SAFER peut communiquer ses données aux communes à leur demande, reste à leur charge de les faire suivre à la CUB. Cependant les communes, souvent peu sensibilisées au problème de gestion foncière sur les

espaces naturels et agricoles, demandent rarement à recevoir les DIA et le cas échéant, ne les transmettent pas toujours à la CUB.

La loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) de 2005 est en partie consacrée à la gestion foncière et à la rénovation du patrimoine rural bâti. Cette loi donne notamment la responsabilité de l'aménagement foncier rural ainsi que celle de la mise en place de périmètre de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PEANP) au département. Le Conseil Général serait donc en mesure d'agir de façon concrète sur le territoire, cependant, il reste quelques points à améliorer. Tout d'abord, le Conseil Général ayant à travailler au niveau départemental, il a tendance à assimiler tout le territoire de la CUB à un espace urbain ou à urbaniser et n'en fait pas une priorité devant les besoins de territoires plus ruraux.

De plus, les traitements des espaces naturels et agricoles sont délégués à deux services différents qui ne communiquent pas toujours et le territoire CUB est traité en grande partie par le service des espaces agricoles. Les actions sur la CUB sont donc le plus souvent menées d'un point de vue agricole et en particulier en considérant l'agriculture maraîchère (par exemple lors de la détermination des périmètres PEANP, qui n'ont été créés que sur des zones de maraîchage).

Qu'est-ce qu'un PPEANP ?

Un **Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains** est un outil d'intervention foncier, instauré par la loi relative au développement des territoires ruraux en 2005 (loi DTR). Il permet de lutter contre l'étalement urbain qui détruit les espaces agricoles, naturels et forestiers et perturbe l'écologie des territoires. Il a pour objectif de limiter la spéculation foncière dans ces zones et même permettre, si possible la constitution de réserves foncières.

Par la mise en valeur de ces espaces et le classement en zone agricole ou naturelle dans les documents d'urbanisme, les PPEANP garantissent une maîtrise foncière raisonnée (un droit de préemption spécifique y est instauré par la SAFER) du territoire, ainsi qu'un soutien nécessaire aux activités agricoles périurbaines (l'agriculture biologique y est d'ailleurs très promue) dans un but de pérennisation.

Les PPEANP sont mis en place par les conseils généraux, mais délimités en concertation avec les partenaires du territoire (chambre d'agriculture, communes, etc.).

Enfin, l'un des atouts essentiels de ces périmètres sont leur stabilité face aux documents d'urbanisme. En effet, la modification de leur délimitation ne peut être décidée que par un conseil d'Etat. Bien que mal connus des collectivités aujourd'hui (seule une quinzaine en France ont été expérimentés depuis 5 ans), les PPEANP constituent un instrument puissant en faveur d'une cohabitation agricole, naturelle et urbaine durable.

Sur le territoire de la CUB, on peut donc constater que les actions foncières, dans le domaine de l'écologie urbaine, sont désorganisées et réparties entre plusieurs acteurs qui ne s'accordent pas sur une marche à suivre ou une stratégie globale. La CUB elle-même peine à trouver sa place parmi ces acteurs et à définir le rôle qu'elle souhaite jouer. Elle a besoin de définir des objectifs clairs. Un travail de redéfinition des champs de compétences des acteurs et de leur complémentarité est à faire avant l'établissement d'une stratégie. Il pourra ensuite être pertinent d'effectuer une territorialisation de cette stratégie afin d'établir les bons partenariats aux bons endroits. Il serait donc prématuré d'effectuer une territorialisation d'action foncière (qui devra probablement être pensée à une échelle supérieure à celle de la CUB) dans le cadre de notre stage et dans l'état actuel d'aboutissement des réflexions de la CUB sur ses espaces naturels et agricoles. Cependant, les enjeux nous paraissant de première importance, en particulier dans le contexte actuel d'expansion urbaine, nous avons tenu à pointer cet aspect de la problématique foncière de la CUB.

Cette étude de la stratégie foncière de chaque politique publique de la CUB est un préalable nécessaire pour déterminer des critères sur lesquels se basera la territorialisation. Ceux-ci permettent grâce à l'outil cartographique une première identification de secteurs prioritaires, lesquels devront ensuite être étudiés plus précisément pour affiner la territorialisation.

II. La nécessité de plusieurs niveaux d'analyse pour une territorialisation pertinente

Afin de développer la nécessaire anticipation foncière, nous avons en premier lieu tenté de mettre en place une méthode de détermination des sites présentant de par leur localisation des enjeux fonciers. Une étude plus précise de ces sites devra par la suite permettre de les hiérarchiser et d'en expliciter les enjeux.

A. Retranscription cartographique des priorités communautaires

1. Un outil permettant une première territorialisation

Méthode

Nous avons décidé d'utiliser comme base de travail cartographique les différentes bases de données mises à notre disposition par la Communauté Urbaine de Bordeaux, ce qui permet d'avoir un outil facilement accessible. De plus l'outil SIG est potentiellement actualisable en continu. La pertinence de l'outil dépendra d'un suivi efficace et de la fiabilité des mises à jour des bases de données.

L'intérêt d'un secteur dépend de la présence d'équipements particuliers. Ces équipements peuvent avoir un impact plus ou moins important, positif ou négatif, selon la thématique considérée. La première étape est donc d'identifier ces équipements, puis de définir leur impact.

Le SIG permet de localiser les équipements identifiés et de leur associer une zone d'impact. Lors de l'application de cette méthode à notre territoire, nous avons choisi de les assimiler aux zones de proximité des équipements (distances aux équipements). L'outil SIG permet en effet de réaliser rapidement ce type de périmètres.

Qu'est-ce qu'un SIG ?

Un **système d'information géographique** est un « ensemble de données repérées dans l'espace, structuré de façon à pouvoir en extraire commodément des synthèses utiles à la décision » (Michel DIDIER ; 1990).

Le SIG permet de **collecter**, de **gérer**, **d'analyser** et de **visualiser** des données géographiques numériques pour générer de **l'information** et de la **connaissance.**

Figure 4Figure 1Les quatre composantes d'un SIG

(Source : www.ac-nice.fr/histgeo/sig/Fiche1.pdf)

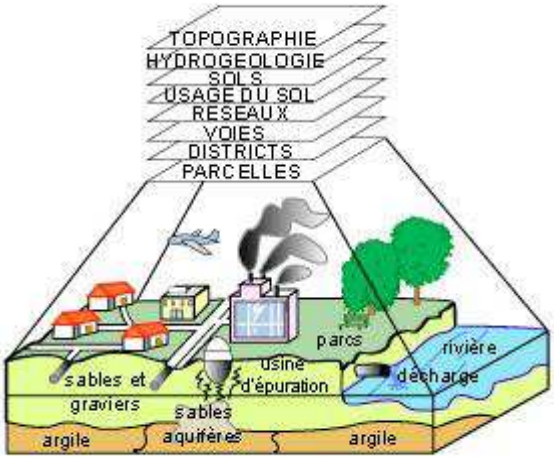


Figure 5 Données et réalité

(Source : "Les systèmes d'information géographique", Que sais-je?, PUF, éd. 1996)

Comment ça marche ?

Dans le cadre de ce stage, le SIG a été exploité à l'aide du logiciel **ArcGIS** (version 9.2).

A chaque entité (parcelle, commune, etc.) est attribuée une ou plusieurs valeurs correspondant aux caractéristiques de cette dernière. La somme de ces caractéristiques forme une couche sur le terrain d'étude, dont la superposition correspond à une base de données.

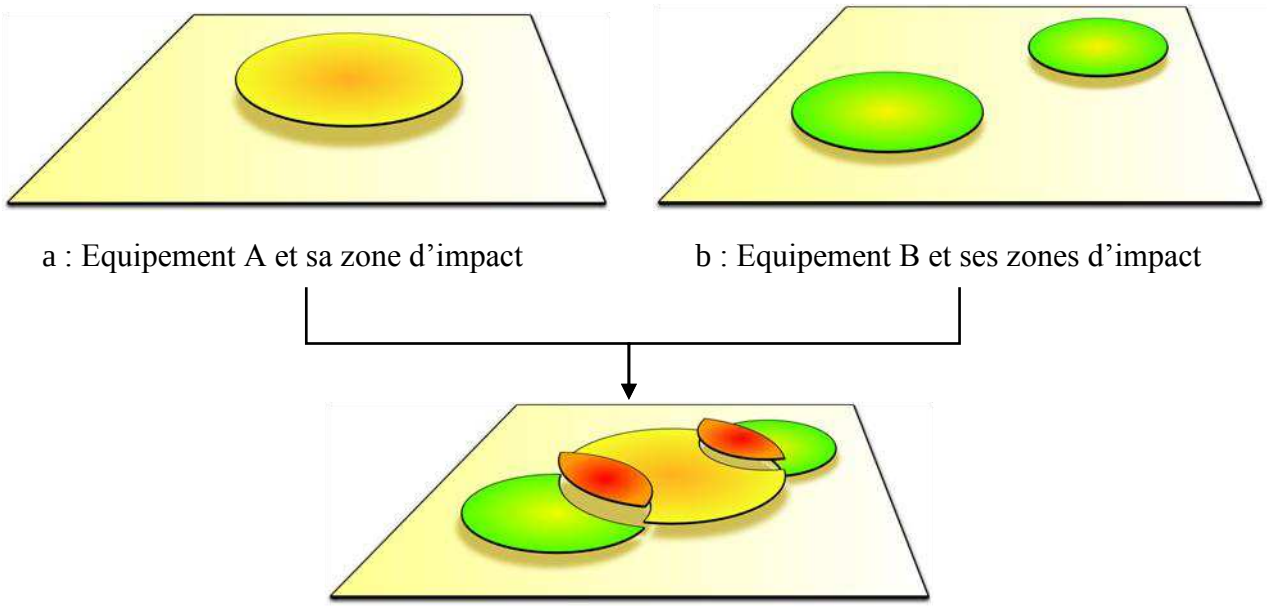
Ces données sont rassemblées une table attributaire, dont les lignes correspondent aux objets graphiques et dont les colonnes correspondent à chacune des informations les concernant.

Il est possible de sélectionner et croiser les caractéristiques à afficher en fonction de ce que chaque utilisateur cherche à mettre en évidence.

Le SIG est un outil dynamique, en perpétuelle évolution, du fait de la nécessaire mise à jour des données contenues dans la table attributaire. Toute latence dans la création ou l'actualisation des tables attributaires entraîne obligatoirement une remise en question de l'exactitude de l'outil SIG et la pertinence de son utilisation.

La deuxième étape consiste ensuite à attribuer une valeur à chacune de ces zones, cette valeur étant représentative de l'impact de l'équipement dans le cadre de la thématique considérée (positif ou négatif, plus ou moins important) (cf. Figure 6 a et b).

La dernière étape consiste à superposer les zones mises en évidence et à sommer leur valeur sur les secteurs où elles s'intersectent (cf. Figure 6 c). Ces nouveaux secteurs présentent donc un intérêt symbolisé par la valeur finale qui leur est affectée. Ceux dont les valeurs sont les plus élevées représentent alors les secteurs à forts enjeux. Ils peuvent être considérés comme des sites prioritaires pour la politique foncière.



a : Equipement A et sa zone d'impact

b : Equipement B et ses zones d'impact

c : Superposition des zones d'impact des équipements A et B

Figure 6: Illustration de la méthode

Différents cas peuvent se présenter :

Cas simple :

Chaque équipement a un impact positif et il n'existe pas de hiérarchie entre les équipements. On suppose que les équipements A et B ont des zones d'impact de valeur « +1 ». Leur superposition donne des secteurs de valeur « +2 » (zones rouges).

Hiérarchie entre les critères :

La zone d'impact de A a pour valeur « +1 », celle de B « +2 ». On obtient après superposition des secteurs de valeur « +1 » (jaune), « +2 » (vert) et « +3 » (rouge). La hiérarchie entre les critères permet donc d'affiner la délimitation des zones de fort intérêt.

Impact différent des critères :

Un même équipement peut avoir un impact différent en fonction du but recherché (entre des thématiques différentes, ou pour des buts différents au sein de la même thématique). Une bretelle d'autoroute peut, par exemple, être fort atout pour l'implantation d'activité (accessibilité) et un lourd handicap pour la construction de logements (nuisances). La valeur de l'équipement « bretelle d'autoroute » sera donc très positive pour la thématique économique, et très négative pour la thématique habitat.

La détermination des critères, de leur zone d'impact et des valeurs affectées conduira à l'indentification de secteurs prioritaires spécifiques à chaque problématique.

Développement éventuel d'un outil informatique

On peut envisager à partir de l'outil SIG (dans notre cas ArcGIS associé à la base de données de la CUB) le développement d'une application exploitant la base de données géoréférencées. Elle permettrait de faciliter l'utilisation de la méthode proposée, la rendant ainsi accessible à des utilisateurs non-initiés au fonctionnement et à l'utilisation d'un SIG. L'avantage d'une mise à jour permanente des données est de permettre une adaptation de cette méthode de première territorialisation à une situation toujours actuelle du territoire. Un service tel que la DAF verrait son action optimisée par le développement d'un tel outil.

Une interface simplifiée permettrait une rapidité d'exécution et mettrait l'outil à portée de tout utilisateur, en proposant une sélection intuitive des critères, de leur zone d'impact et des valeurs à leur affecter. L'outil proposerait un résultat visuel simple, présentant le résultat direct de la superposition des zones d'impact définies sur un fond de carte choisi parmi un catalogue (Périmètre de la CUB, limite des communes, îlots, photographie satellite, voirie, etc.). Pour produire une cartographie lisible et facilement uti-

lisable, l'outil proposerait une sélection de gradient de couleur à appliquer aux valeurs de secteurs, ainsi qu'une mise à l'échelle et une orientation directes (cf. Figure 7).

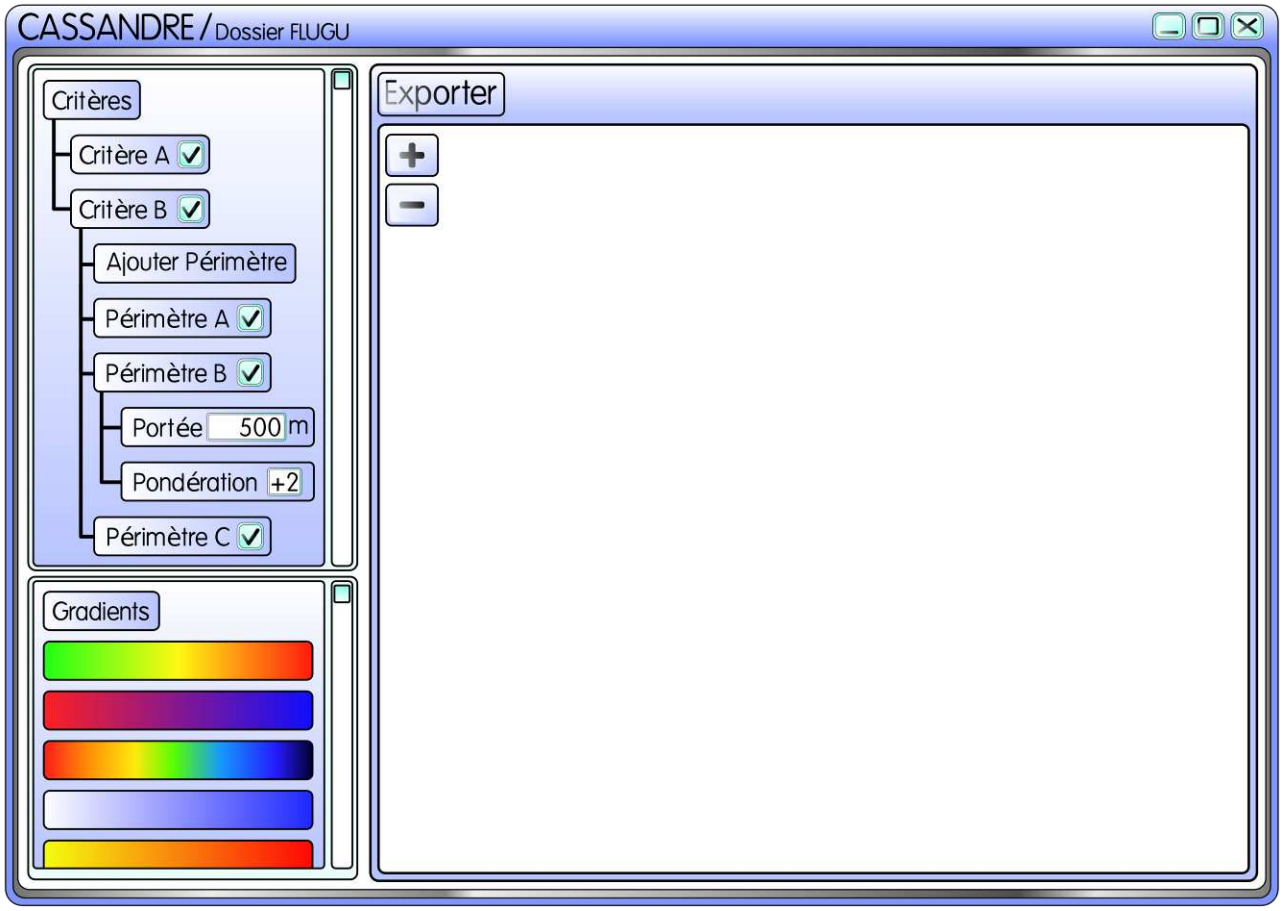


Figure 7: Exemple d'interface

2. *Cartes thématiques des secteurs à enjeux*

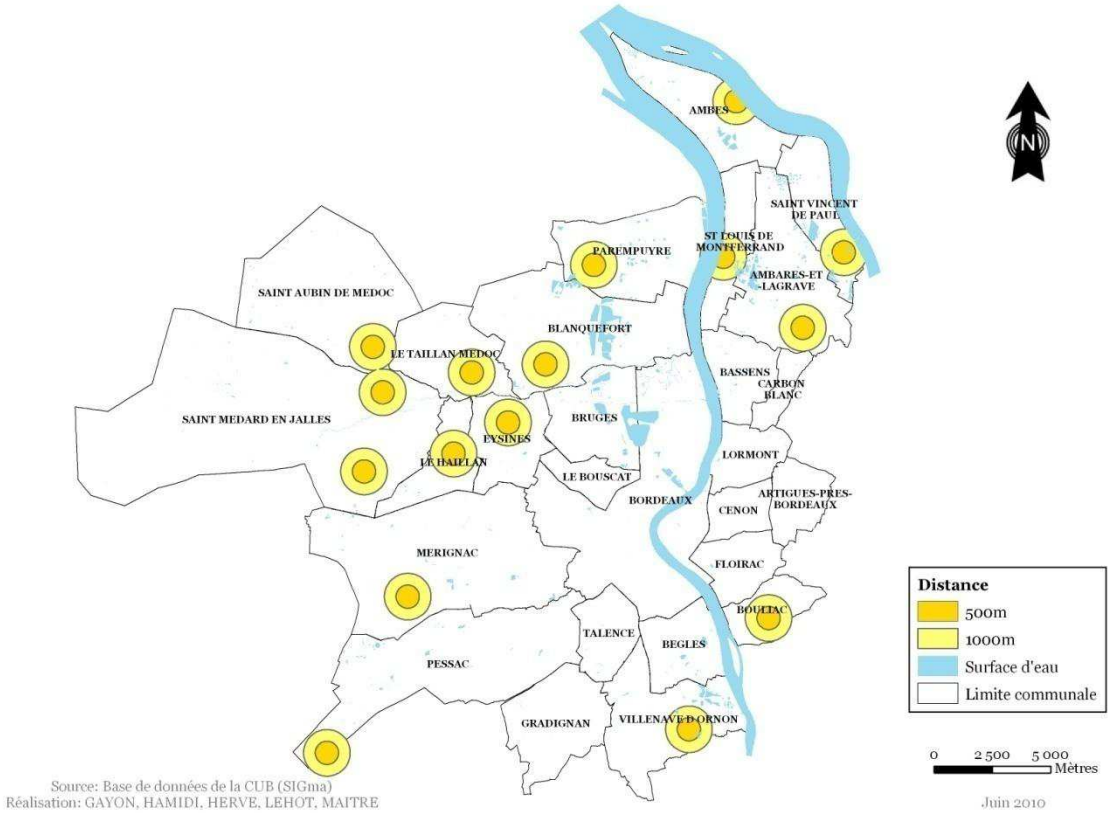
Comme nous l'avons vu précédemment, les différents pôles de la CUB n'ont pas les mêmes besoins fonciers, et donc pas les mêmes attentes vis-à-vis de la politique foncière communautaire. Nous proposons ici de mettre en évidence des zones particulières du territoire communautaire, susceptibles de revêtir un intérêt pour la CUB pour son développement, et ce pour chaque politique publique menée par la CUB, en fonction des critères décrits dans la partie précédente.

Habitat

Les critères retenus pour déterminer les zones prioritaires sont liés aux démarches cadres fixées par la CUB dans le domaine de l'habitat (50 000 logements nou-

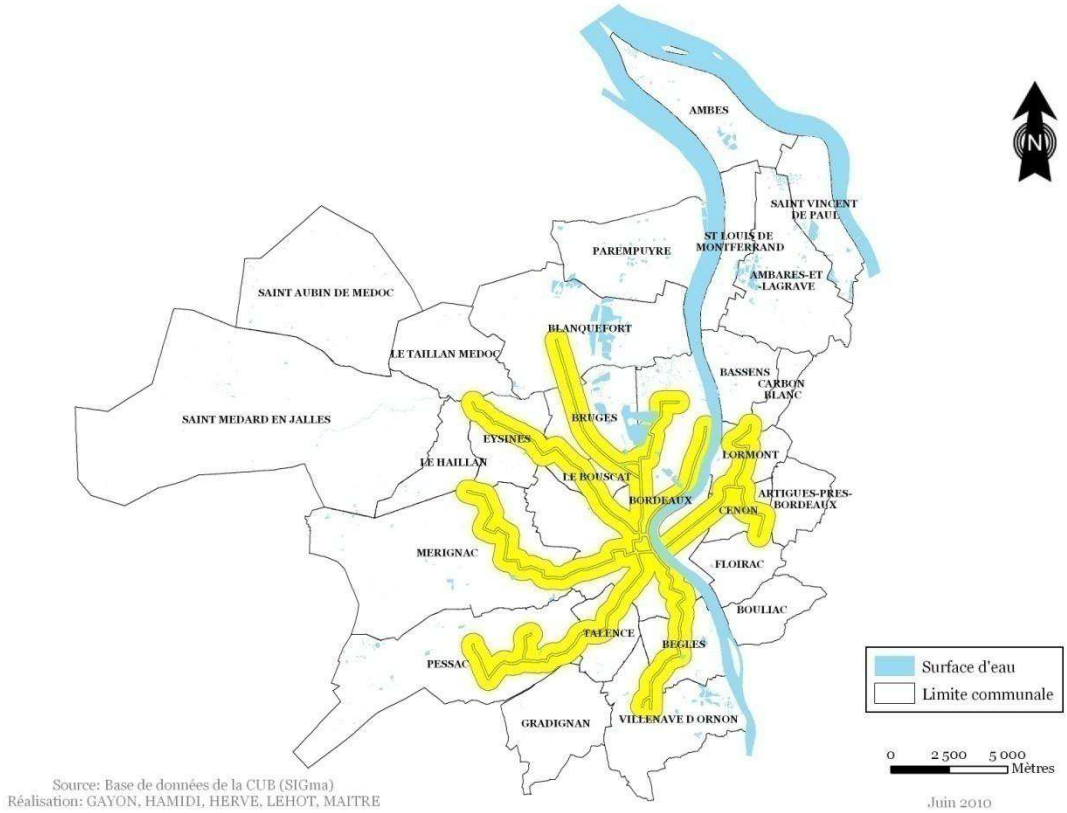
veaux autour du tram, volonté de densification, politique des centres bourgs, etc.). Ils concernent l'accessibilité des terrains, notamment vis-à-vis des transports mis en place au sein de la CUB ainsi que de leur devenir. Ils reprennent également la volonté de limitation de l'étalement en positionnant comme secteurs à enjeux les centres bourgs des communes membres de la CUB. Celles situées à l'extérieur de la rocade sont plus particulièrement concernées, le secteur intra rocade ayant déjà fait l'objet d'un effort important.

La densification des centres bourgs désirée par la CUB nous a conduits à valoriser des zones situées autour des mairies des différentes communes et de leurs annexes, pour les communes hors rocade (cf. Carte 8). Ces équipements nous ont semblé théoriquement pertinents, puisqu'ils « collaient » avec les zones urbanisées de ces communes (poches de bâti relativement dense). Des sorties sur le terrain ont confirmé que les centres bourgs se développaient autour de ces points centraux. Toutefois, certaines communes s'étendent largement au-delà de leurs centres (St Médard en Jalles par exemple), par un tissu urbain plus lâche (maisons individuelles, lotissements). Le centre bourg ne correspond alors pas au territoire réellement urbanisé de la commune. Nous touchons ici à l'une des limites de l'exercice, qui nous pousse à travailler sur des approximations. L'analyse précise de la densification des bourgs et de leurs centres implique des études complémentaires à mener sur le terrain.



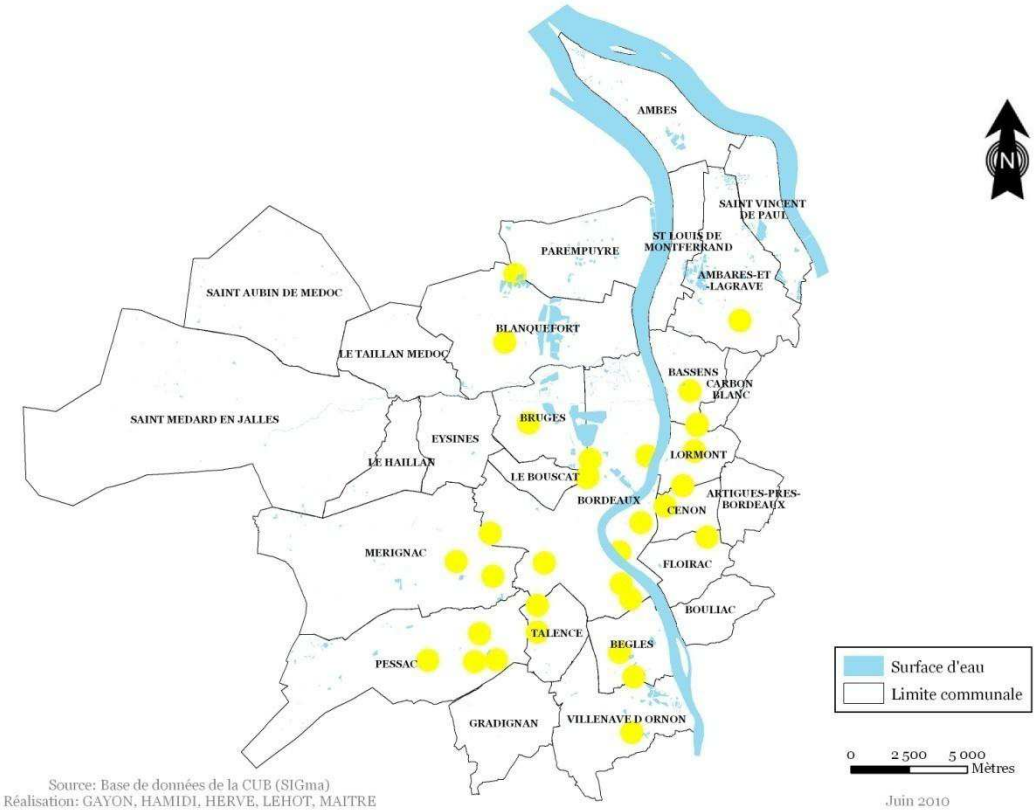
Carte 8: Zones d'accessibilité aux centres bourgs (marche)

Les zones retenues sont ensuite les axes des voies de tramway. L'objectif fixé par la CUB est de densifier autour de ces axes de transport doux. Des périmètres de veille sont établis sur des fuseaux de 500m de part et d'autre de ces voies. Ces périmètres sont également à compléter par des analyses de terrain locales plus fines. Le but est d'identifier au sein des fuseaux, des poches permettant une densification. Des opérations menées sur ces secteurs devraient permettre de construire 50 000 logements nouveaux autour des axes de tram, de manière d'une part à densifier le tissu urbain, d'autre part d'inciter à l'utilisation du tram. Nous avons donc retenu la distance de 500m, le long des voies du tramway actuellement en service mais également le long des prolongements futurs de ces lignes, ainsi que de la nouvelle ligne (ligne D), qui viendra s'ajouter au réseau existant (cf. Carte 9). La phase 3 du développement du tramway a donc été prise en considération.



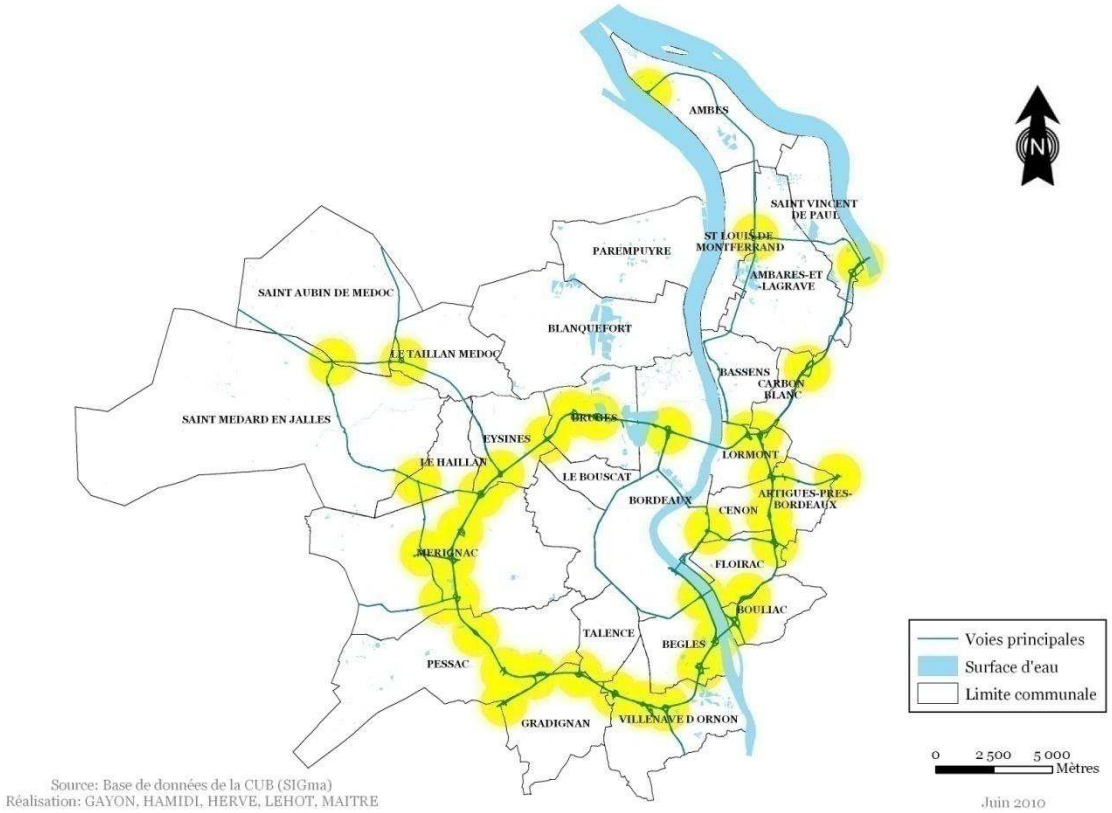
Carte 9: Zones d'accessibilité aux lignes de tramway (marche)

Nous avons ensuite valorisé les pôles d'échanges entre les différents modes de transport urbain présents sur la CUB. Le réseau de transport communautaire est structuré autour de pôles où cohabitent ces différents modes de transport. Cela comprend les pôles d'échange tramway/bus, maintenant complétés par les bornes d'accès au V^3 (vélos en libre-service), mais également les parkings relais voiture/tramway. Nous avons également considéré les gares SNCF des différentes communes de la CUB comme des pôles d'échanges, au vu du projet communautaire de développement du transport ferroviaire entre ces gares, dont le fonctionnement n'est pour certains pas optimisé aujourd'hui. L'objectif de réduction de l'utilisation de la voiture passe pour la CUB par des transitions facilitées entre voiture, tramway, train, bus, vélo. La densification autour de ces pôles est un moyen d'inciter les habitants à utiliser les transports doux. Avec l'extension du tramway, ce projet est l'un des futurs chantiers majeurs de la CUB en matière de transport. Par simplification, nous avons retenu une distance de 500m, distance moyenne acceptée par les utilisateurs pour accéder à pied à un réseau de transport en commun (Faure, et al., 2000) (cf. Carte 10).



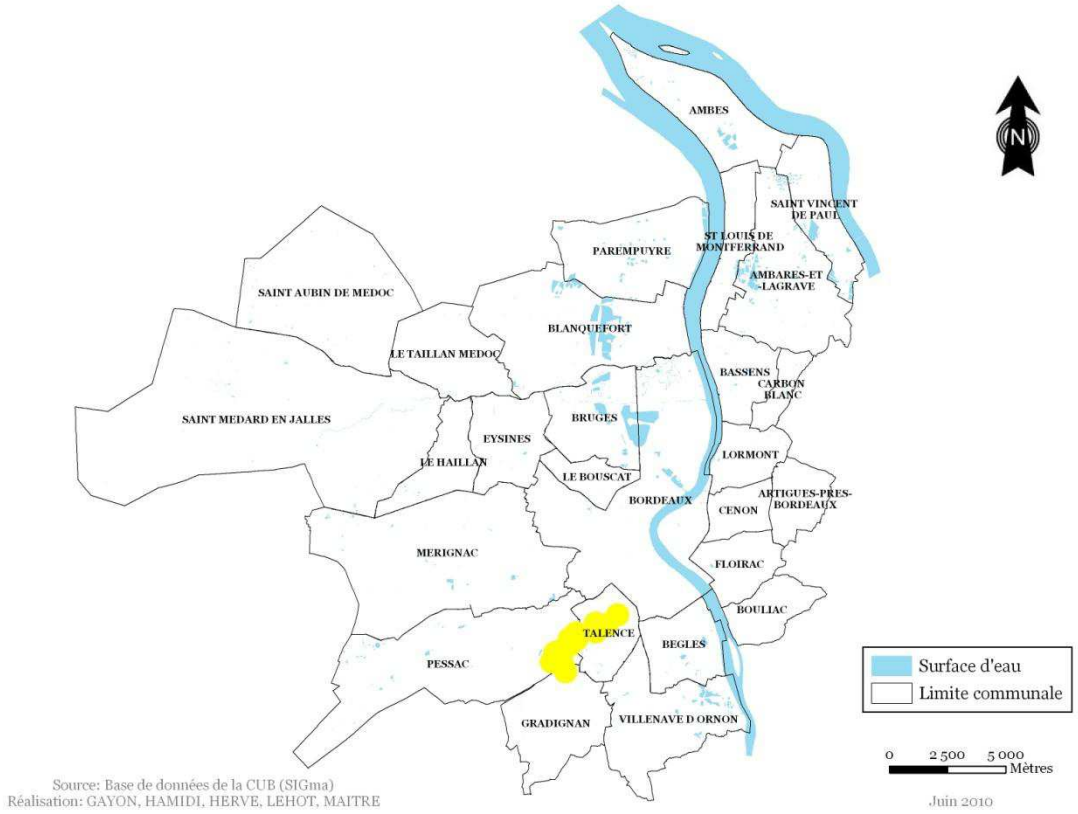
Carte 10: Zones d'accessibilité aux pôles d'échange (marche)

Au cours de nos différents entretiens, la question des échangeurs de rocade a souvent été abordée. Beaucoup de nos interlocuteurs s'accordaient à dire qu'il faudrait repenser l'aménagement de ces espaces. Développer l'habitat à proximité de ces échangeurs apporterait par exemple une accessibilité au réseau routier intéressante pour les habitants, ainsi qu'un rapprochement avec les emplois. En effet, une grande partie des activités économiques se situe en bordure d'échangeurs : ce critère sera repris et détaillé dans la partie suivante qui concerne la politique de développement économique Nous avons choisi de valoriser une zone de 1 000m autour de ces points, suffisante pour en éviter les nuisances, mais assez proche pour conserver l'atout de l'accessibilité amené par la présence d'une entrée/sortie de rocade. (cf. Carte 11).



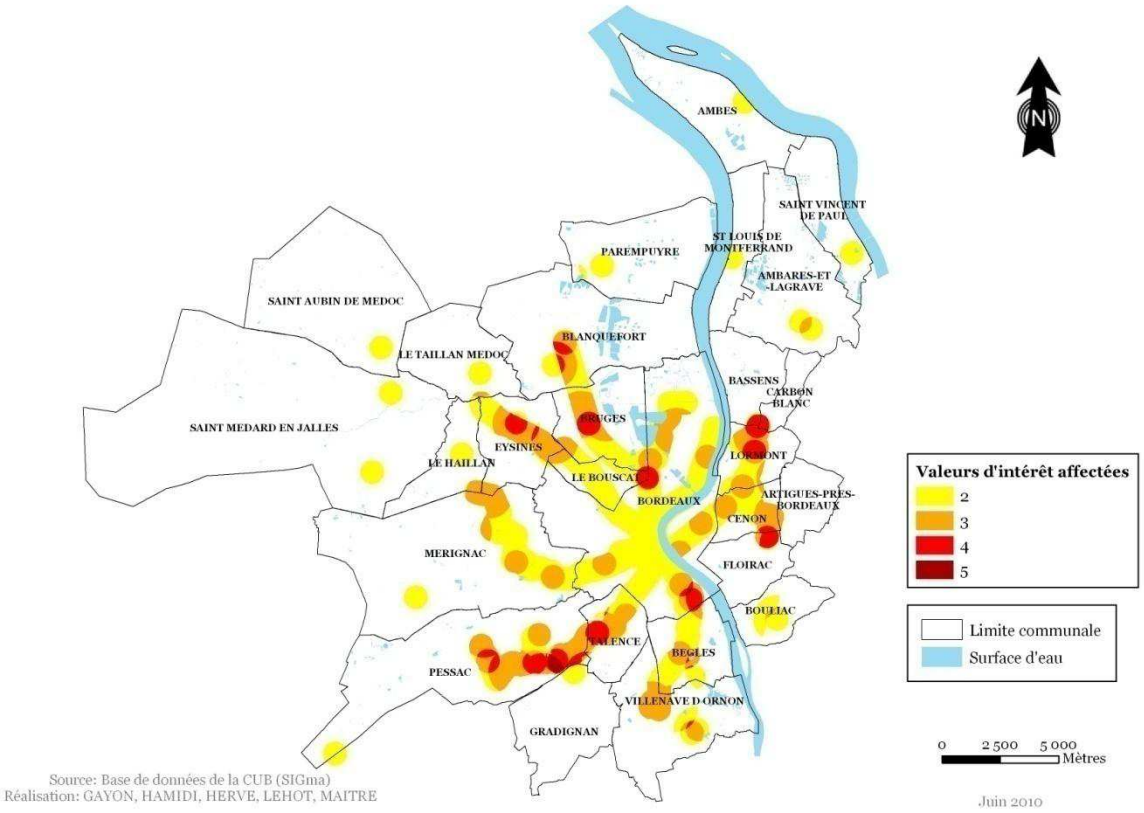
Carte 11: Zones d'accessibilité aux échangeurs de voies principales (voiture)

Enfin, nous avons retenu la volonté de la CUB de développer le campus universitaire de Talence-Pessac (cf. Carte 12). Nous avons en effet constaté que de nombreux espaces intéressants et peu exploités s'y trouvent. Ils seraient le support idéal d'une densification en tissu urbain, et notamment d'un développement de l'offre de logements destinée aux étudiants. Ce problème est largement débattu actuellement au sein de la CUB, qui projette de renforcer et développer l'enseignement supérieur sur son territoire. La Communauté accueille déjà, et en nombre grandissant, des étudiants venant poursuivre leur formation. Le PLH considère que 50 000 étudiants cherchent chaque année à se loger sur la CUB. La question de leur logement pose souvent problème, c'était d'ailleurs l'un des points abordés lors d'une conférence d'Agora2010 à Bordeaux cette année. Le parc privé assure la plus grande part du logement étudiant (près de 90%). La politique d'habitat vise donc à développer la production de logements étudiants, mais souhaite également réintégrer le campus à la ville et y assurer une mixité des fonctions. Le cas particulier du campus fera l'objet d'une étude plus précise en dernière partie, au cours de laquelle nous détaillerons ces problématiques.

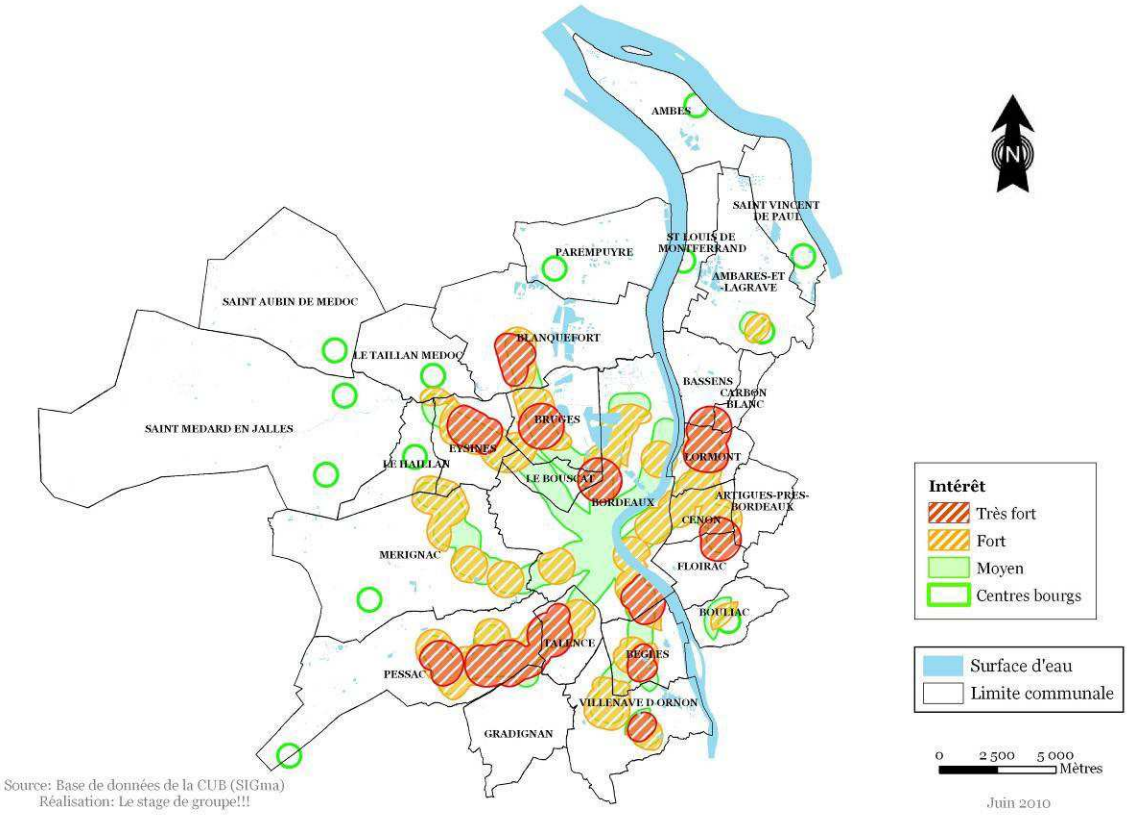


Carte 12: Emprise du campus

La superposition des cartes 7 à 11 donne la carte suivante : Carte 13



Carte 13: Superposition des cartes de tous les critères pour l'habitat



Carte 14: Secteurs prioritaires pour l'habitat

Cette carte a été réalisée en superposant les cartes de données choisies *comme critères d'intérêt pour l'habitat, à savoir* : les centres bourgs à *l'extérieur de la rocade, les axes de tram, les pôles d'échange (Parking* relais voiture/tram, gares SNCF), les échangeurs de rocade et le campus. *Les zones à très fort intérêt pour l'habitat, qui en résultent, témoignent de la coïncidence sur un territoire d'au moins trois de ces critères. On cons*tate que ces zones sont toujours situées sur les axes du tramway existants ou futurs. Les plus forts enjeux se situent au niveau des extensions ou de la nouvelle ligne de tramway, dans les centres bourgs de communes périphériques et à proximité de la rocade. Au Nord-*Ouest c'est le cas de* Bruges, Eysines et Blanquefort, au Sud, de Pessac, Bègles et Villenave *d'Ornon, sur la rive droite de Lormont et Floirac. On retrouve également* les secteurs de fort intérêt communautaire : campus universitaire de Talence-Pessac, St Jean-Belcier (*Eur'Atlantique*), et lac de Bordeaux. *D'autres zones d'intérêt moindre apparaissent, en particulier sur la rive*

droite (Bastide) et dans certains centres bourgs de communes périphériques (Bouliac et Ambarès-et-Lagrave).

Précisions méthodologiques:

Cette carte est à nuancer par l'étude du territoire (forme urbaine, relief, intérêt écologique, PPRI, etc.) qui mettrait en évidence le fait que des zones potentiellement intéressantes sont difficilement utilisables pour une densification de l'habitat. A contrario des zones pouvant présenter un intérêt ne sont pas mises en évidence via nos critères. Une connaissance fine du terrain, une compréhension des dynamiques du territoire, et une large part d'intuition et d'expérience sont nécessaires à l'identification précise de sites à réel enjeu. Une mise en cohérence de la territorialisation et des documents de planification est également nécessaire.

Développement économique

Dans le cas du développement économique, il ressortait de nos entretiens que les territoires à enjeux dépendaient plus des caractéristiques des parcelles que de leur localisation, comme c'était le cas pour l'habitat. Nous avons donc affecté des valeurs à des zones géographiques, mais également à des parcelles.

Comme nous l'avons vu, les attentes liées au développement économique sont en particulier l'accueil d'activités nouvelles et notamment d'industries, qui recherchent actuellement des terrains où s'implanter. La CUB est l'un des fournisseurs potentiels de foncier, mais peine à satisfaire les demandes. Les commerces de proximité ainsi que les activités tertiaires (bureaux) peuvent s'implanter en tissu urbain sans exigences particulières, et peuvent être considérés quasiment au même titre que l'habitat. Les industries, en revanche, cohabitent mal avec l'habitat et ne peuvent exister en milieu urbain très dense. En outre, elles nécessitent de grandes surfaces pour s'installer. Pour ce type d'activités, la question de la localisation est donc importante, au même titre que celle des caractéristiques des terrains.

Nous avons choisi comme premier caractère discriminant la taille des parcelles. Celles dépassant une surface d'un hectare ont été valorisées. Un ensemble de petites parcelles peut tout à fait constituer un seul grand lot, mais l'acquisition est alors plus fastidieuse, d'autant que des terrains de grande surface existent au sein de la CUB.

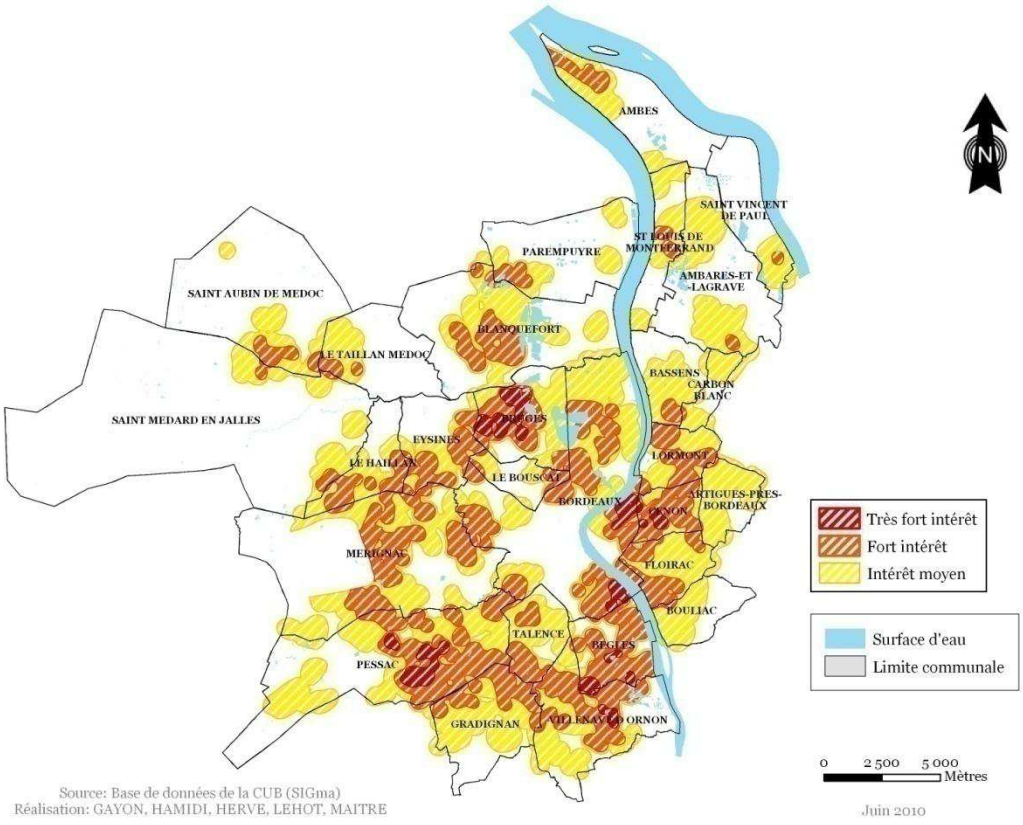
Parmi ces parcelles, nous avons ensuite privilégié celles qui se trouvent proches des échangeurs de rocade, déjà pris en compte pour l'habitat. Nous illustrons à cette occasion la nécessaire mise en cohérence entre les différentes politiques communautaires: habitat et développement économique peuvent s'intéresser à des terrains identiques et chercher des caractéristiques semblables pour développer leurs opérations. Pour l'habitat comme pour le développement économique, la proximité de la rocade représente une accessibilité accrue, pour les déplacements nécessaires à l'habitant d'une part, pour la logistique nécessaire au développement de l'activité d'autre part... Outre la rocade, nous avons ici pris en compte les entrées/sorties des routes principales telles que les deux autoroutes (A63 vers Bayonne et l'Espagne, A10 vers Paris), et les routes départementales partant vers le Médoc au nord-ouest.

Une association possible de ces deux thématiques à proximité des échangeurs pourrait passer par une gradation des fonctions avec la distance à l'échangeur. Au plus proche de l'échangeur, l'activité économique trouverait l'avantage d'une accessibilité forte, très bénéfique, et des nuisances qui finalement l'impactent peu. A mesure que l'on s'éloigne de l'échangeur et de ses nuisances, une transition avec l'habitat et une transition qualitative des activités peuvent se mettre en place, via des programmes mixtes.

Enfin, l'équipement des terrains est important pour l'accueil d'entreprises nouvelles. Le raccordement à l'eau, l'électricité, est primordial. Nous ne disposions que de données qui concernaient le raccordement au réseau d'eau, nous l'avons donc pris en compte. Le raccordement à l'électricité n'a pas été représenté. De même, nous aurions pu nous pencher sur l'état des terrains, notamment leur pollution, désavantage en vue de l'accueil d'une activité (nécessité de dépolluer pour la CUB, engendrant un surcoût, tout comme le raccordement aux réseaux). Ces données n'existent tout simplement pas à l'heure actuelle, bien que le pôle développement économique ait déjà lancé un recensement efficace des parcelles qui lui sont affectées pour en connaître plus finement les caractéristiques. Le but est de pouvoir à terme proposer aux entreprises désireuses de s'implanter la possibilité de connaître en détail les terrains potentiels : leur localisation, le rattachement aux réseaux, leurs surfaces, leur état de pollution, etc. Des fiches descriptives disponibles en lignes devraient être proposées. Pour l'heure, elles n'existent que pour des terrains de quelques communes. Ce travail est indispensable à la CUB pour lui permettre de connaître précisément ses propriétés, et devrait être étendu à toutes

les propriétés communautaires, au-delà des propriétés affectées au développement économique (voir. livret « Préconisations »).

Nous avions envisagé de prendre en compte les friches présentes sur le territoire de la CUB. L'anticipation de leur reconversion est un élément stratégique important en vue d'économiser le foncier. Certaines, notamment celles situées dans le cœur urbain, sont propices au développement d'opérations d'habitat. D'autres pourraient en revanche garder leur vocation économique et accueillir un nouveau type d'activités. Cela rejoint la volonté d'optimiser l'utilisation des surfaces dédiées au développement économique (avec par exemple l'accueil d'activités en lien avec le développement durable sur la ZAC de Blanquefort, rebaptisée Ecoparc). Le recensement des friches n'a a priori pas été réalisé, tout du moins, il ne figure pas sur les bases de données de la CUB.



Carte 15: Secteurs prioritaires pour le développement économique

Cette carte est le résultat de la superposition des cartes des différents critères choisis pour le développement économique : une surface de plus de *1ha (critère discriminant), parcelle raccordée au réseau d'eau, parcelle proche d'une gare SNCF et parcelle proche d'un échangeur de voie pri*ncipale. Nous avons donc pris à la fois en compte des critères propres aux

parcelles et à leur localisation. Les secteurs à très fort intérêt sont les secteurs compilant les quatre critères. Ces secteurs sont situés à Bruges, à Bordeaux rive droite et Belcier, à Bègles, *à Villenave d'Ornon, et à l'extrémité Ouest du Campus de Pessac. Certaines correspondent à des zones à très forts enjeux déjà identifiées pour l'habitat, ce qui illustre le* besoin de conciliation entre des intérêts apparemment contradictoires. On remarque *également des périmètres d'intérêt moindre à proximité des* centres des communes périphériques par exemple à St Aubin de Médoc, au Taillan-Médoc, à Ambes ou à Blanquefort.

Précisions méthodologiques:

Comme pour la politique d'habitat, l'identification de cibles potentielles reste à ce stade théorique. Une connaissance fine des comportements des entreprises, du territoire également (comme les mutations éventuelles des terrains, les départs de certaines activités libérant du foncier utilisable), des marchés immobiliers et fonciers, est nécessaire pour toute territorialisation réellement pertinente et adaptée.

Par souci de lisibilité nous utiliserons, pour la confrontation de la carte des sites prioritaires pour le développement économique avec les cartes des éléments déterminants plus sensibles, une carte simplifiée reprenant uniquement les périmètres des zones à fort et très fort intérêt. Nous avons également choisi de supprimer la zone de pistes de l'aéroport qui correspondait à tous nos critères, mais qui d'après nous ne pouvait avoir d'autres vocations.

Cette première étape nous a permis, à partir de la définition des besoins de la Communauté, d'identifier, selon les thématiques, soit des secteurs présentant de forts enjeux, soit des secteurs d'action prioritaire pour la politique foncière. Il s'agit donc d'une première territorialisation.

Nous esquisserons par la suite une approche plus sensible de la territorialisation, comme nous l'avons déjà précisé, en nous penchant sur des aspects plus intuitifs tels que les zones de projet identifiées, les prix immobiliers et fonciers, les propriétés commu-

nautaires. Cette approche doit conduire à une territorialisation plus fine (hiérarchisation des priorités et temporalisation de l'action foncière).

B. Tentative de hiérarchisation des secteurs prioritaires

Les zones à enjeux identifiées dans la partie précédente nécessitent d'être étudiées plus finement que par des critères théoriques. Elles s'inscrivent dans un contexte qu'il est indispensable de prendre en compte, de manière à affiner les zones réellement d'intérêt et de dessiner une hiérarchie entre ces zones. La stratégie foncière doit notamment se construire dans le temps en fonction de la priorité des projets, être adaptée à la situation du marché immobilier et foncier sur le territoire de la CUB, ainsi qu'à l'état des propriétés communautaires.

1. Etudes et projets urbains déjà programmés

L'étude des projets et études urbaines permet d'affiner l'analyse des enjeux et d'intégrer une temporalité à la stratégie foncière. La CUB développe actuellement environ 150 projets, de nature et d'envergure diverses, sur l'ensemble de son territoire. D'autres secteurs sont également à l'étude en vue de projets futurs à plus ou moins long terme. La confrontation de ces secteurs avec les zones que nous avons identifiées permet de situer les territoires où la maîtrise foncière doit être rapidement acquise du fait de l'imminence des projets, ou a contrario les secteurs à enjeux qui ne portent pas encore de projet ou d'études. La maîtrise foncière sur ces terrains peut être envisagée à plus long terme, en réserve foncière par exemple.

La temporalisation effectuée grâce à la territorialisation est un élément déterminant dans le choix des outils de maîtrise foncière à utiliser sur les secteurs à enjeux. Par exemple, les procédures de DUP ou de DPU interviennent plus spécifiquement à court ou moyen terme, la ZAD à plus long terme.

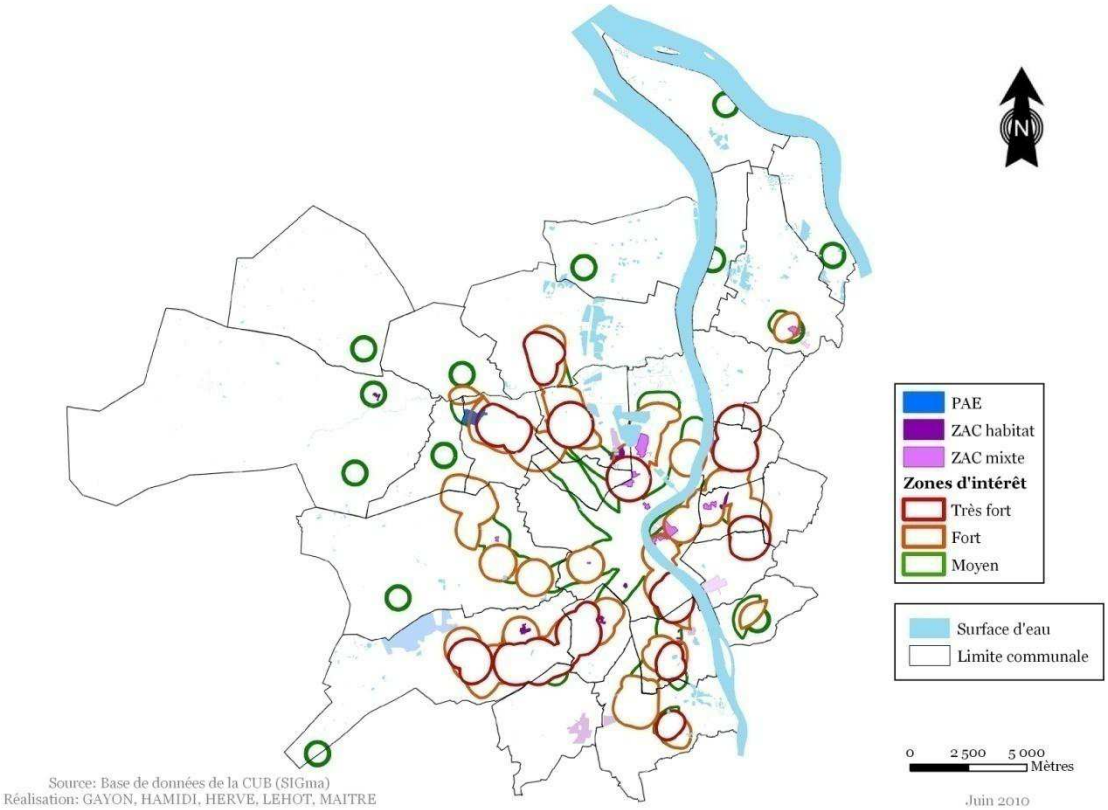
Maîtrise foncière à court terme: études pré-opérationnelles et opérationnelles

L'état d'avancement des études est le marqueur de l'urgence à maîtriser le foncier. Les études pré-opérationnelles et opérationnelles témoignent d'un projet déjà clai-

rement identifié, défini, et susceptible d'être mis en œuvre à court ou moyen terme (sous réserve bien entendu de maîtrise foncière !). Les études pré-opérationnelles comprennent déjà des plans de composition urbaine, un bilan financier ainsi que des recommandations portant sur les outils opérationnels adaptés à mettre en place. Les études opérationnelles sont encore plus avancées: elles identifient les outils opérationnels qui seront utilisés lors de la réalisation du projet, ainsi que le phasage de cette réalisation (cf. Carte 16 et Carte 17).

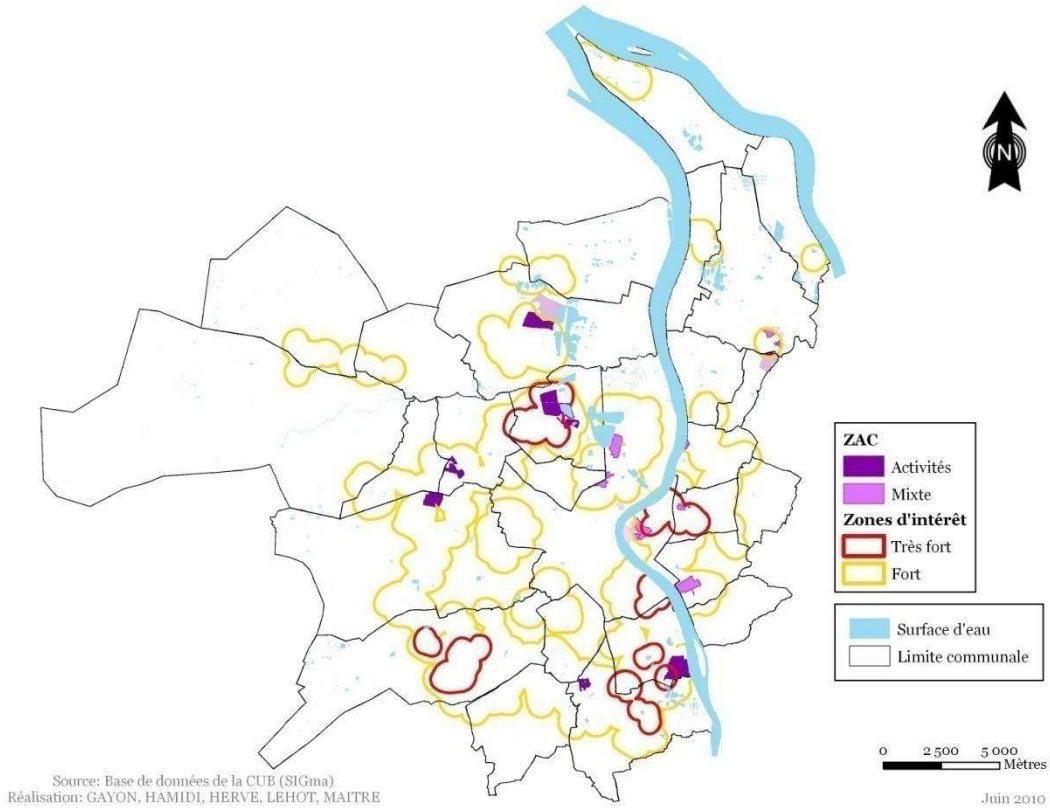
La maîtrise du terrain est donc à ce stade essentielle pour lancer la réalisation du projet, et éviter des délais supplémentaires. Dans ce contexte d'urgence, la préemption est quasi automatique; le recours à l'expropriation est également une solution utilisée dans un cas d'extrême urgence. La négociation amiable reste toutefois préférée à ces procédures, qui outre le fait de coûter plus cher à la collectivité, sont plus rudes et mal perçues par le public. Les expropriations restent rares.

C'est à ce stade de l'avancement du projet que les acquisitions sont souvent les plus coûteuses. Pour se rendre maître du foncier et permettre la mise en œuvre de l'opération, le CUB a pu acheter du foncier à des prix très supérieurs à sa valeur réelle, comme nous l'avons déjà expliqué. Sans anticipation et sans réserves foncières, l'urgence de la réalisation des projets place parfois la Communauté dans une position délicate.



Carte 16: Confrontation entre zones de projet et secteurs prioritaires pour l'habitat

Cette carte représente les secteurs de projet (ZAC et PAE) et les zones *d'intérêt pour l'habitat. Il faut tout d'abord noter le fait que la* délimitation *d'une ZAC suppose des acquisitions foncières alors que l'établissement d'un PAE n'en implique pas, cependant dans l'ensemble les secteurs de projet correspondent à des secteurs d'intérêt que nous avons identifiés. C'est notamment le cas au nord de Bordeaux* (Sud du lac), le long de la ligne A sur la rive droite (Bastide, les coteaux), ainsi *qu'à Eysines au terminus de la future ligne de tramway. La plupart des* centres bourgs ne sont pas concernés par des secteurs de projets à *l'exception d'Ambarès*-et-Lagrave et St Médard-en-Jalles. Le secteur du campus ne porte également pas de projet, tout comme pour les extensions Nord-*Ouest (Bruges et Blanquefort) et Sud (Bègles et Villenave d'Ornon)* de la ligne C. Nous verrons que ces secteurs portent en revanche des études plus ou moins avancées.

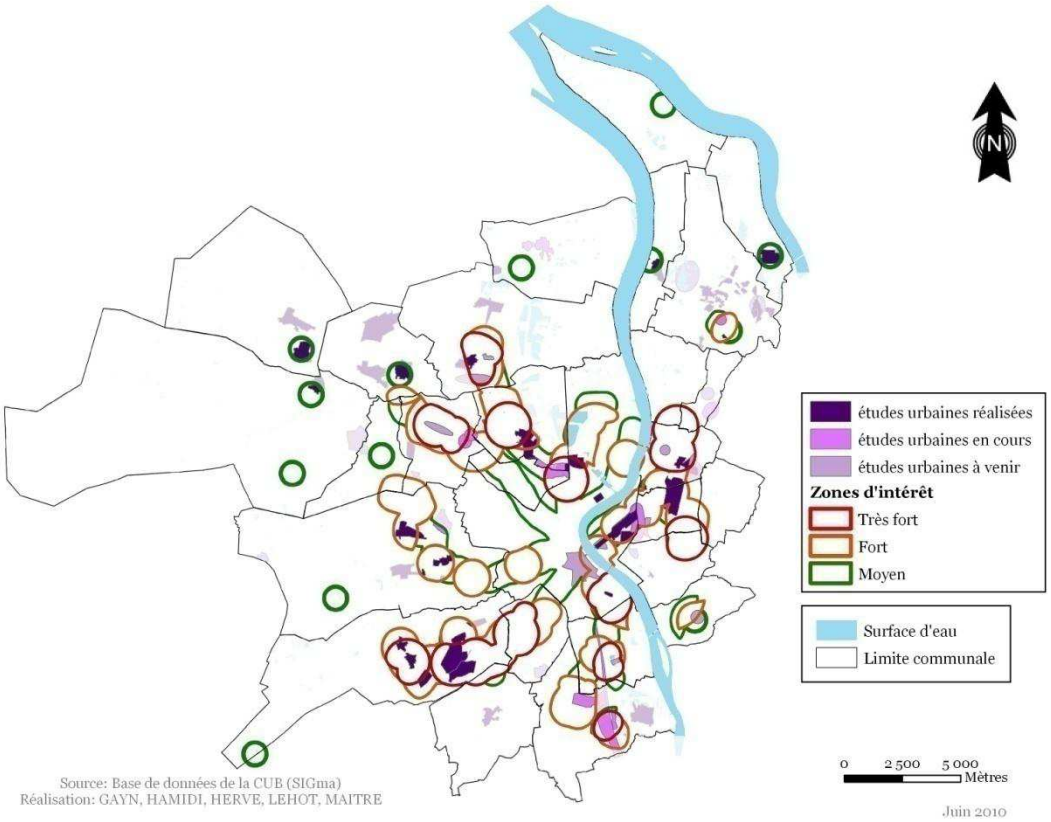


Carte 17: Confrontation entre zones de projets et secteurs prioritaires pour le développement économique

*Cette carte représente les périmètres des ZAC mixtes et d'activité et les zones d'intérêt économi*que. Les zones de très fort intérêt portent déjà *pour la plupart des ZAC comportant de l'activité (Bruges, Bègles, Bas*tide). On retrouve également des ZAC dans des zones identifiée comme *d'intérêt moindre selon nos critères comme sur Blanquefort et* Ambarès-et-Lagrave. *Il existe des zones de très fort intérêt où aucune ZAC n'est encore programmée c'est le cas pour Pessac et pour le secteur de Belcier. Ce dernier est cependant concerné par l'OIN, Eur'Atlantique*, gérée spécifiquement par un EPA (Etablissement Public Administratif). Il est donc *d'ores et déjà à prendre en compte comme un facteur d'apport de plus-*value immobilière dans ce secteur. *Il constituera un centre d'affaire i*mportant et accueillera environ 2 millions de m² de commerces, bureaux et logemen*ts d'ici 2030.*

A plus long terme, la CUB peut avoir lancé des études préalables ou de faisabilité sur certains secteurs où elle souhaite voir se développer des projets d'aménagement, à plus longue échéance. La maîtrise du foncier sur ces zones doit donc être réalisée à moyen terme, assez rapidement mais sans autant d'urgence que dans le cas d'études opérationnelles. Les grands principes du projet sont connus, mais le programme d'aménagement n'est pas encore défini. A ce stade, le périmètre du projet est encore susceptible d'évoluer.

A ce stade, l'expropriation n'est évidemment pas d'actualité, l'urgence ne la justifiant pas. On lui préfère la négociation amiable ou la préemption, voire la recherche de partenariats. La création de zonages particuliers permet de mettre en place l'outil de préemption sur une période plus ou moins longue, assurant une maîtrise foncière progressive jusqu'à la mise en œuvre effective du projet. Le nouveau DPU établira par exemple des périmètres de projets sur 6 ans, la ZAD, établie pour une période de 14 ans, n'est donc plus le seul outil disponible. Selon l'échéance du projet envisagé, ce genre d'outils permet une acquisition progressive et ciblée des terrains. Les DIA reçues sont étudiées et l'opportunité de chaque acquisitions doit être clarifié, compte tenu du caractère évolutif du projet et de son périmètre. Les prix d'achat sont également mieux maîtrisés, puisque l'anticipation laisse plus de temps pour la négociation et l'utilisation d'outils souples.



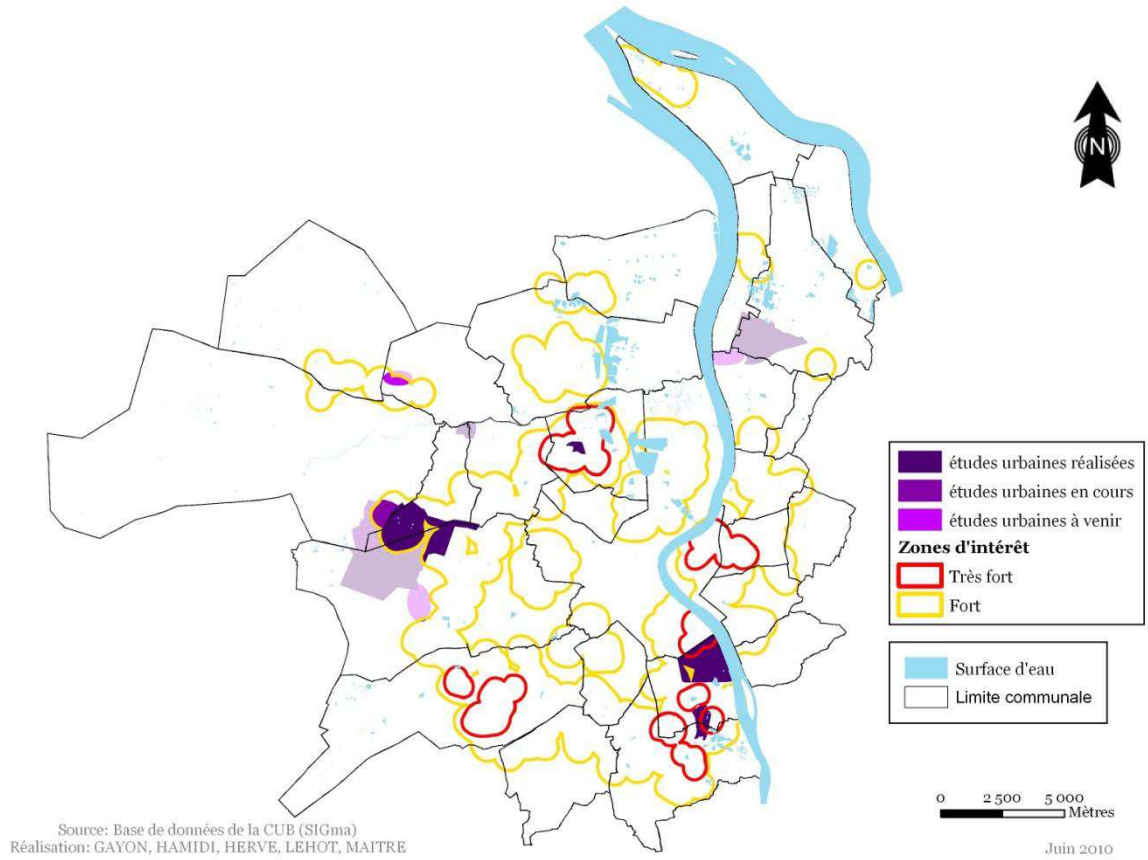
Carte 18: Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour l'habitat

Cette carte représente la superposition des études urbaines menées par la CUB avec notre carte *représentant les zones d'intérêt pour l'habitat. On* observe que les zones de très fort intérêt correspondent très souvent avec *des zones d'études urbaines. Il s'agit par exemple d'une partie de la zone* du campus, de la zone du lac et du quartier Bastide (rive droite). Cette constatation nous indique que le choix de notre méthode fonctionne pour *cette thématique. De plus, elle s'articule correctement avec les choix de la Communauté en matière de densification de l'habitat. De plus on note*-ra que les nuances apportées à la carte n°1 sont confirmées : il existe des *zones d'études en dehors des zones d'intérêt, sur les communes de pre*-mière couronne (Le Taillan Médoc, Ambarès-et-Lagrave, par exemple).

Il manque sur cette carte les zones d'études et de projets des communes en *relation avec la thématique de l'habitat. Dans un souci de cohérence* dans la planification, il serait bénéfique de les prendre en compte. Le Grand Projet De Ville (rive droite) et *Eur'Atlantique n'y figurent pas non* plus. Ce manque est dû au fait que la maîtrise foncière est réalisée en ex-

terne par rapport à l'établissement communautaire. Ceci illustre la nécessité de connaître le territoire et les politiques publiques qui y sont menées pour établir une territorialisation pertinente.

Cette carte fait apparaître des zones de très fort intérêt théorique où aucune étude ne semble avoir été faite. Ces zones représentent donc potentiellement *de futures zones d'étude pour l'habitat. Les périmètres concernés* sont notamment les deux terminus rive droite de la ligne A, la partie Est *du campus. Il reste encore à vérifier l'intérêt de ces zones en se déplaçant* sur le terrain.



Carte 19: Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour le développement économique

Cette *carte est la superposition des cartes représentant les zones d'études pour le développement économique et les zones d'intérêt pour l'économique. Les secteurs d'étude sont localisés dans les périmètres d'intérêt fort, notamment à Bruges et à Bègles où se t*rouvent des secteurs *de très fort intérêt. Cependant une grande zone d'étude est délimitée sur*

*le territoire d'*Ambarès-et-Lagrave qui ne se trouve dans aucune zone *d'intérêt. Ceci illustre le fait que le choix de nos critères peut ne pas per*mettre de rendre totalement compte de la réalité du territoire. Il peut également exister des secteurs où se sont présentées des opportunités que la CUB a saisies malgré un enjeu communautaire moindre.

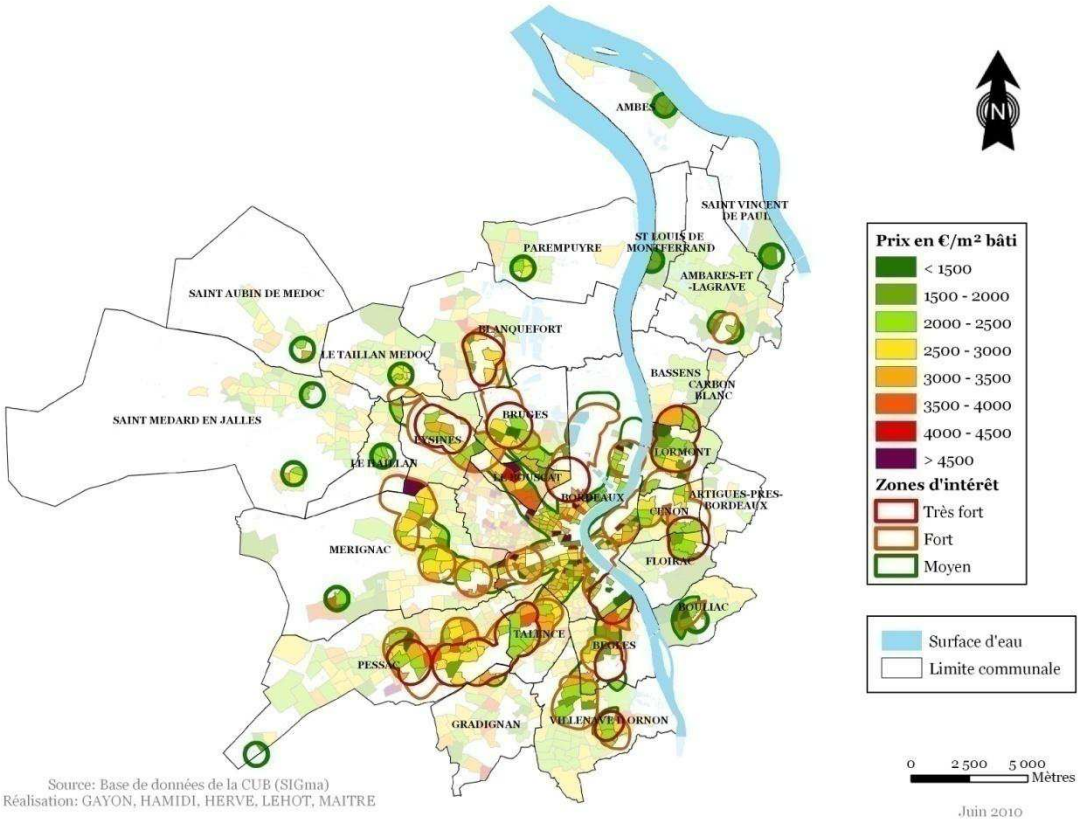
Les périmètres aux stades d'études pré-opérationnelles ou préalables, définissent donc des sites porteurs d'un projet futur plus ou moins précisément défini, mais dont l'aménagement sera réalisé à court ou moyen terme. Ce sont des sites à fort enjeu où la maîtrise foncière est nécessaire. Dans notre démarche d'identification des sites d'intérêt sur le territoire de la CUB, ces périmètres ont une place prépondérante. Ils font d'ores et déjà partie des sites d'action foncière prioritaire. La territorialisation fera donc apparaître ces sites de projet, associés à des zones sans projet encore défini (sans études réalisées), mais qui présentent un intérêt important pour le développement à plus long terme de la CUB et de ses politiques publiques. Notre objectif est maintenant de proposer une méthode permettant d'identifier ces sites à enjeux futurs.

2. L'état des marchés immobiliers et fonciers

M. Fournier, chargé de mission à la cellule politique foncière de la DDUP, a eu accès à la base de données ŒIL (Observatoire des Evaluations Immobilières Locales). Depuis 2005 France Domaine peut diffuser les données de cette base, à des agents habilités de collectivités territoriales. Cette base contient des informations sur les actes de mutation. Le travail de la cellule politique foncière a été de géo-référencer ces données pour les cartographier. Une étude du marché foncier et immobilier sur la CUB, plus fine que ce qui s'est fait jusqu'à présent a donc été initiée à partir de ces données. En effet, on dispose maintenant de données actualisées en fonction du type de bien considéré, à l'échelle de l'îlot. Ce travail d'analyse donne un aperçu de la situation sur le territoire communautaire, de son évolution également, et permet d'y appréhender plus finement les questions foncières. Cependant, les données OEIL relatives aux transactions foncières et immobilières ne sont pas exhaustives, et l'intégralité des événements immobiliers et fonciers n'est pas encore accessible. Les données des notaires ainsi que de la DGFIP (Direction Général des Finances Publiques) sont difficiles d'accès, et ce sont les seules à pouvoir rendre entièrement compte de la situation foncière de la CUB.

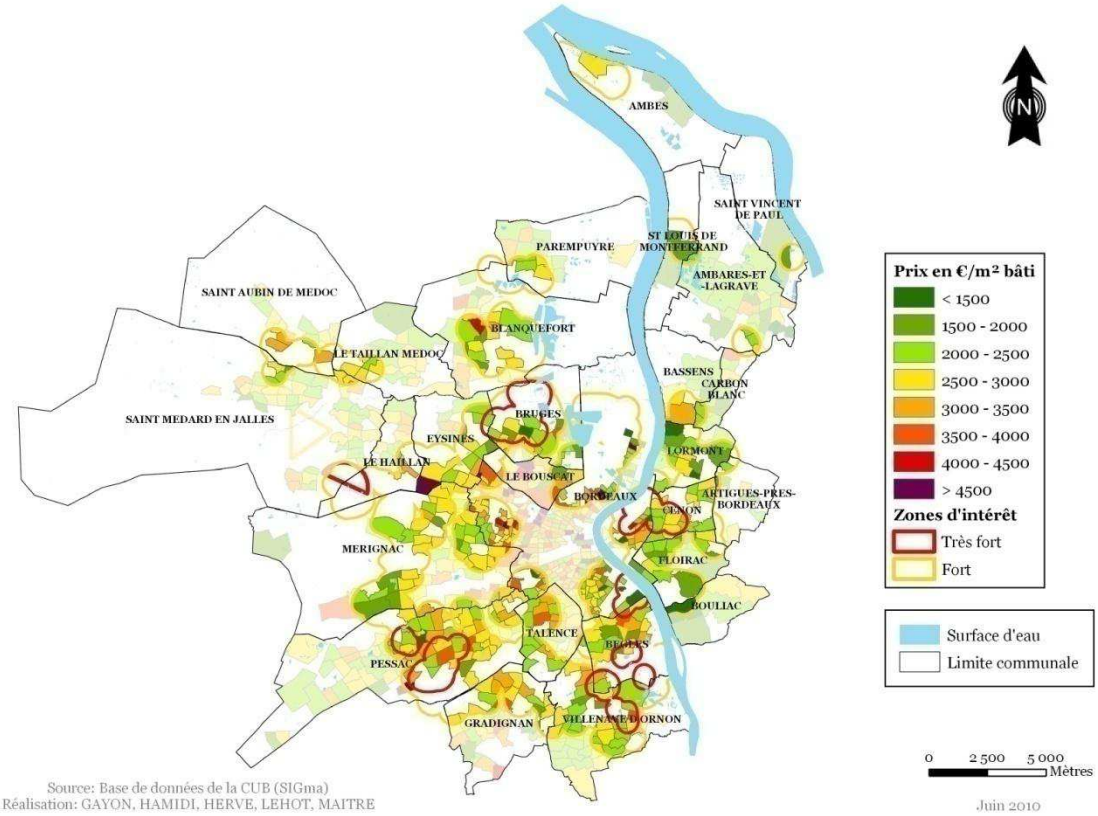
Néanmoins, les résultats obtenus par M. Fournier permettent de dégager des tendances générales sur le territoire communautaire. Nous nous baserons ici sur les cartographies établies pour l'année 2008, les plus récentes à avoir été réalisées.

Nous avons choisi de prendre comme référence pour les prix de l'immobilier la carte du prix au m² des maisons individuelles car c'est, parmi les cartes dont nous disposions, celle dont les données couvraient le territoire le plus grand. Cette carte nous permet donc de dégager des grandes tendances de prix sur le territoire de la CUB : on peut supposer que le prix des logements collectifs, ou le prix du terrain nu seront proportionnels au prix des maisons individuelles pour un secteur donné. Ainsi, grâce aux zones de grandes tendances de prix dégagées, la CUB peut appréhender le type d'intervention foncière qu'elle peut réaliser selon la zones considérée et selon la stratégie qu'elle veut appliquer : acheter là où les prix sont faibles pour faire des réserves, acheter là où les prix sont très élevés pour réguler le marché, ou encore établir des partenariats dans les zones où le prix est élevé pour bénéficier du soutien financier des partenaires privés, etc. En comparant ces prix aux zones à enjeux définies précédemment il est donc possible de hiérarchiser de ces dernières en fonction de la stratégie foncière que souhaite mener la CUB selon la thématique étudiée (dans le cas de notre travail l'habitat ou le développement économique) (cf. Carte 20 et Carte 21).



Carte 20: Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour l'habitat

Cette carte représente le prix au m² des maisons individuelles en 2008 (base de données *ŒIL) et des zones d'intérêt pour l'habitat. Les prix de centres* bourgs des communes périphériques sont les plus avantageux, en particulier les centres bourgs qui présentent un intérêt plus fort : Ambarès-et-*Lagrave, Bouliac et Villenave d'Ornon. Certaines* zones de très fort intérêt *présentent elles aussi des gammes de prix avantageux. C'est le cas pour les terminus de la ligne A à Lormont et Floirac, sur l'extension de la ligne C jusqu'à Bruges, à Bègles mais également à l'Est du campus (T*alence), le secteur *d'Eur'Atlantique*, ou pour un intérêt moindre le quartier Bacalan. Ces secteurs où le prix du foncier est faible, mais où il existe des *enjeux importants au niveau de l'habitat, représentent donc des zones à* fort potentiel notamment dans une logique de densification des centres *bourgs. En revanche, d'autres secteurs à enjeux de maîtrise foncière sont* désavantageux. En effet, les prix sont plus élevés le long de la ligne A côté Ouest ainsi que le long de la future ligne de tram D au niveau du Bouscat.



Carte 21: Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour le développement économique

Cette carte combine les prix de vente au mètre carré des maisons individuelles *en 2008 et les secteurs d'intérêt pour le développement économique. Certaines zones d'intervention prioritaire présentant un fort intérêt selon nos critères ont l'avantage de prix raisonnables, notamment* Bruges, la rive droite en générale, *Eur'Atlantique. D'autres zones sont* moins avantageuses comme les communes du Nord-Ouest (Le Taillan Médoc, St Aubin de Médoc, Blanquefort). Mais il existe aussi des zones à très forts enjeux présentant des prix relativement élevés : Cenon, Villena*ve d'Ornon et Pessac. Comme pour l'habitat ces différences entre les* secteurs prioritaires permettent donc de les hiérarchiser en fonction des orientations stratégiques choisies par la CUB en matière de foncier : contrôler les emplacements à très fort enjeux quel que soit le prix ou contrôler le plus large territoire grâce à des prix faibles.

Des prix élevés ne doivent pas freiner l'acquisition foncière. Des zones d'intérêt présentant des prix élevés et peu de propriétés communautaires sont la preuve d'un manque d'anticipation (c'est le cas pour la ligne D du tramway). L'enjeu peut justifier une acquisition malgré ces prix élevés. Des outils permettant de mobiliser des moyens supplémentaires pour ce type d'acquisition existent et peuvent être mis en place. Il s'agit par exemple de la création de l'EPFL, ou de la création d'une TVI (Taxe de Valorisation Immobilière). Cette taxe s'applique aux plus-values dégagées, pour les propriétaires, par la mise en place d'une infrastructure, telle que le tram à la CUB. Dans ce cadre le GREThA (Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée) propose d'étudier en partenariat avec la CUB, l'impact sur les marchés de la mise en place du tram (GREThA, 2010). La TVI s'appliquerait également dans le cadre de l'ouverture de terrains à l'urbanisation. Ses recettes entretiendraient un Fond Structurel d'Intervention Foncière, à l'étude.

Inversement les prix faibles ne doivent pas précipiter l'acquisition foncière. Celle-ci ne doit avoir lieu que lorsqu'il existe un réel enjeu. Ainsi, le prix n'est pas l'élément déterminant qui guide l'action foncière. Elle dépend d'une stratégie bien définie, dont le prix reste un élément à prendre en compte parmi d'autres.

3. *Les propriétés communautaires*

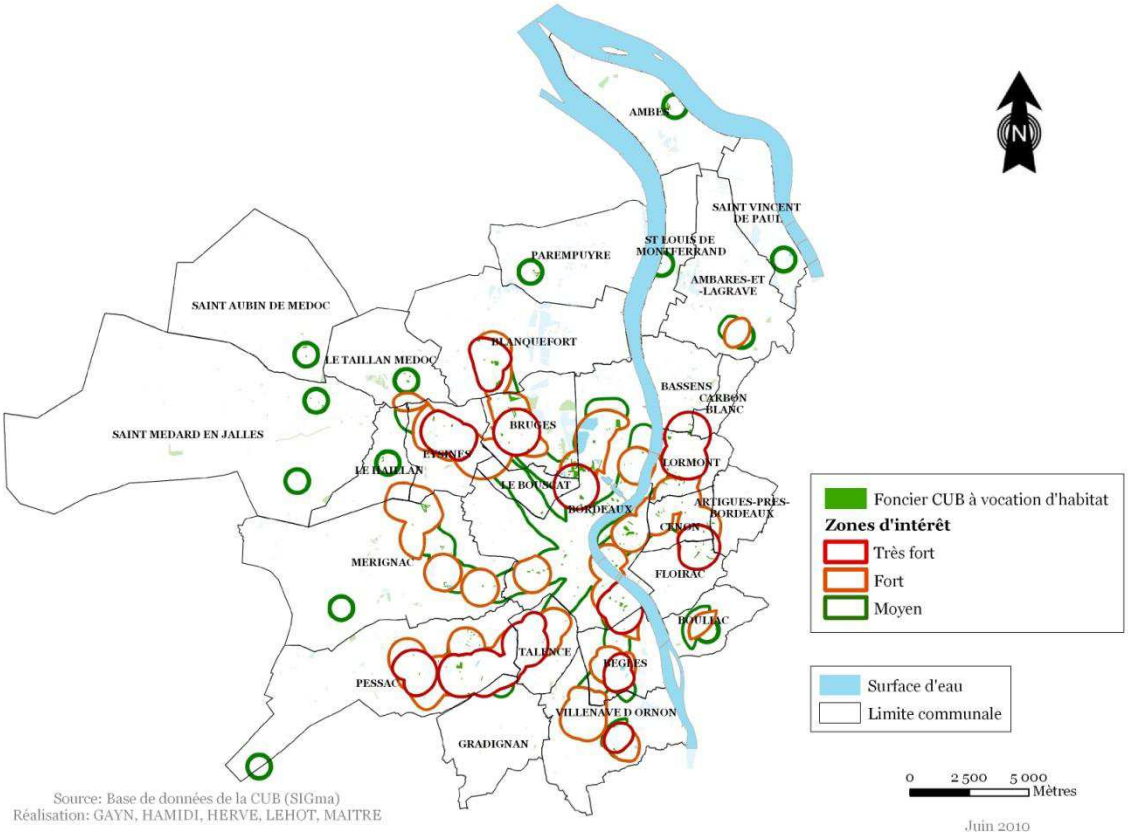
Un autre élément important à prendre en compte dans la territorialisation de la stratégie foncière est l'état du portefeuille foncier de la CUB. Comme nous l'avons vu au cours de nos différents entretiens, la CUB dispose encore d'un certain nombre de terrains (certains projets sortant aujourd'hui sur des terrains achetés il y a 30 ans). Dans le contexte actuel tendu, l'une des priorités est d'utiliser de manière optimale ces propriétés déjà maîtrisées par la Communauté.

Dans notre démarche de territorialisation, nous avons donc étudié les zones d'intérêt identifiées en les confrontant avec les propriétés de la CUB. La DAF a récemment dressé l'état des lieux de ces propriétés, en les affectant systématiquement à un pôle de la CUB (développement économique, habitat, transport, assainissement, etc.), et en précisant quels terrains sont destinés à de la réserve foncière, à un portage pour le compte d'une commune, etc. (cf. Carte 2, Carte 3 et Carte 4). En théorie, les propriétés de la CUB sont donc bien connues aujourd'hui. Au niveau informatique, les données

sont plus floues. Cela fait partie des difficultés que nous avons rencontrées et qu'il nous a été demandé de noter; nous y reviendrons plus loin (voir livret « Préconisations »).

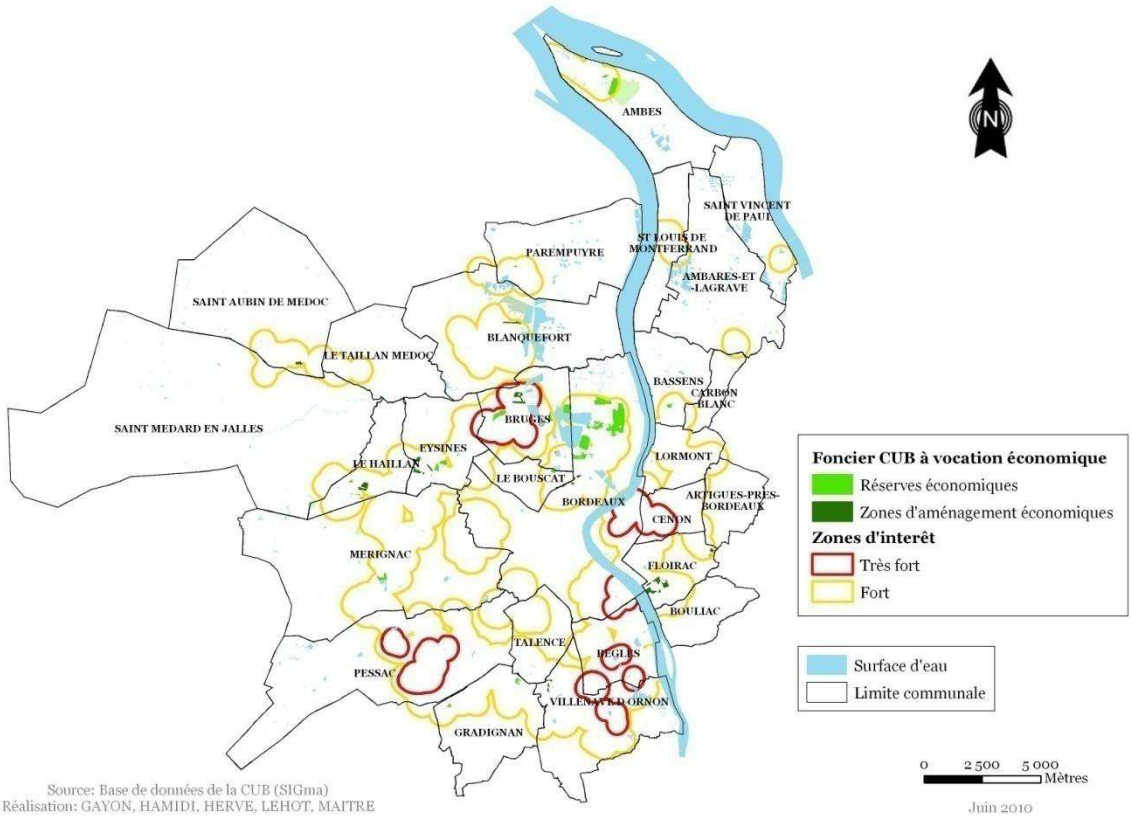
L'idée est de déterminer les zones d'intérêt où la CUB est déjà maître d'une part de foncier, soit directement dans la zone, soit à proximité immédiate. Dans ce cas, la zone est d'autant plus intéressante que la maîtrise y est pour partie assurée. La maîtrise de parcelles contigües à celles que la CUB possède déjà du fait de ses acquisitions passées permettrait d'étendre le territoire maîtrisé et d'ainsi réaliser des économies d'échelle. Ces dernières faciliteraient l'équilibrage financier des projets communautaires.

Les propriétés communautaires étant affectées à une thématique en particulier, nous avons eu ici une approche sectorielle : nous avons comparé les zones à forts enjeux pour l'habitat aux propriétés dédiées à l'habitat (cf. Carte 22), et les zones à forts enjeux pour le développement économique à celles dédiée à l'économie (cf. Carte 23). En plus de rendre possible une hiérarchisation des zones d'actions prioritaires en fonction des propriétés, ces cartes permettent d'identifier les propriétés situées dans des territoires sans réel enjeu, ou très difficilement exploitables par la CUB. La stratégie communautaire vise aussi à identifier ces propriétés dont le portage entraîne un surcoût handicapant, en particulier dans un contexte qui limitera de plus en plus les moyens de la CUB. L'état des lieux tardif des propriétés communautaires a mis en évidence ces problèmes, et lors d'une commission d'urbanisme à laquelle nous avons assisté, une délibération lançant ce tri des propriétés a été votée (Délibération n° 2010/445 du 25 juin 2010). Cette commission d'urbanisme nous a laissé entrevoir les craintes des élus quant à la revente de terrains communautaires, qui pourraient être utiles dans le cadre de leurs projets communaux. C'est pourquoi la Communauté met en place une méthode de remise sur le marché, basée sur des études complémentaires, pour éviter de vendre des terrains utiles aux pouvoirs publics. Ces analyses devront mettre en évidence, pour chaque propriété potentiellement destinée à être vendue, l'intérêt qu'elle représente pour chacune des directions de la CUB, mais aussi pour chacune des communes.



Carte 22: Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour l'habitat

Cette carte représente les propriétés de la CUB à vocation d'habitat et les zones d'intérêt pour l'habitat. On remarque que les propriétés communautaires sont essentiellement positionnées dans les zones d'intérêt stratégique, en particulier le long des axes de tramway, sur le campus et dans certains centres bourgs denses comme ceux d'Eysines, de Bruges ou de Blanquefort. Ceci confirme que, malgré l*e manque d'anticipation fo*ncière, la CUB acquiert de façon opportune. De ce fait ces périmètres sont *d'autant plus intéressants pour la densification de l'habitat, car il est plus* facile pour la Communauté de mener des opérations là où elle possède déjà la *maîtrise du foncier. Cependant il n'existe aucune propriété communautaire sur certaines zones à fort intérêt pour l'habitat, notamment à* Bouliac ou Ambarès-et-Lagrave. Le montage de nouvelles opérations étant plus aisé sur un territoire dont on a la maîtr*ise, l'acquisition de* foncier dans ces zones pourrait être utile.



Carte 23: Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour le développement économique

*Cette carte représente les zones d'intérêt pour le dével*oppement économique associées aux propriétés de la CUB qui lui sont réservées. On peut *noter que la plupart de ces propriétés sont affectées à des ZAC. C'est le cas de la ZAC de Floirac, de Bordeaux Lac, de Blanquefort et d'Eysines.* Ainsi les propriétés dédiées au développement économique et qui ne sont pas affectées à des opérations sont peu nombreuses. Elles se concentrent *au Nord de Bordeaux et à Ambes. D'autres terrains sont dispersés sur le* territoire communautaire : Le Haillan, Eysines, Mérignac, etc.

Les critères de localisation ne suffisent pas à déterminer les territoires sur lesquels de véritables enjeux de développement se poseront dans l'avenir. En effet, le développement d'une agglomération ne suit pas toujours des critères logiques, et l'évolution du marché est difficilement prévisible. En réalité, tout dépend du comportement des différents acteurs du territoire, acteurs publics et leurs politiques de développement bien

sûr, mais également promoteurs privés, et du comportement de la population, très délicat à anticiper.

C. La nécessité d'une approche fine du territoire

Il est nécessaire de prendre en compte des aspects plus qualitatifs afin de percevoir les évolutions possibles du territoire. Une vision plus dynamique du territoire est nécessaire.

1. Les volontés politiques au cœur du développement de la CUB

Pour cela, il convient d'analyser le développement passé de l'agglomération.

Au fil du temps, ce développement s'est fait au détriment de certains espaces. Le centre-ville de Bordeaux est évidemment le cœur de ce développement, qui a principalement profité à la rive gauche de la Garonne. Au niveau politique, le maire emblématique de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas, figure politique nationale, était considéré comme le leader naturel de l'agglomération. C'est par son initiative que se sont développé le territoire bordelais, puis la CUB qu'il a créée dès 1968. Traditionnellement, c'est lui qui rapatria des financements de Paris jusqu'à l'agglomération. Ses décisions ont donc influencé le développement de la CUB. On note par exemple que le campus à l'américaine de Talence-Pessac, ou l'accueil des populations étudiantes et sociales sur les communes périphériques à Bordeaux, sont issus de sa volonté politique. Ce genre de politique a conduit en particulier au développement et à l'attractivité des communes du Sud Est de la CUB (Pessac, Talence, Mérignac), qui bénéficiaient également de la mauvaise image de la ville de Bordeaux (ville noire, industrielle, autoroute urbaine et hangars sur les quais...).

Aujourd'hui, certains espaces délaissés sont en train de regagner de l'attractivité. Les espaces manquent dans ces communes du Sud Est de la CUB, et la reconversion de certaines activités (caserne Niel dans le quartier Bastide, bassins à flots) libère du foncier sur la rive droite et dans le quartier de Bacalan, dans le centre urbain bordelais. Le projet de tram a désenclavé ces espaces, la rive droite notamment, et renforcé leur attractivité. La requalification des quais a également contribué à changer l'image du centre

bordelais. Aujourd'hui, le regard se porte donc sur les quartiers de Bacalan, Bastide mais également Belcier, que le projet Eur'Atlantique (comportant la ligne LGV vers Paris et l'Espagne) contribue à dynamiser. C'est donc au cœur de Bordeaux qu'on imagine le développement de l'agglomération aujourd'hui.

Cependant, la volonté politique et les grands projets peuvent de manière contra cyclique orienter le développement de la CUB. Certains espaces aujourd'hui sans enjeu métropolitain pourraient se développer fortement du fait par exemple de l'arrivée du tram (c'est ce à quoi on assiste dans le centre de Bègles), de la mise en place du réseau ferré de l'agglomération, des nouveaux liens entre rive droite et gauche (ponts sur la Garonne, notamment Bacalan-Bastide). La volonté de densifier les centres bourgs, leur rattachement au tram, la nouvelle ligne D vers le Nord-Ouest, et les prix plus avantageux sur les communes périphériques permettent de penser que les communes du cadran Nord-Ouest gagneront de plus en plus en attractivité (Blanquefort, Le-Taillan-Médoc, Saint-Médard), tout comme celles situées sur la rive droite (Lormont, Bassens, Ambarès,...).

2. La Communauté structurée par les grands projets

Les grands projets peuvent orienter le développement de la CUB mais aussi modifier le comportement de la population. En 1998, avant la construction du tramway, on observe, par exemple, que la majorité des ventes sur la CUB s'effectuaient pour des tranches basses de prix : 71,3% des ventes étaient d'un montant inférieur à 120 000 €. Les ventes à prix très élevés (supérieurs à 210 000 €) représentent moins de 10% des ventes. Cette répartition générale du nombre de vente en fonction de leur prix se retrouve exactement pour la zone située le long de la future ligne B de tramway à Pessac (cf. Figure 8**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

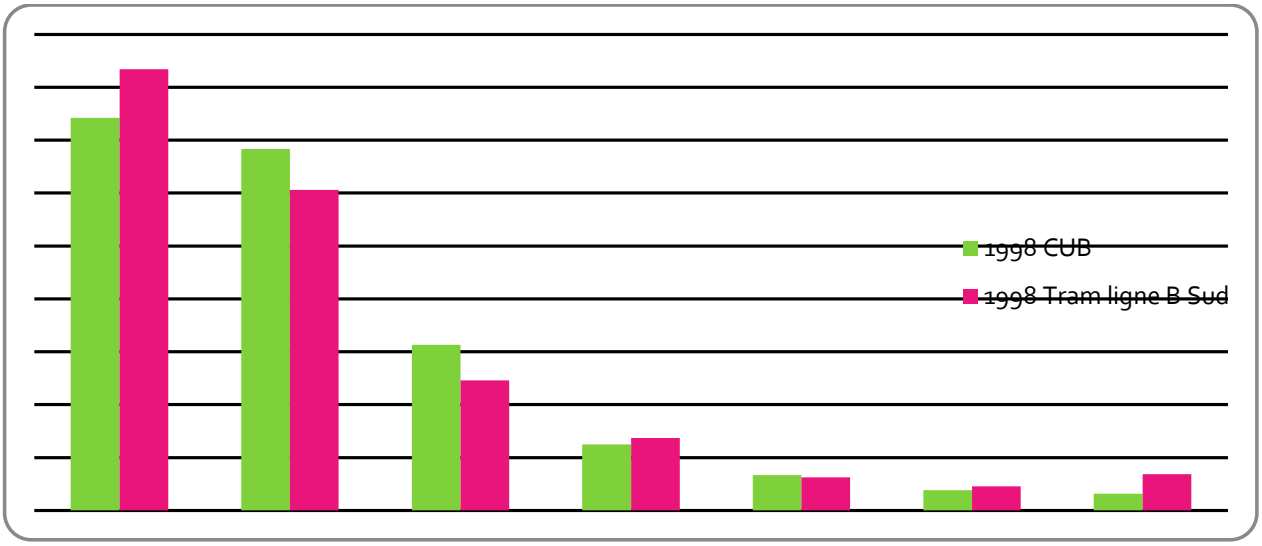


Figure 8: Pourcentage de ventes en fonction de leur prix, sur le territoire de la CUB et le long de la future ligne B (portion Sud) du tramway en 1998

La construction du tramway en 2003 a modifié les comportements de façon très significative. Effectivement on observe, en 2006, une divergence de comportement entre les ventes sur tout le territoire de la CUB et les ventes le long de la ligne B. La tendance générale sur la CUB montre une augmentation des prix du marché immobilier (les ventes inférieures à 120 000 € sont plus rares qu'en 1998 pour tout le territoire de la CUB y compris le long de la ligne B). Cependant le pourcentage maximum des ventes, c'est-à-dire les biens qui ont le plus de succès auprès de la population, est différent selon s'il s'agit d'un achat proche de la ligne de tramway ou non : le maximum de ventes sur l'ensemble de la CUB s'effectue pour des prix compris entre 165 000 et 210 000 € (24% des ventes), alors que le long de la ligne de tram le maximum de ventes s'effectuent pour des prix supérieurs à 300 000 € (29% des ventes) (cf. Figure 9).

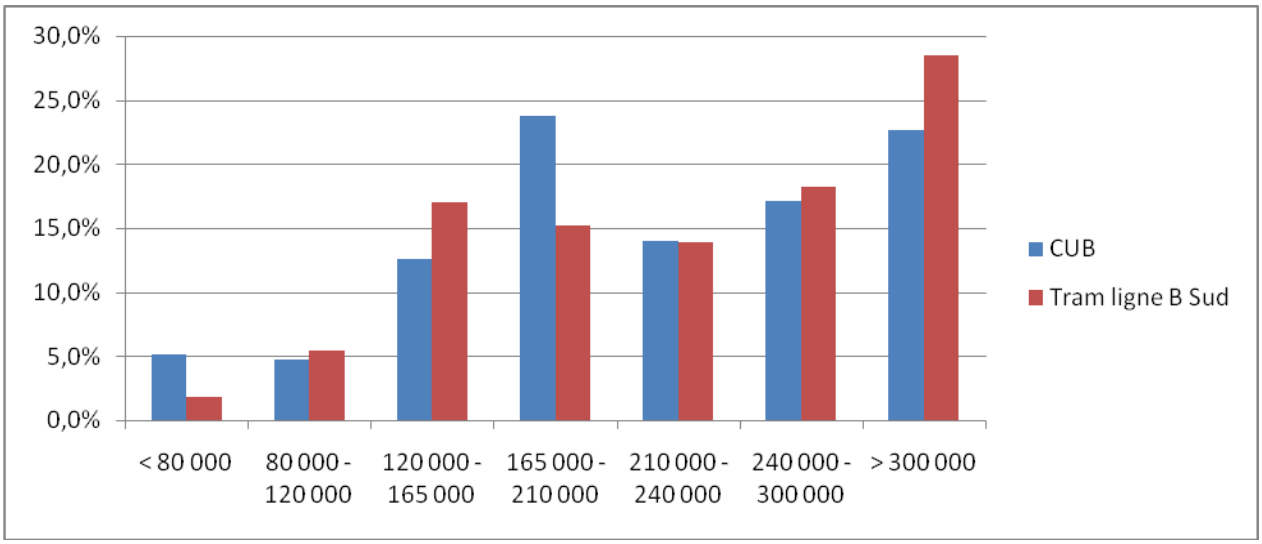


Figure 9: Pourcentage de vente en fonction de leur prix, sur le territoire de la CUB et le long de la ligne B (portion SUD) du tramway en 2006

Ceci illustre l'impact qu'un projet communautaire tel que le tramway peut avoir sur le comportement des marchés immobiliers locaux. La mise en place du tramway, en apportant une meilleure desserte, ainsi qu'une bonne image (modernité, transport propre), a contribué à l'augmentation des prix dans les secteurs desservis. Cette augmentation représente un danger, puisque ces zones sont alors accessibles à une part plus réduite de la population, favorisant une ségrégation géographique des populations selon leur pouvoir d'achat. Anticiper les impacts des projets de la CUB permet entre autres de prévenir ces dangers. C'est par exemple tout l'intérêt du travail d'anticipation mené en vue de la réalisation de la phase 3 du tramway.

La vision du développement futur de l'agglomération dépend de la manière dont chacun perçoit la dynamique de l'agglomération en question. On pourrait tout à fait imaginer un autre scénario et déterminer ainsi des orientations de développement futur bien différentes. Cette version est celle qui nous paraît la plus pertinente, mais il est difficile voire impossible de prévoir l'évolution des comportements et des pratiques urbains, et particulièrement à long terme. Une connaissance fine du territoire, des études permettant de cerner l'évolution des comportements et des pratiques urbaines, un travail important de prospection, mais également de l'instinct et une solide expérience, sont nécessaires. La stratégie à long terme reste une prise de risque, puisque le développement d'un territoire est éminemment imprévisible. D'après M. Boudat, la stratégie foncière, ne se fait pas « au nez, mais quand même, quand même… ».

Cette première territorialisation de la stratégie foncière de la CUB permet de connaitre les périmètres sur lesquels elle se doit de maîtriser son territoire. La maîtrise du territoire par une communauté urbaine passe par différents outils. A ce titre, la territorialisation devient un préalable incontournable pour la mise en œuvre du nouveau droit de préemption (voir dans la première partie le paragraphe : Les nouvelles modalités d'utilisation du DPU). Nous avons donc tenté, grâce à notre travail de territorialisation, d'esquisser les périmètres sur lesquels il serait judicieux pour la Communauté d'utiliser le DPU une fois sa réforme mise en place.

III. Proposition de périmètres de projets pour l'exercice du DPU

Un des buts du travail de territorialisation est, comme nous l'avons vu plus haut, l'utilisation optimale du DPU sous sa nouvelle forme. Il s'agit de déterminer des secteurs de projets, qui permettent de maîtriser les prix en les gelant pour une durée maximale de 6 ans. Ces périmètres accordent en outre aux propriétaires un droit de délaissement, qui peut constituer un risque financier pour la collectivité. La bonne identification de ces périmètres est donc essentielle pour placer cette dernière en situation avantageuse tout en limitant la prise de risques.

A. Méthode d'élaboration

Le paramètre essentiel est l'obligation de justifier la mise en place de ces périmètres, au vu de perspectives de projets ou de la nécessité d'assurer la protection de certains espaces.

Nous avons choisi de prendre en compte ce paramètre pour réaliser une ébauche de ce que pourraient être les périmètres de projets d'un tel DPU. Nous nous sommes basés sur les périmètres d'études urbaines menées par la CUB.

Les secteurs d'opérations d'aménagement arrêtés constituent des périmètres de projets sûrs, où un droit de préemption peut aisément se justifier.

Les secteurs concernés par des études pré-opérationnelles peuvent être considérés comme des périmètres d'intention de projets avérée. Ces études, à un stade assez avancé, peuvent suffire à justifier la mise en place de secteurs de projets pour l'exercice du DPU.

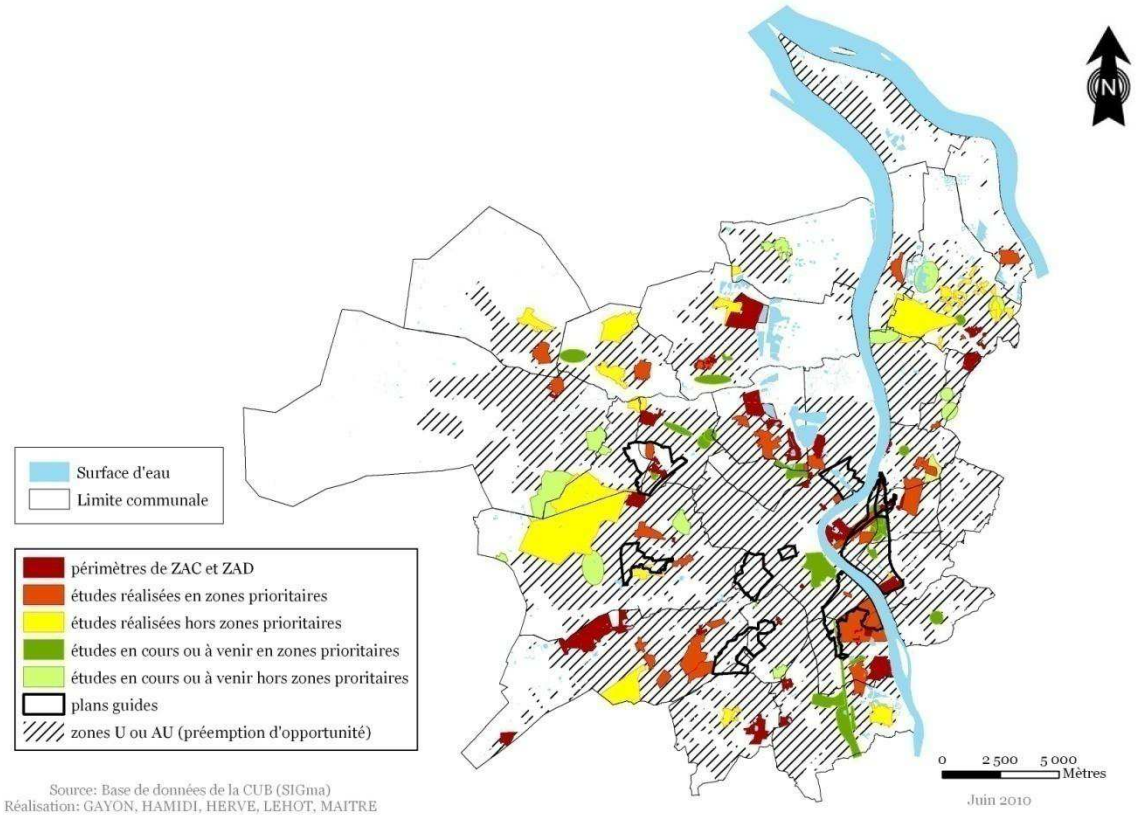
Les études préalables, elles, représenteraient des périmètres d'intérêt pour le projet urbain, de manière plus générale. A ce stade, elles justifient plus difficilement l'utilisation de périmètres de projets du DPU, mais les secteurs concernés restent des secteurs à enjeux forts pour la collectivité. Des études plus avancées permettraient de renforcer la légitimité de périmètres de projets.

Il existe cependant d'autres secteurs à enjeux, non concernés par des études urbaines. Ces enjeux se justifient par des critères objectifs liés aux orientations générales du projet de développement communautaire, formulées dans les différents documents cadres (PADD du PLU par exemple).

Pour la construction des cartes, nous avons utilisé le fichier « Etudes_urbaines_prog2010 » qui regroupe les études urbaines menées par la CUB. Elles sont classées par état d'avancement. Nous avons considéré que les études déjà réalisées représentaient les études au stade opérationnel. Les études en cours ou à venir correspondraient à des études pré-opérationnelles ou préalables. Nous avons confronté ces études à nos secteurs prioritaires, qui symbolisent les zones à enjeux par rapport par rapport aux orientations générales du projet de développement.

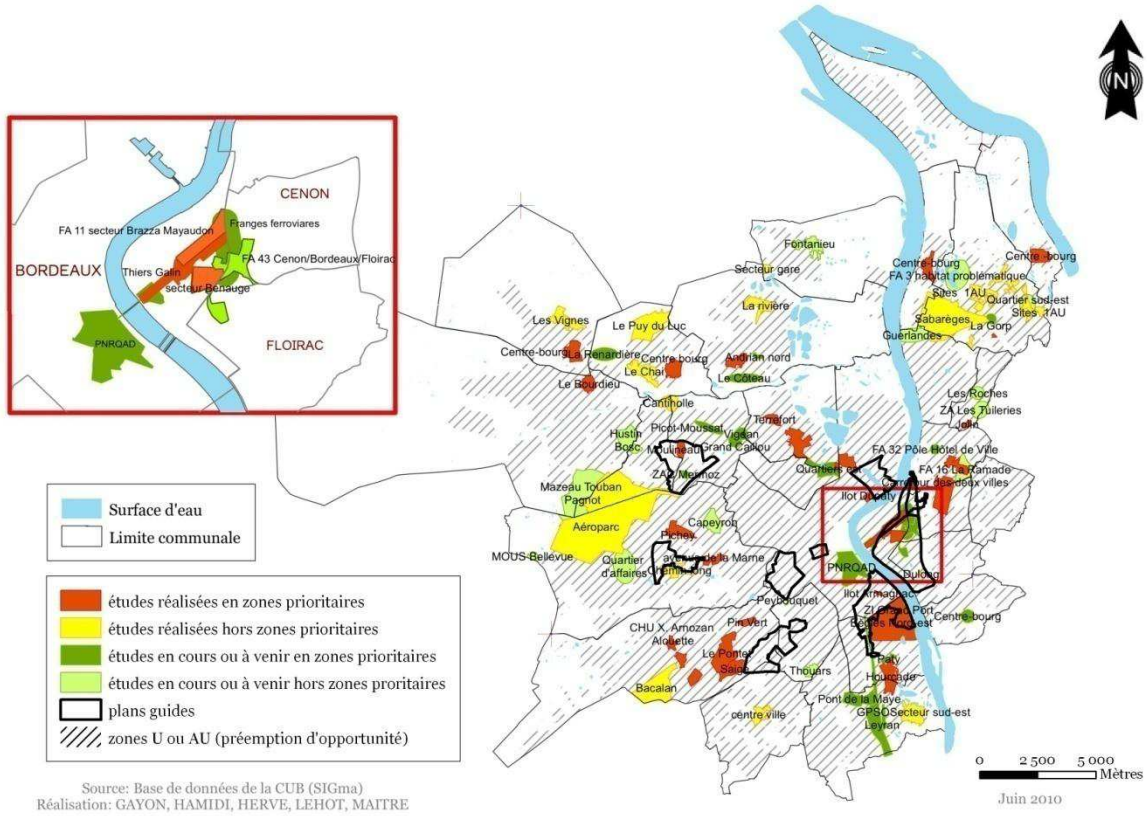
B. Esquisse de cartographie

L'état d'avancement des études est une information disponible sur le SIG. Nous l'avons confrontée à nos secteurs prioritaires afin d'établir une hiérarchisation. Les cartes sont complétées par le zonage U et AU du PLU, sur lequel s'applique potentiellement le DPU d'opportunité. Les ZAC et ZAD communautaires apparaissent (cf. Carte 24) en tant que périmètres de DPU particuliers déjà établis. Bien que les buts de la préemption établie par ces deux zonages soient différents (aménagement différé pour les ZAD, opérations d'aménagement approuvées pour les ZAC), ceux-ci figurent sur cette carte afin de représenter l'application du droit de préemption sous toutes ses formes sur le territoire communautaire. Leur figuré est semblable pour les distinguer des zones potentiellement concernées par l'outil DPU sous sa nouvelle forme.



Carte 24: Périmètre de projet du DPU possibles selon le niveau de justification, ZAC et ZAD

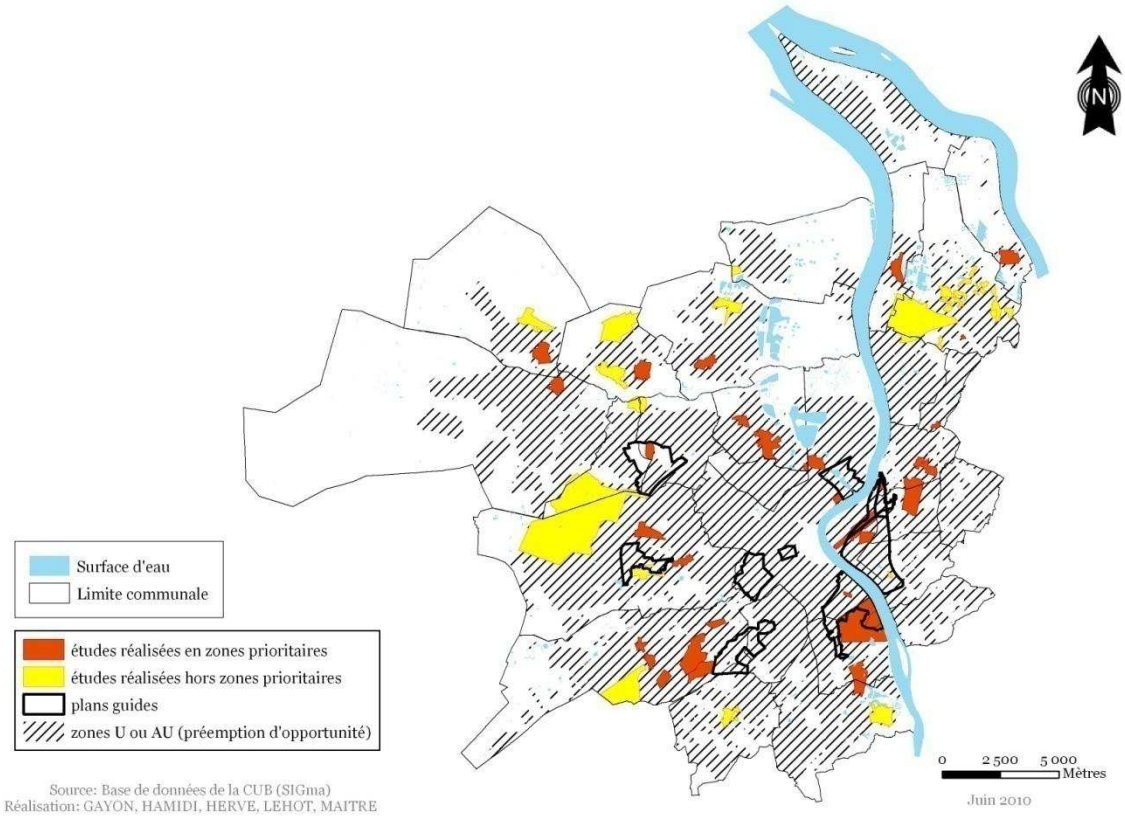
Cette première carte représenterait l'utilisation de l'outil de préemption sur la CUB, sous ses différentes formes : préemption liée à la présence de ZAC ou ZAD, périmètres de projets potentiels et leur hiérarchisation, préemption d'opportunité.



Carte 25: Périmètres de projet de DPU possibles selon le niveau de justification et nom des études

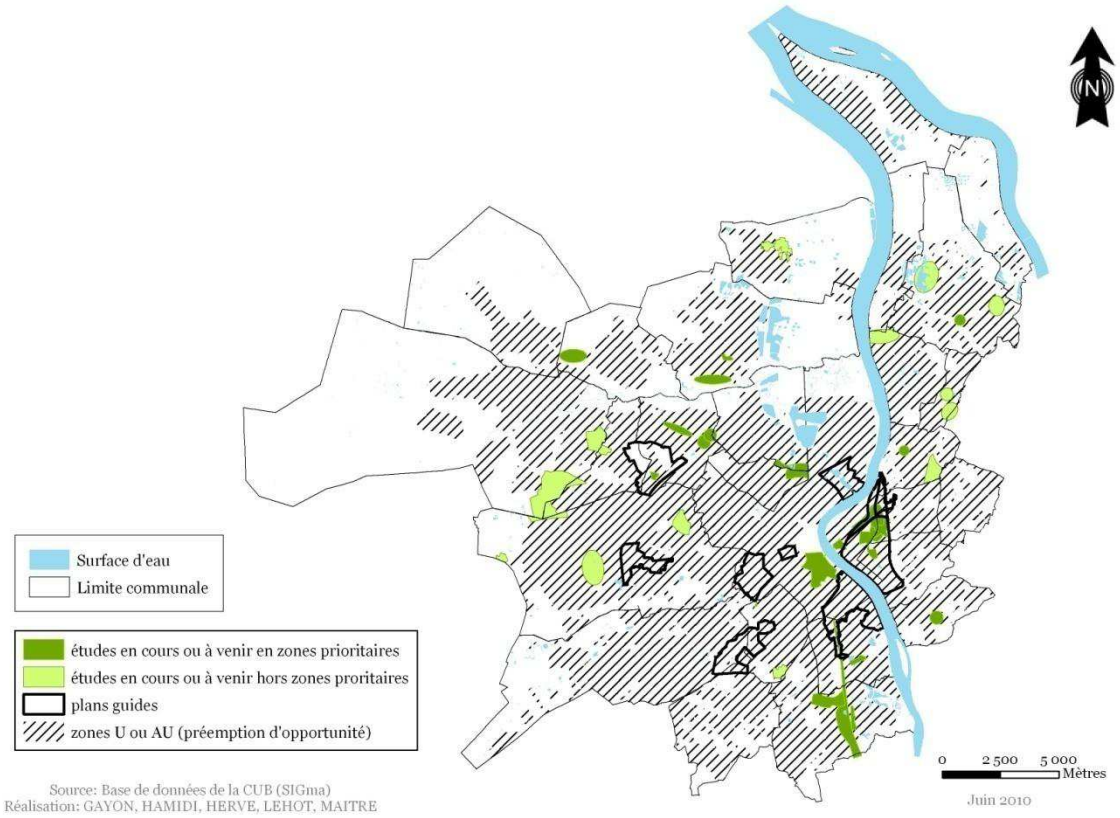
Cette seconde carte (Carte 25) représente uniquement les secteurs concernés par l'exercice du DPU après réforme. Les ZAC et ZAD, secteurs établissant d'autres types de droit de préemption, n'y figurent donc plus.

Sur cette seconde carte, les périmètres rouges et jaunes (cf. Carte 26) représentent les périmètres des études urbaines déjà réalisées, lesquelles suffiraient à justifier la mise en place de périmètres de projets du DPU. Les zones rouges sont celles situées dans les zones prioritaires que nous avons identifiées, ce qui renforce un peu plus la légitimité d'une préemption vu leur caractère a priori plus stratégique.



Carte 26: Des périmètres de projets de DPU immédiatement justifiables

Les zones vertes Carte 27représentent les périmètres des études en cours ou à venir, où la mise en place de périmètres de projets serait moins facile à justifier étant donnée la plus faible précision des projets envisagés. Là encore, nous avons distingué les périmètres situés dans les zones prioritaires identifiées, dans lesquels une maîtrise foncière paraît importante. Des périmètres de projets devraient y être établis préférentiellement une fois les études plus avancées, par rapport à celles situées hors de zones prioritaires.



Carte 27: Périmètres de projet de DPU ultérieur

Les périmètres de plan guide représentent des secteurs d'enjeux pour l'agglomération où seules de grandes orientations ont été définies. Ils constituent des périmètres de projets potentiels à plus longue échéance (par exemple, le périmètre du plan guide des bassins à flots a dernièrement acquis un statut de PAE). Des études menées au sein de ces périmètres permettront d'affiner les projets et de motiver l'arrêt de périmètres de projets du DPU. Ils resteraient pour l'heure en zones de préemption d'opportunité et la mise en place de réserves foncières particulières y seraient souhaitables. D'autres secteurs en préemption d'opportunité, bien que n'étant soumis à aucun type d'études peuvent constituer des zones à enjeux futurs, et devraient également bénéficier d'une telle veille (quartier de Brazza).

C. Modalités de mise en œuvre

Cette carte est une ébauche de ce que pourraient être les périmètres de DPU. La hiérarchisation en fonction de l'avancement des études serait une première étape. Cette hiérarchisation serait d'autant plus fine après une étude plus détaillée de chacun des secteurs. Certaines caractéristiques proposées précédemment pour affiner la territorialisation (prix immobiliers, propriétés communautaires) pourraient entre autres participer au développement de la hiérarchisation.

Enfin, la connaissance du territoire est un élément essentiel, comme nous l'avons déjà noté. Certains périmètres sont tels que des outils de maîtrise foncière autres que le DPU y seraient plus adaptés (fort intérêt du privé propice à la mise en place de partenariats, par exemple).

La décision de la mise en place d'un périmètre de projet doit être prise en concertation avec les communes concernées ainsi que les chargés d'études. Une telle démarche est essentielle pour accéder au droit de préemption au moment le plus opportun compte tenu de l'avancement du projet. Il faut en outre veiller à ce que les projets bénéficiant de ces périmètres particuliers, entre dans les cadres des orientations communautaires.

. Notre rencontre avec les responsables de chaque pôle de la Communauté, nous a permis de comprendre les attentes de chacun face à la politique foncière. Grâce à la définition de ces attentes et donc des objectifs à atteindre, nous avons pu déterminer des critères utilisables avec l'outil SIG, qui nous ont permis de dessiner une première ébauche de la territorialisation de la stratégie foncière de la CUB. Cette première ébauche permet d'avoir une vision globale des sites où la maîtrise du foncier par la CUB est essentielle. Grâce à une approche prenant en compte des aspects plus contextuels, comme l'état des marchés immobiliers, il est possible de hiérarchiser les zones où les enjeux sont importants. Cette territorialisation de la stratégie foncière de la CUB, nous a montré son intérêt lors de la définition de périmètres de projets pour l'exercice du DPU. En effet, ce travail de territorialisation permet de déterminer des zones à forts enjeux où l'exercice du DPU est justifié. Cependant afin de connaitre précisément les parcelles à maîtriser et l'outil à utiliser pour cette maîtrise, une approche de terrain est nécessaire. Effectivement, seule une connaissance de la morphologie et de l'utilisation des lieux peut permettre de préciser les modalités de maîtrise d'une zone. Nous avons choisi d'illustrer cela grâce à un exemple de notre choix : le campus de Pessac-Talence-Gradignan qui est un espace à forts enjeux pour les deux thématiques que nous avons détaillées, à savoir l'habitat et le développement économique

TROISIEME PARTIE : ILLUSTRATION PAR UNE APPROCHE CONCRETE ET SENSIBLE DE TERRITOIRE

Nous avons, dès le début de cet exercice, pris le parti de développer un outil capable de définir des « zones d'intérêt » dont la pertinence ne repose que sur une étude purement théorique et formalisée. En effet, la subtilité de certaines appréciations inhérentes à l'aspect sensible du travail de terrain ne saurait être retranscrite lors d'une analyse informatique.

Ainsi, afin de confronter notre modèle à la réalité et dans le but d'en tester les limites, nous avons consacré la dernière phase de ce stage à la réalisation d'un exemple d'application. Le but d'une approche sensible du territoire (étude de terrain) est de préciser les limites de secteurs prioritaires par l'approche théorique, et de justifier qu'il présente effectivement un intérêt particulier. Il s'agit éventuellement d'imaginer par quel moyen s'en rendre maître, au vu de leurs caractéristiques physiques. La volonté de conciliation des enjeux liés au pôle économique et au pôle habitat nous a poussés à considérer la zone du campus de l'Université de Bordeaux.

I. L'exemple du campus, un cas particulier intéressant

A. Un secteur aux enjeux multiples

La caractéristique principale qui nous a guidés vers l'exemple du campus est la convergence sur ce site des intérêts économique et d'habitat. La concurrence entre ces deux politiques a déjà été signalée, et il nous semblait intéressant de les concilier sur un espace où chacun trouvait un fort intérêt.

1. Un besoin de logements pour les étudiants

Du côté de l'habitat, l'enjeu est le développement d'une offre de logements étudiants, qui peine à combler la demande actuelle et sera assurément largement insuffisante à l'avenir. En effet, nous rappelons l'objectif communautaire d'atteindre d'ici dix ans le million d'habitants. Cet objectif s'accompagne d'une volonté de renforcement du statut de pôle universitaire de l'agglomération bordelaise. Les prochaines années devraient par conséquent voir s'accroître le nombre d'étudiants sur le territoire de la CUB, dans la continuité de l'accroissement de cette population depuis quelques années. D'après le PLH, on estime à 50 000 le nombre d'étudiants cherchant à se loger sur l'agglomération.

Le site du campus Talence-Pessac-Gradignan accueille déjà certaines résidences étudiantes, mais sa capacité d'accueil nous semble limitée au vu des espaces disponibles; nous y reviendrons plus loin.

2. Des enjeux économiques nouveaux

Du côté du développement économique, l'implantation d'activités au sein du campus peut être un atout pour certaines entreprises, qui sont parfois en demande de cette proximité avec le milieu universitaire. Il peut s'agir en particulier d'entreprises très spécialisées, à la pointe dans leur domaine, capables d'apporter un aspect plus profes-

sionnalisant aux formations dispensées sur le campus. On imagine donc des activités en lien avec les spécialités développées sur le campus, et des passerelles de différentes natures entre professionnels, universitaires et étudiants (au niveau de la recherche, de la formation, de l'accès à un premier emploi par exemple). Un campus associant formation universitaire et activités de pointe très spécifiques rejoint l'idée d'un développement économique de la CUB guidé par des pôles spécialisés compétitifs.

Ces liens entre entreprises et universités sont à ce jour limités. Nous verrons qu'il s'agit d'une orientation recherchée au niveau national, et répercutée par la CUB.

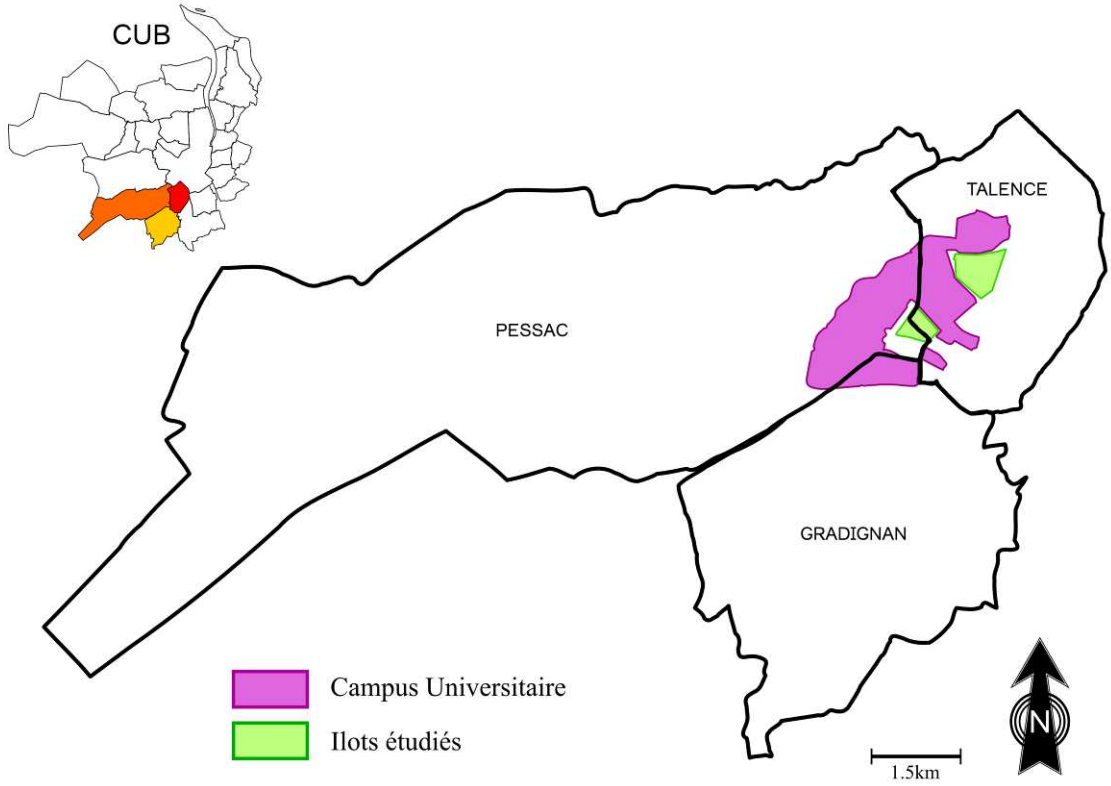
3. De vastes terrains propices à la construction de la ville sur la ville

Enfin, il nous a semblé que le site présentait un potentiel foncier important. En effet, au cours de nos déplacements sur le campus, une impression générale d'espace s'est dégagée (vastes pelouses, impression de campus aéré). Cette impression a été confirmée par l'entretien avec M. Da Rold, qui nous a précisé la volonté de création d'un campus à l'américaine à l'époque de sa mise en place. Le campus s'est donc installé sur de vastes terrains, en laissant une grande part d'espaces verts dégagés. De plus, l'accès au campus a largement privilégié l'usage de la voiture individuelle ce qui se traduit par des emprises de parking importantes. Ces parkings peuvent être remis en question aujourd'hui, notamment avec la desserte par le tramway, et libérer ainsi des terrains utilisables pour de nouveaux usages.

A l'heure actuelle, le campus est situé dans le cœur urbain de l'agglomération (à l'intérieur de la ceinture de rocade), et il nous semble donc pertinent d'y proposer une densification dans l'optique générale de construction de la ville sur elle-même et de densification urbaine. A notre sens, les vastes terrains du campus n'ont plus les vocations les plus pertinentes au vu des problématiques actuelles: ils pourraient permettre de répondre aux enjeux contemporains cités précédemment, à savoir le logement étudiant et l'implantation d'activités.

B. Un pôle universitaire d'importance en cœur d'agglomération

Le campus s'étend le long d'un axe nord-est / sud-ouest, sur quatre communes de la CUB: Bordeaux, Gradignan, Pessac, Talence (cf. Figure 10). Il se structure de part et d'autre de la ligne B du tramway, qui le traverse dans toute sa longueur. Il accueille chaque année environ 45 000 étudiants, sur un site de 235 hectares (dont la moitié d'espaces verts). Au niveau de l'accessibilité, la situation du campus offre de nombreux avantages.



Source : carte réalisée à partir des limites communales de la base de données BDCUB

Figure 10: Localisation du campus par rapport au territoire de la CUB

1. Les formations proposées sur le campus

Le campus rassemble plusieurs universités bordelaises, ainsi que certains établissements d'enseignement supérieur associés.

Les universités de Bordeaux I (Sciences et technologies), Bordeaux II (Sciences de la vie et de la santé), Bordeaux III (Arts, lettres, sciences humaines) et Bordeaux IV

(Droit, sciences sociales et politiques) sont toutes présentes sur le site. Bordeaux I occupe notamment la partie Est (Talence), alors que la partie Ouest est largement dédiée à l'accueil de Bordeaux III. Les universités de Droit et de Médecine sont davantage présentes sur d'autres sites de l'agglomération. Les IUT de l'université sont situés au Sud, le long de la rocade.

Des établissements proposant d'autres formations supérieures sont associés aux universités sur le campus. On note en particulier la présence de l'ENITA de Bordeaux, de l'ENS des Arts et Métiers, de l'ENSCBP, ainsi que de l'ENSEIRB. Ces deux dernières écoles se sont regroupées sous la forme d'un Institut Polytechnique de Bordeaux, en association avec l'ENSTBB et l'ENSC. L'ENSC viendra prochainement s'implanter à son tour sur le campus de Pessac et enrichir ainsi l'offre de formation sur le site. D'autres établissements complètent l'offre de formation, sur le campus ou ses alentours (IECB, école d'architecture, école de management,...). Le CNRS y a également implanté ses locaux, renforçant l'université dans son statut de pôle de recherche. Un lycée technique est également présent sur le campus.

2. *Les infrastructures*

Les installations du campus comprennent aussi tous les équipements liés à la vie étudiante. Des logements étudiants, rassemblés en six villages, se répartissent au sein du campus. Les équipements sportifs sont nombreux (piscine, terrains de rugby, football, etc.), on compte également plusieurs restaurants et bibliothèques universitaires.

L'élément essentiel est la présence du tramway, qui le relie directement au centre-ville de Bordeaux via la ligne B. Sept arrêts de tramway desservent le campus à différents niveaux. Le réseau de bus dessert également le campus et ses alentours (lignes 10, 21, 34, 35,...), le rendant ainsi aisément accessible au niveau de l'agglomération. Enfin, des pistes cyclables, dont une qui longe notamment la ligne de tramway, ainsi que la mise en place de bornes V^3 assurent l'accessibilité du campus par tous les modes de transport doux disponibles sur la CUB.

D'autre part, on note la présence d'un échangeur de rocade à proximité (sortie n°16), qui permet de rallier aisément le campus par la route. Les sorties 15 et 19, très proches, menant respectivement à l'A63 vers Bayonne et l'Espagne, et à l'A62 vers

Agen et Toulouse, assurent notamment une accessibilité efficace du campus pour toute la région sud-ouest. La rocade permet également un lien vers le Nord et Paris.

C. Une maîtrise foncière partagée entre divers acteurs

L'étude de la zone particulière du campus nous a amenés à identifier les différents acteurs impliqués. Notre but est de déterminer la place de la CUB dans le projet de développement du campus, ses interlocuteurs et sa marge de manœuvre.

1. L'Université propriétaire du campus

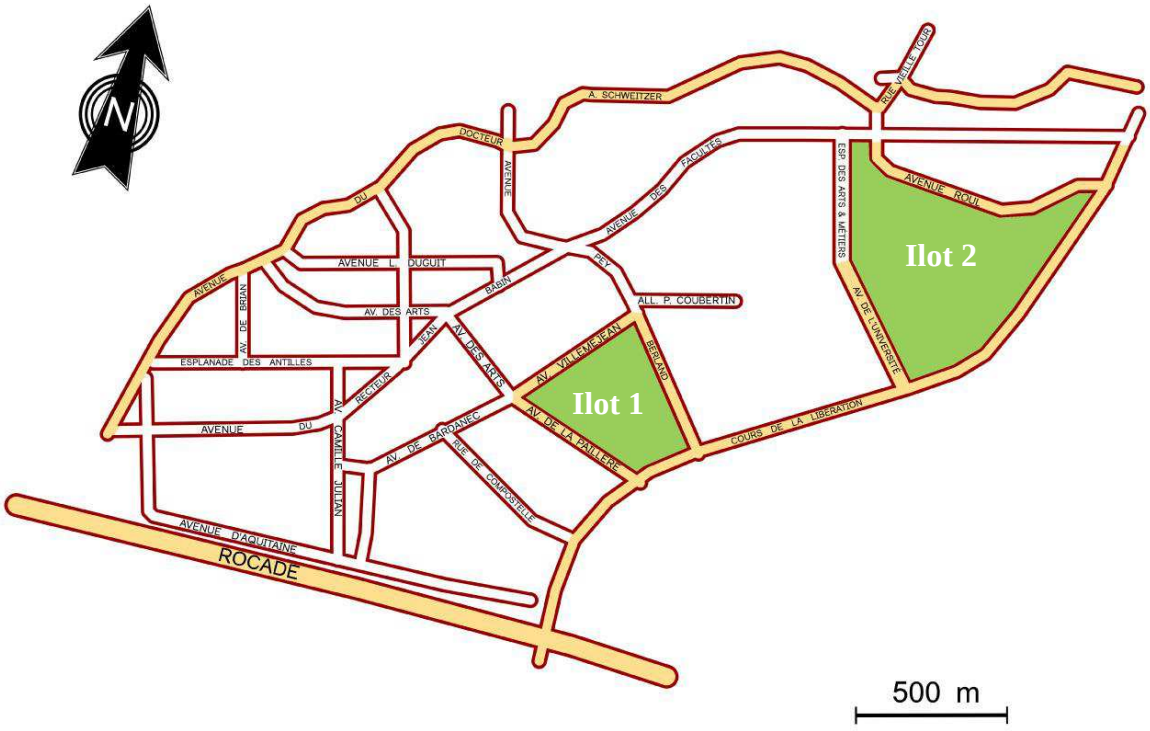
En premier lieu, il faut noter que les terrains du campus appartiennent à l'Université de Bordeaux. Ce sont donc des propriétés d'un organisme public. Celles-ci sont gérées par un autre organisme, dépendant de l'Université, le SIGDU (Service Interuniversitaire de Gestion du Domaine Universitaire), qui est chargé de l'entretien du campus (assainissement, voirie, espaces verts,...) mais également des relations entre le campus et les collectivités territoriales (CUB, municipalités), la police, la gendarmerie, EDF-GDF, la Poste... Le SIGDU reçoit une partie des subventions accordées aux universités bordelaises : subvention de fonctionnement provenant du Ministère de l'Éducation Nationale, mais également les recettes issues des différentes prestations de service aux autres organismes présents sur le campus.

Nous avons donc cherché à déterminer quels terrains appartiennent effectivement à l'Université. Ces informations ne nous ont pas été fournies : elles n'existent pas pour le moment sur les outils informatiques. L'enregistrement de ces données est actuellement en cours. Nous avons donc estimé à partir des différents plans du campus fournis par l'Université l'étendue de ces propriétés.

2. Localisation du campus

Sur le site du campus, on note donc différentes zones. La première, majoritaire, est constituée des terrains que l'on suppose appartenir à l'Université. Ils s'étendent dans une zone délimitée au Sud par la rocade, à l'Est par le cours de la Libération, au Nord et

à l'Ouest par l'avenue du docteur Albert Schweitzer, l'avenue Roul et la rue Pierre Noailles (cf. Figure 11). La situation est donc particulière sur cet espace: l'acteur principal est l'Université, propriétaire du foncier, avec lequel la CUB doit nécessairement travailler si elle désire intervenir sur le campus. En outre, la CUB n'est que l'un des multiples partenaires de l'Université, qui est nécessairement en lien avec le Ministère de l'Éducation Nationale, le Conseil Régional, le Conseil Général et les communes concernées, ainsi que d'autres organismes spécifiques tels que le CROUS par exemple. La marge de manœuvre de la CUB, en tant qu'aménageur, est donc limitée sur les propriétés universitaires.

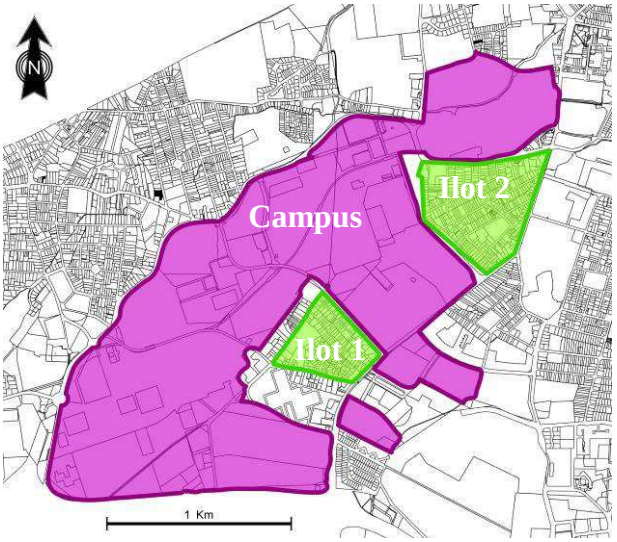


Source : Carte réalisée à partir de Viamichelin

Figure 11: Localisation des rues du campus

3. Deux poches d'habitat individuel au cœur du campus

Au sein de cet espace, on note en revanche la présence de deux « poches » qui constituent la seconde zone. Ces espaces n'appartiennent vraisemblablement pas à l'Université. Il s'agit de deux îlots, l'un tout à fait à l'Est (av. de l'Université, av. Roul, cours de la Libération), l'autre plus au Sud (av. de Villemejean, de la Paillère, Pey Berland, cours de la Libération). Ces îlots sont constitués d'une multitude de petites parcelles, on suppose donc qu'il s'agit d'habitat individuel. La seconde zone identifiée comporterait donc plusieurs acteurs privés, et non plus l'Université. La CUB se trouve alors dans une situation plus classique d'un tissu urbain privé où peuvent s'exprimer tous les outils de maîtrise foncière publique (cf. Figure 12).



Source : carte réalisée à partir du cadastre

Figure 12: Localisation des deux îlots par rapport au campus

Les deux grandes zones du campus ainsi identifiées seront étudiées plus finement dans la suite. Il s'agira de préciser et justifier l'opportunité d'une intervention Communautaire, ainsi que de proposer des pistes de mise en œuvre d'une maîtrise foncière de la CUB sur ces espaces. (SIGDU)

II. Quelques pistes de réflexion découlant de l'analyse de la composition urbaine

L'analyse des propriétés respectives de la Communauté Urbaine de Bordeaux et de l'Université met en évidence le fait que toute action sur le campus dépend de l'entente des deux parties, leurs zones de responsabilité étant étroitement imbriquées. Cette mixité des responsabilités implique une marge de manœuvre réduite pour la Communauté Urbaine de Bordeaux au sein même du campus et un report de l'attention sur des opportunités au niveau des zones périphériques où elle a compétence.

A. La responsabilité limité de la CUB dans le développement du campus

1. Une trame universitaire clairsemée…

Photographie 2: Vaste parking

Le campus de l'université de la Communauté Urbaine de Bordeaux est le plus vaste campus d'Europe. Ce site positionné à l'extérieur de la ville de Bordeaux présente une densité de bâti faible. En effet, au cours de nos visites sur le terrain nous avons pu constater que ce campus possédait de très grands espaces non bâtis. Les parkings semblent omniprésents, consommant de grands espaces pour une fréquentation qui ne justifie pas toujours de telles étendues (cf. Photographie 2). De vastes pelouses non aménagées et quelques espaces boisés aèrent l'ensemble et contribuent à la fois à l'équilibre et

à l'identité du site (cf. Photographie 3). Ces espaces nous semblent cependant disproportionnés, et « noient » le bâti, favorisant l'impression d'un campus universitaire très lâche, voire quasiment vide (cf. Figure 13). Les espaces bâtis sont essentiellement de petite taille. C'est le cas notamment des villages universitaires qui sont des regroupements de logements collectifs universitaires.

Photographie 3: Grand espace vert

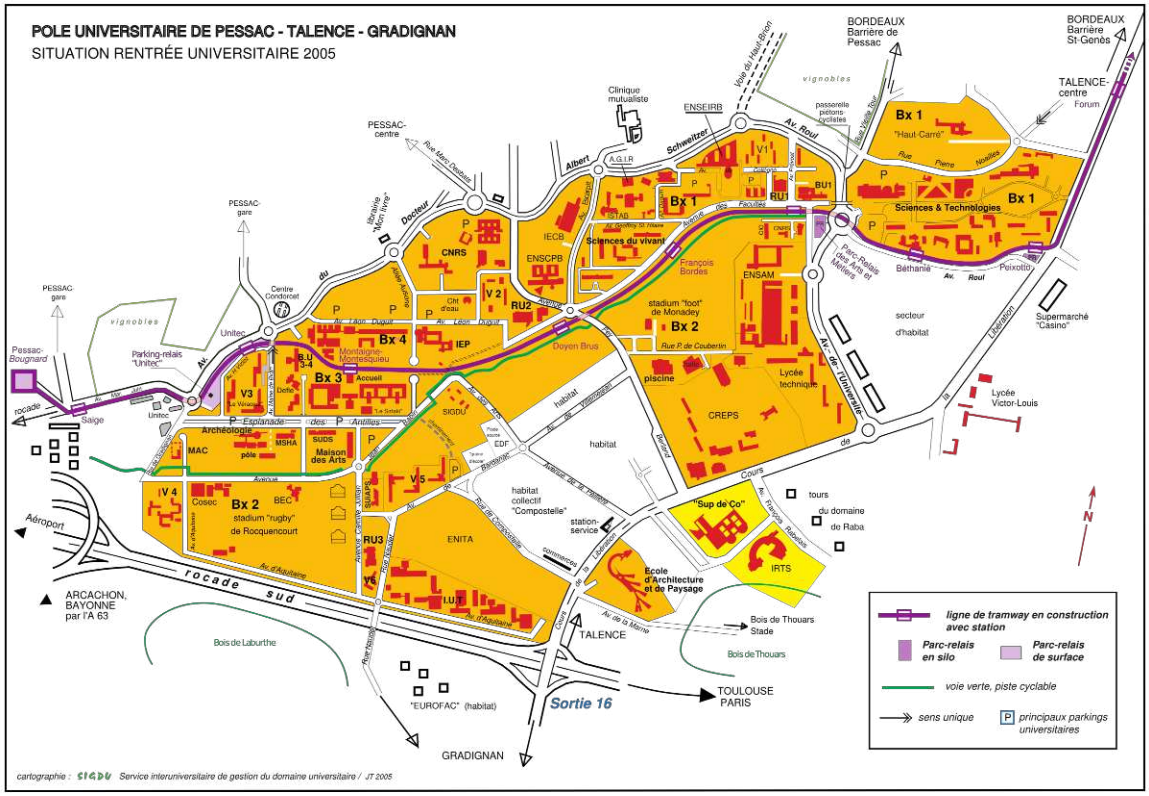


Figure 13: Carte du bâti universitaire

2. ...qui conserve une desserte efficace

Les logements sont souvent situés à proximité des Restaurants Universitaires qui sont les principaux lieux de rencontre des étudiants construits sur le domaine de Talence-Pessac-Gradignan. D'autres lieux de rencontre tel que des bars et restaurants existent aux abords du campus à proximité des zones résidentielles voisines, ils sont donc facilement accessibles depuis le campus.

Photographie 4: Arrêt "Art et Métier" de la ligne B de tramway

La présence du tram (cf. Photographie 4) rend également accessibles des commerces de plus grande taille, tels que le supermarché Casino présent à l'arrêt Peixotto rallié en 5 à 10 minutes depuis la plupart des logements du campus.

3. Des infrastructures nécessitant restauration et réhabilitation

Comme les bâtiments dédiés à l'enseignement ou à la recherche, les résidences possèdent rarement plus de trois étages et ne dépassent jamais le R+5, à l'image des constructions traditionnelles de Bordeaux. Ce campus possède donc de grandes capacités pour une densification. De plus un très grand nombre de ces bâtiments semblent en mauvais état aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur, ce qui nuit grandement à l'apparence et l'image du site (cf.

Photographie 5: Résidence étudiante en mauvais état

Photographie 5). En effet 60% des bâtiments datent des années 1960 et n'ont subi aucune rénovation importante, voire aucun entretien depuis leur construction et 45% de la SHON (Surface Hors Œuvre Nette) n'est pas dans un état suffisant pour assurer les missions de l'université. Cette vétusté est problématique aussi bien d'un point de vue de la sécurité des étudiants et personnels, mais aussi du point de vue des dépenses énergétiques (L'Université de Bordeaux (n°1), 2008).

4. L'Opération Campus : une voie vers le renouveau et l'excellence

Présentation de l'Opération Campus

Le domaine universitaire de Talence-Pessac-Gradignan a été sélectionné dans le cadre de l'opération campus lancée en 2008 par le Président la République. Cette opération vise à faire émerger des campus d'excellence qui renforceront l'attractivité et le rayonnement de l'université française, grâce à un vaste plan immobilier (rénovations, mise aux normes, constructions de bâtiments universitaires) (Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2010). Ce plan est financé grâce à la cession par l'Etat de 3% d'EDF (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2008). Pour la réalisation de cette opération le Pôle de Recherche et Enseignement Supérieur (association des quatre universités de Bordeaux, l'ENITAB, l'Institut Polytechnique de Bordeaux et Sciences Po Bordeaux) a reçu de l'Etat une dotation de 475 millions d'€ non consomptibles. Les intérêts dégagés chaque année par leur placement s'intègrent à un mode de financement expérimental détaillé plus bas (Ministère de l'Enseignement Supérieur et Recherche, 2009).

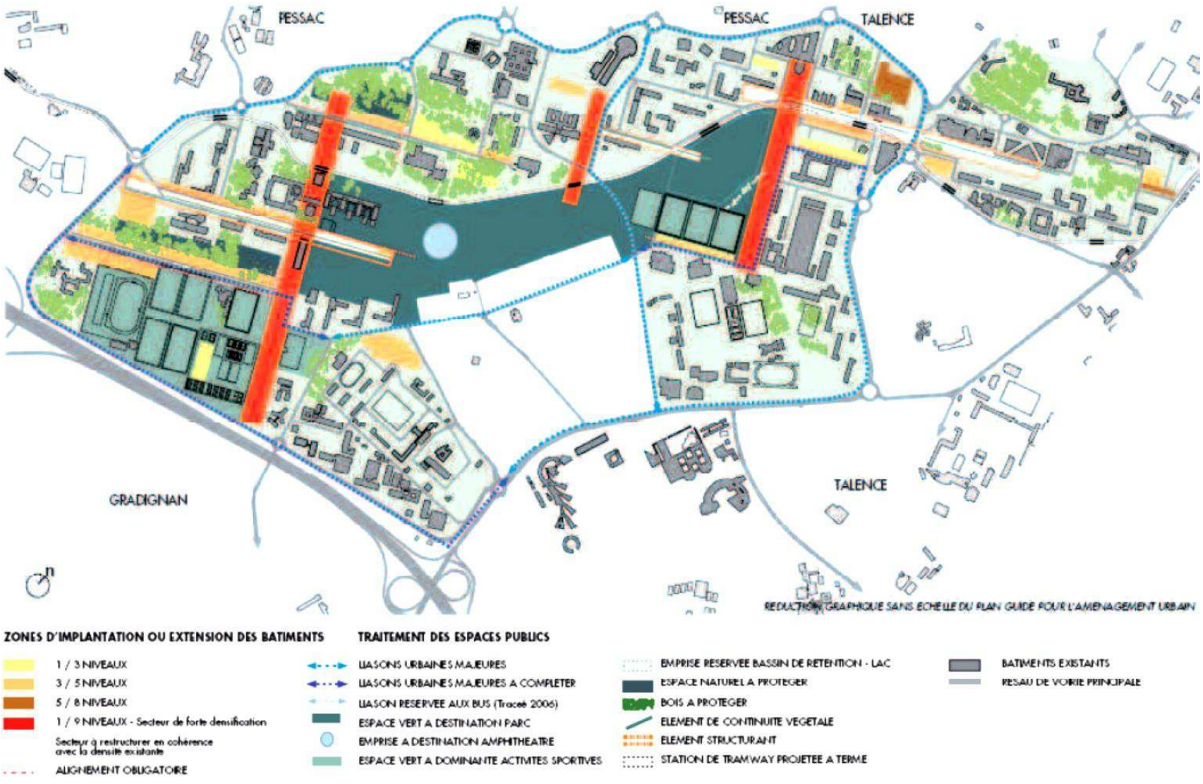
L'Opération Campus de Bordeaux retrace les grands objectifs à 10 ans souhaités pour l'université bordelaise. Ces grands objectifs ne concernent pas uniquement le domaine de l'immobilier mais aussi le fonctionnement de l'université pour faire du domaine Talence-Pessac-Gradignan « un campus d'excellence pour un nouveau modèle d'université ». Les trois défis majeurs pour l'Université de Bordeaux sont :

- Réorganiser une offre d'enseignement et de recherche pluridisciplinaire autour de pôles forts et visibles ;
- Jouer un rôle majeur dans le dynamisme économique du territoire bordelais et aquitain ;

- Agir pour le développement d'un esprit de campus, levier majeur de rayonnement durable de l'Université de Bordeaux sur la scène internationale.

Une planification urbaine au service de ces objectifs

Afin de rendre possible la réalisation de ces défis, un projet immobilier a été mis en place. Il comprend notamment la mise aux normes européennes et la requalification de certains bâtiments d'enseignement et de certains logements vétustes, mais aussi la construction de nouveaux bâtiments qui densifie le domaine Talence-Pessac-Gradignan (bâtiments allant jusqu'à 9 niveaux). Les grandes pelouses non aménagées à ce jour et qui sont potentiellement intéressantes pour une forte densification ne sont pas concernées par ce projet de nouvelles constructions. En effet la réalisation d'un parc est prévue sur ces pelouses par l'Opération Campus de Bordeaux (cf. Figure 14). (L'Université de Bordeaux (n°1), 2008).



Source : Opération Campus

Figure 14: Réduction graphique sans échelle du plan guide pour l'aménagement urbain

La mise en œuvre de cette opération est le résultat d'une coopération entre différents acteurs, aussi bien en termes de financement que de réalisation. En effet le montage financier de ce projet est le fruit d'un partenariat public-privé, mais aussi d'un partenariat expérimental public-public.

Le partenariat public-privé a été mis en place avant l'opération campus en 2006 : suite à une proposition du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, l'université Bordeaux I « Science et Technologie » (UB1) a mis en place un projet de Contrat de Partenariat Public-Privé (CPPP) à l'échelle globale de son campus. Ce CPPP a pour objectif la requalification des locaux vétustes du campus de l'Université de Bordeaux. Parmi les privés partenaires de ce CPPP on retrouve EDF et France Télécom qui ont spontanément souhaité participer au projet campus de Bordeaux. Ce contrat a été intégré en 2008 à l'Opération Campus (L'Université de Bordeaux (n°1), 2008). Un schéma expérimental en partenariat avec la Caisse de Dépôts et Consignation (CDC) et le Conseil Régional d'Aquitaine (CRA) doit également voir le jour. Le partenariat serait réalisé grâce à la création d'une Société d'Etude d'Ingénierie contrôlée par les trois fondateurs : l'Université de Bordeaux, le CRA et la CDC (L'Université de Bordeaux (n°2), 2008).

En complément des financements de ces partenariats, l'Opération Campus est également financée par l'Etat (Contrat de Plan Etat-Région) et par la CUB à hauteur respectivement de 1,52 millions € et 760 000 €, pour un financement total de 5,34 millions €.

Le maître d'ouvrage de cette amélioration du campus bordelais est l'Université Michel de Montaigne Bordeaux III, elle est assistée par un comité de pilotage composé de plusieurs personnes publiques à savoir : l'Etat, la Région Aquitaine, le Rectorat d'Académie, Bordeaux I, II, III, et IV, la CUB, les clubs des grandes écoles, les mairies de Pessac, Talence et Gradignan, le CROUS et le CNRS. L'a'urba et la DDE font également partie de ce projet en tant qu'assistants à maîtrise d'ouvrage (La CUB, 2010).

5. *Le rôle de la CUB dans ce processus de mutation : soutenir le projet mais surtout l'accompagner en l'intégrant à la ville*

La CUB est donc un acteur important sur le site du campus, en tant que source de financement et décideur au sein du comité de pilotage. Cependant, bien que le 5ième axe du schéma directeur global pour l'aménagement urbain du campus vise à intégrer les orientations des partenaires territoriaux et notamment la CUB, la contribution effective de cette dernière ne semble pas avoir lieu dans tous les domaines de l'aménagement. En effet les dispositions prises par la CUB en termes d'aménagement sur les domaines du campus de Bordeaux sont essentiellement liées au transport (construction du tram, de voie cyclables, et de site-propre pour les lignes de bus), à la desserte des différents domaines entre eux et au désenclavement avec la ville centre. On pourrait se demander s'il ne serait pas profitable pour le campus mais aussi pour la Communauté que cette dernière soit plus présente dans l'élaboration « d'un futur quartier de ville ». La CUB pourrait, par exemple, gérer sur le campus ou à proximité les logements destinés aux étudiants hors résidences du CROUS. Effectivement, le campus de Bordeaux possède aujourd'hui une capacité d'accueil de 7,6 logements pour 100 étudiants inscrits dans la Région. Après la construction des nouveaux logements prévus par l'opération campus, l'agglomération bordelaise possèdera une offre de 11 logements pour 100 étudiants inscrits. Bien que ce chiffre soit plus important que la moyenne nationale hors Ile de France (8,2) (L'Université de Bordeaux (n°2), 2008), il montre l'importance du parc privé et, dans une moindre mesure, des organismes sociaux pour l'habitat dans le domaine du logement étudiant. Le parc privé assure majoritairement l'offre de logements étudiants hors CROUS (la plus grande part des 89 logements pour 100 étudiants inscrits manquants).

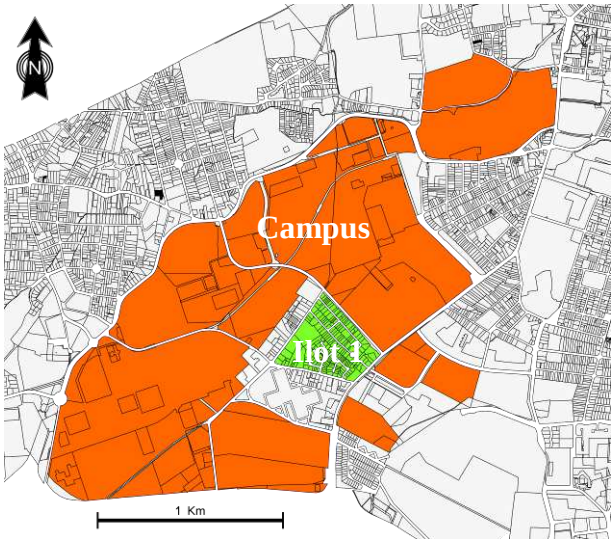
La compétence « habitat » étant attribuée à la Communauté Urbaine, il est de son ressort de trouver les secteurs stratégiques à maîtriser en matière de foncier pour y promouvoir la construction de ce type de logement, afin d'en augmenter l'offre générale ainsi que la part du parc public.

B. Les abords du campus plus propices à une intervention communautaire

1. ILOT 1

Etude de terrain

Le premier îlot sur lequel nous avons choisi de nous pencher est situé au croisement du cours de la Libération et de l'avenue Pey-Berland. Il côtoie un terrain appartenant au STAPS et fait face au parc de l'école de commerce. Il est en réalité ceinturé par les campus de Bordeaux I et le terrain des écoles situées au sud du cours de la Libération. Un contraste certain y règne et les bâtiments collectifs de la résidence des Mouettes, déjà à destination des revenus modestes ou des étudiants, sont contigus aux pavillons individuels du reste de l'îlot (cf. Figure 15).



Source : carte réalisée à partir du cadastre

Figure 15: Localisation de l'îlot 1 par rapport au campus

Malgré la présence de logements neufs ou bien entretenus, l'îlot présente nombre de bâtis détériorés voire de terrains vierges à l'abandon ou non entretenus.

Nous pouvons également mettre en avant le fait que certains bâtiments de l'îlot sont en cours de réhabilitation et qu'un projet de résidence étudiante y est actuellement réalisé.

Recommandations

Force est de constater que certaines parcelles de cet îlot présentent déjà les caractéristiques d'une zone de campus universitaire avec notamment la présence de logements à vocation étudiante. De plus, un projet de construction d'une résidence étudiante en cours, bien qu'indépendant de la Communauté Urbaine de Bordeaux (d'après les ressources du Système d'Information Géographique), nous montre que l'îlot a déjà attiré l'attention de promoteurs ayant relevé le potentiel évolutif de la zone.

La poursuite du processus de mutation de ces espaces semble justifiée et les parcelles vacantes nous apparaissent comme une cible d'acquisition prioritaire.

Les parcelles présentant des logements pavillonnaires, nombreuses et déjà relativement enclavées dans la zone de campus, possèdent également un grand intérêt dans le cadre de la constitution de réserves bien que non prioritaires.

Les résidences déjà présentes, quant à elles, pourraient faire l'objet d'une acquisition plus tardive dans une optique de maîtrise d'ensemble du domaine universitaire et péri-universitaire. Des partenariats avec les propriétaires fonciers de ces parcelles peuvent aussi être envisagés dans le cadre d'un projet d'ensemble au niveau de l'îlot tout entier. De tels partenariats permettraient d'accorder l'aménagement de ces parcelles avec celui proposé par un projet nouveau sur leurs voisines. Elles seraient ainsi intégrées plus harmonieusement à la nouvelle forme de l'îlot.

Source : réalisée à partir du cadastre

Figure 16: Ilot 1 : a. Aperçu des positifs de l'utilisation de l'îlot 1

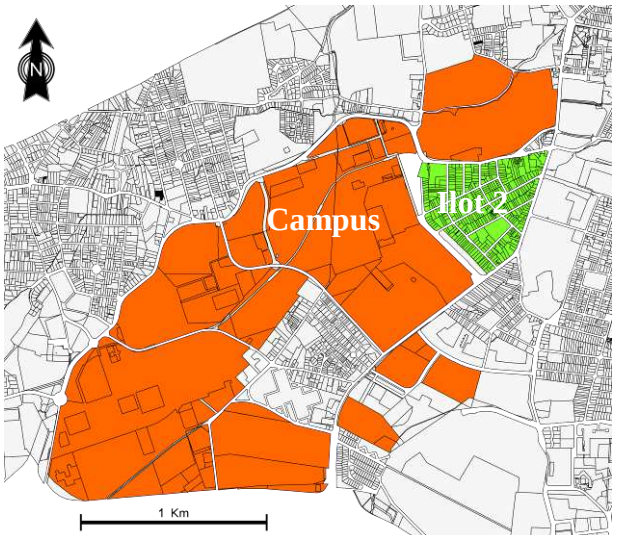
Source : réalisée à partir du cadastre

Figure 17: Ilot 1 : b. Aperçu des points négatifs de l'utilisation de l'îlot 1

2. ILOT 2

Etude de terrain

Le second îlot étudié est délimité par l'avenue Roul, le cours de la Libération et l'avenue de l'Université. Bordé par les bâtiments de l'ENSAM, du GRETA, des espaces verts appartenant à l'université, le lycée Kastler, et des commerces et supermarchés, ce secteur présente également un important contraste du bâti (cf. Figure 18).



Source : Carte réalisée à partir du cadastre

Figure 18: Localisation de l'îlot 2 par rapport au campus

En effet, on trouve en grande majorité de l'habitat individuel de niveau R ou R+1, plus rarement R+2 faisant directement face aux bâtiments de l'université. Mis à part l'abondance de logements collectifs le long de l'avenue de l'Université, ceux-ci restent rares au cœur de l'îlot.

L'ensemble, s'avère être bien moins enclavé que l'îlot 1 et l'Est de l'îlot est ouvert sur le reste de la ville de Talence.

Recommandations

Sa situation en « entrée de campus » ne justifie pas à nos yeux une restructuration intégrale et créerait une rupture architecturale flagrante et préjudiciable à l'intégration de l'espace campus au sein de la ville. Néanmoins, destiner les parcelles faisant face aux unités d'enseignement aux logements étudiants en créant un gradient de hauteur et de vocation permettrait une utilisation plus efficace de l'espace sans transformation de la perception de l'îlot de « l'extérieur » du campus. Ces parcelles sont également situées le long de la ligne de tramway, leur faible hauteur semble incompatible avec l'idée de densification autour des axes de TSCP voulue par la CUB. Il existe un réel potentiel de densification à ce niveau que la Communauté pourrait exploiter.

Il est également à noter que les commerces présents sur l'îlot face à l'université sont des éléments importants de la vie du campus. Leur préservation ou la conservation d'espaces destinés à l'implantation d'espaces de vie et d'activités ne sont pas à négliger afin d'éviter le développement d'un ensemble « dortoir » et de conserver un dynamisme du campus.

Peu de parcelles sont réellement vacantes contrairement à l'îlot 1 et nous ne pouvons que proposer l'acquisition progressive des parcelles concernées par une réaffectation dans le cadre d'un projet à long terme.

Source : réalisée à partir du cadastre

Figure 19: Ilot 2 : a. Aperçu des points positifs de l'utilisation de l'îlot 2

Source : réalisée à partir du cadastre

Figure 20: Ilot 2 : b. Aperçu des points négatifs de l'utilisation de l'îlot 2

L'étude de terrain montre qu'une intervention de la CUB sur les deux îlots présentés plutôt que sur le campus est préférable. Le contexte foncier y est plus favorable et la maîtrise de ces îlots permettrait d'atteindre certains objectifs communautaires (réintégrer le campus à la ville et augmenter l'offre de logements étudiants).

Ces constats permettent dans le cas présent de donner un certain crédit à l'outil développé au cours de ce stage. En effet, les conclusions de l'étude du terrain, plus sensible, concordent avec les préconisations de l'outil en matière d'identification d'espaces présentant un fort intérêt pour la Communauté.

L'étude de terrain permet d'apporter d'avantage de finesse à la territorialisation théorique. C'est grâce à elle que nous avons pu cibler au sein d'un secteur à enjeu des îlots présentant un intérêt particulier. De plus, l'étude sur le terrain nous a permis de mettre en évidence au sein des îlots les différentes caractéristiques des parcelles, ce qui conduit à distinguer des intérêts plus ou moins forts à l'échelle de la parcelle. Certaines présentent notamment des architectures spécifiques et rares, qui méritent à nos yeux un traitement particulier, par exemple une conservation/réhabilitation afin de l'intégrer à l'îlot, tout en préservant son identité (conversion en maison de l'étudiant ou foyer d'association, etc.).

CONCLUSION

Depuis plusieurs années, la Communauté Urbaine de Bordeaux s'appuie sur les réserves foncières constituées dans le passé et sur une politique d'acquisition au coup par coup pour réaliser ses objectifs d'aménagement. Dorénavant, cette politique n'est plus viable et met la CUB dans une situation qui lui donnera de moins en moins de maitrise et de poids dans les décisions quant à l'aménagement et au développement futur de son territoire. La situation apparait comme urgente lorsqu'on prend en compte le fait que la constitution de nouvelles réserves foncières demandera un effort financier que la collectivité seule ne sera vraisemblablement plus en mesure de fournir, du fait des restrictions budgétaires attendues dans les années à venir. De fait, outre la faible rentabilité, voire parfois le déficit entraîné par ces actions, l'heure n'est plus à une maîtrise foncière basée uniquement sur l'achat ponctuel de parcelles : au fil des années, les politiques foncières bénéficient de nouveaux outils tels que la mise en place de partenariats, l'imposition des contraintes de périmètres spécifiques, ou encore la création d'établissements publics fonciers. C'est dans un contexte où la pression foncière s'accroît de jour en jour, où les collectivités se doivent de lutter contre l'étalement urbain, agir en faveur du développement durable et s'efforcer de réduire les disparités sociales, que la CUB affirme sa volonté de mieux contrôler les enjeux qui se jouent sur son territoire. Ayant défini les grandes lignes de sa stratégie foncière, il ne lui reste plus qu'à la rendre applicable de façon ordonnée et efficace. La territorialisation de la stratégie foncière de la Communauté Urbaine de Bordeaux, problématique à laquelle nous nous sommes intéressés au cours de notre stage, fait justement partie de ce processus.

Pendant cette immersion dans la communauté urbaine, nous avons donc effectué un important travail d'analyse de la situation actuelle. Notre esquisse de ce qui constitue la stratégie foncière de l'agglomération bordelaise s'est en grande partie appuyée sur la réalisation d'entretiens avec les divers services et acteurs de cette politique, mais aussi sur des recherches théoriques permettant d'en comprendre l'articulation. Afin de rassembler nos premières conclusions, l'outil SIG a été notre principal instrument. L'utilisation et l'exploitation des données cartographiques nous ont permis de définir des périmètres à fort potentiel foncier. C'est sur ces sites que la CUB devra prioritairement cibler ses actions, et ce, dans une démarche prenant en compte leur temporalité. Par ailleurs, nos préconisations portent également sur un renforcement de la politique communautaire, qui pourra soutenir la cohésion au sein même de la communauté urbaine, mais encore entre les différentes communes qui la constituent.

En effet, ce travail a été l'occasion de se pencher sur les obstacles qui freinent aujourd'hui la réflexion sur la gestion du foncier à la CUB. Il est, par exemple, difficile d'imaginer la mise en place d'une démarche concertée alors que subsiste toujours une méfiance de la part des communes envers les initiatives de l'agglomération. La discussion actuelle concernant l'adhésion à un EPFL illustre fort à propos le fait que la CUB, dans ses relations internes et extracommunautaires (Conseil Général, SAFER, etc.), ne perçoit pas encore totalement l'intérêt qu'elle aurait à mieux répartir les rôles des multiples acteurs de la stratégie foncière. La question de la gestion du patrimoine foncier naturel ou agricole sera, par ailleurs, une des réflexions majeures sur laquelle les premiers efforts de cette maîtrise foncière se feront sentir.

Evidemment, territorialiser la politique foncière de la CUB nécessitera l'appui de moyens financiers à la hauteur ainsi qu'un cadre technique et administratif propice au développement et au suivi de la dynamique foncière. Enfin, il est clair que tout ceci ne pourra se faire sans la démonstration d'une volonté politique forte, donnant à l'ensemble de cette stratégie, son fondement, ses lignes directrices, et lui assurant la pérennité nécessaire à son affirmation en tant qu'élément fondamental de l'aménagement.

La transversalité du sujet traité, lié aux problématiques foncières, nous a permis d'aborder de nombreux thèmes en rapport avec l'aménagement du territoire. Notre vision de la territorialisation de la stratégie foncière a considérablement évolué avec l'avancée du stage. D'abord réduite à l'identification de secteurs d'acquisitions foncières prioritaires, son champ s'est rapidement élargi, car il nous est apparu qu'une maîtrise foncière ne se limite pas à la simple acquisition, mais résulte d'une stratégie fine reposant sur l'utilisation de nombreux outils. La territorialisation est un préalable à l'utilisation optimale de ces outils, et donc une étape cruciale pour la mise en œuvre efficace d'une politique foncière. Au-delà, la territorialisation permet d'éprouver la stratégie foncière et de la remettre en question permettant ainsi d'assurer sa pertinence au fil du temps. Elle apparait finalement comme une étape d'un cycle permettant de définir continuellement la stratégie, de la préciser, l'affiner et parfois même la remettre en question. Car la reconsidération d'une réflexion, tout au long de sa mise en œuvre, est déjà un pas vers le progrès.

LISTE DES ACRONYMES

A-B

ADEF	Association des Etudes Foncières
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
A (zone)	Agricole
AU (zone)	A Urbaniser
BMA	Bordeaux Métropole Aménagement

C

CA	Communauté d'Agglomération
CC	Communauté de Communes
CDAC	Commission Départementale d'Aménagement Commercial
CDC	Caisse des Dépôts et de Consignation
CES	Conseil Economique et Social
CESA	Centre d'Étude Supérieures en Aménagement
CL	Collectivité Locale
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COBAS	Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
CPPP	Contrat de Partenariat Public Privé
CRA	Conseil Régional d'Aquitaine
CROUS	Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires
CU	Communauté Urbaine
CUB	Communauté Urbaine de Bordeaux

D

DAE	Direction Accueil des Entreprises
DAF	Direction de l'Action Foncière
DAO	Direction de l'Aménagement Opérationnel
DDDEU	Direction du Développement Durable et de l'Écologie Urbaine
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DDG	Direction des Données Géoréférencées
DDUP	Direction de Développement Urbain et de la Planification
DDU	Direction des Déplacements Urbains
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DIA	Déclaration d'Intention d'Aliéner
DPU	Droit de Préemption Urbain
DSI	Direction des Systèmes d'Information
DUP	Déclaration d'Utilité Publique

E

ENITA	Ecole Nationale d'Ingénieurs des Travaux Agricoles
ENSAM	Ecole Nationale Supérieure des Arts et Métiers
ENSC	Ecole Nationale Supérieure de Cognitique
ENSCBP	Ecole Nationale Supérieure de Chimie, de Biologie et de Physique
ENSEIRB	Ecole Nationale Supérieure d'Electronique, Informatique et Radiocommunication de Bordeaux
ENSTBB	Ecole Nationale Supérieure de Technologie des Biomolécules de Bordeaux
EPA	Etablissement Public d'Aménagement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
EPFL	Établissement Public Foncier Local

G-I

GRETA	Groupement d'ETAblissements de l'éducation nationale pour la formation des adultes
GREThA	Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée
IATU	Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme
IECB	Institut Européen de Chimie et Biologie
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IUT	Institut Universitaire de Technologie

L-N-O

LGV	Ligne Grande Vitesse
LOF	Loi d'Orientation Foncière
N (zones)	Naturelle
ŒIL	Observatoire des Evaluations Immobilières Locales
OIN	Opération d'Intérêt National
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPHLM	Office Public d'Habitat à Loyer Modéré

P

PAB	Port Autonome de Bordeaux
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAE	Programme d'Aménagement d'Ensemble
PAF	Programme d'Action Foncière
PAUH	Pôle Aménagement Urbain et Habitat
PDE	Pôle de Développement Économique
PDU	Plan de Déplacement Urbain

PEANP	Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPI	Plan Pluriannuel d'Investissement
PPP	Partenariats Public Privé
PPRI	Plan de Prévention des Risques d'Inondation

R-S

RU	Renouvellement Urbain
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SCOT	Schéma de COhérence Territoriale
SEM	Société d'Economie Mixte
SHON	Surface Hors Œuvre Nette
SIG	Système d'Information Géoréférencées
SIGDU	Service Interuniversitaire de Gestion du Domaine Universitaire
SMS	Servitude de Mixité Sociale
SPL	Société Publique Locale
SPLA	Société Publique Locale d'Aménagement
STAPS	Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives

T-U

TCSP	Transport en Commun en Site Propre
TSE	Taxe Spéciale d'Equipement
TVI	Taxe de Valorisation Immobilière
U (zones)	Urbaine

Z

ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZICO	Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Faunistique et Floristique
ZUP	Zone d'Urbanisation Prioritaire

TABLE DE FIGURES

Figure 1: Périmètre de l'EPFL à l'étude aujourd'hui (source: ASTYM) 16
Figure 2: Organigramme de la DAF (source: Communauté Urbaine de Bordeaux) 41
Figure 7: Exemple d'interface 71
Figure 8: Pourcentage de ventes en fonction de leur prix, sur le territoire de la CUB et le long de la future ligne B (portion Sud) du tramway en 1998 101
Figure 9: Pourcentage de vente en fonction de leur prix, sur le territoire de la CUB et le long de la ligne B (portion SUD) du tramway en 2006 102
Figure 11: Localisation des rues du campus 118
Figure 3: Localisation des parkings relais sur la ligne C du tram 54
Figure 4Figure 1Les quatre composantes d'un SIG 68
Figure 5 Données et réalité (Source : "Les systèmes d'information géographique", Que sais-je?, PUF, éd. 1996) 68
Figure 6: Illustration de la méthode 69
Figure 10: Localisation du campus par rapport au territoire de la CUB 115
Figure 12: Localisation des deux îlots par rapport au campus 119
Figure 13: Carte du bâti universitaire 121
Figure 14: Réduction graphique sans échelle du plan guide pour l'aménagement urbain 124
Figure 15: Localisation de l'îlot 1 par rapport au campus 127
Figure 16: Ilot 1 : a. Aperçu des positifs de l'utilisation de l'îlot 1 129
Figure 17: Ilot 1 : b. Aperçu des points négatifs de l'utilisation de l'îlot 1 130
Figure 18: Localisation de l'îlot 2 par rapport au campus 131
Figure 19: Ilot 2 : a. Aperçu des points positifs de l'utilisation de l'îlot 2 133
Figure 20: Ilot 2 : b. Aperçu des points négatifs de l'utilisation de l'îlot 2 134

TABLE DE CARTES

Carte 1: Des propriétés communautaires déjà comprises dans des périmètres de projets futures 28
Carte 2: Localisation des propriétés communautaires affectées à l'aménagement urbain et économique 29
Carte 3: Des propriétés désignées comme réserves foncières 30
Carte 4: Des affectations floues : réserves potentielles ou données non actualisées? 31
Carte 5: Une desserte relative des zones A et N par la boucle verte 61
Carte 6: Des zonages de protections pour des enjeux naturels reconnus..... 62
Carte 7: Des espaces naturels et agricoles soumis aux pressions urbaines..... 63
Carte 8: Zones d'accessibilité aux centres bourgs (marche) 73
Carte 9: Zones d'accessibilité aux lignes de tramway (marche) 74
Carte 10: Zones d'accessibilité aux pôles d'échange (marche) 75
Carte 11: Zones d'accessibilité aux échangeurs de voies principales (voiture) 76
Carte 12: Emprise du campus 77
Carte 13: Superposition des cartes de tous les critères pour l'habitat 78
Carte 14: Secteurs prioritaires pour l'habitat..... 79
Carte 15: Secteurs prioritaires pour le développement économique 82
Carte 16: Confrontation entre zones de projet et secteurs prioritaires pour l'habitat 86
Carte 17: Confrontation entre zones de projets et secteurs prioritaires pour le développement économique..... 87
Carte 18: Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour l'habitat..... 89
Carte 19: Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour le développement économique..... 90
Carte 20: Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour l'habitat..... 93
Carte 21: Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour le développement économique 94

Carte 22: Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour l'habitat 97
Carte 23: Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour le développement économique 98
Carte 24: Périmètre de projet du DPU possibles selon le niveau de justification, ZAC et ZAD 106
Carte 25: Périmètres de projet de DPU possibles selon le niveau de justification et nom des études 107
Carte 26: Des périmètres de projets de DPU immédiatement justifiables 108
Carte 27: Périmètres de projet de DPU ultérieur 109

TABLE DES PHOTOGRAPHIES

Photographie 1: Etage quasiment vide du parking place Raveziès (Réalisation : GAYON, HAMIDI, HERVE, LE HOT, MAITRE) 55
Photographie 2: Vaste parking 120
Photographie 3: Grand espace vert 121
Photographie 4: Arrêt "Art et Métier" de la ligne B de tramway 122
Photographie 5: Résidence étudiante en mauvais état 122

TABLE DES TABLEAUX

Tableau I: Grille descriptive PPP, réalisée à partir du travail de J. Da Rold, Les Cahiers de l'ADES..... 14
Tableau II : Population en 2006 des EPCI et communes adhérentes à l'EPFL (source: ASTYM) 16
Tableau III: Exemple de calcul de la participation forfaitaire versée à l'EPFL par les différents adhérents sur la base des recettes des impôts locaux (source : ASTYM) 18

TABLE DE MATIERES

Remerciements 3

Avis au lecteur 5

Préambule 6

Sommaire 8

Introduction 1

Première partie : Une stratégie foncière communautaire à reconstruire sur de nouvelles bases 3

I. Des outils de maîtrise foncière revisités au service d'une politique essentielle au projet de développement 4

A. La définition d'une politique foncière : un préalable incontournable . 4

1. La recherche de la maîtrise des coûts d'aménagement et de la régulation du marché foncier 5

2. La planification comme base de la politique foncière 5

3. L'adaptation des outils à la temporalité des projets 6

B. Territorialiser pour optimiser l'utilisation d'outils en évolution 8

1. Les nouvelles modalités d'utilisation du DPU 9

Le DPU, un instrument aux multiples atouts 9

Une réforme nécessaire pour recentrer l'utilisation du DPU 10

Une réforme incitant à une territorialisation ciblant les objectifs fonciers 11

2. La recherche de meilleurs partenariats entre les acteurs de l'aménagement 13

Intérêts des partenariats 13

La territorialisation, support du choix de l'action partenariale..... 13

Tableau I: Grille descriptive PPP, réalisée à partir du travail de J. Da Rold, Les Cahiers de l'ADES 14

3. Le cadre d'intervention d'un éventuel EPF 15

Le projet d'EPFL départemental 15

Figure 1: Périmètre de l'EPFL à l'étude aujourd'hui (source: ASTYM) 16

Tableau II : Population en 2006 des EPCI et communes adhérentes à l'EPFL (source: ASTYM) 16

La question de l'adhésion de la CUB à l'EPFL 17

L'EPFL au sein de la politique foncière communautaire 19

II. La nécessaire relance d'une politique foncière 20

A. Les années 70-80 : une période favorable à une politique foncière ambitieuse 20

1. Un contexte national propice 21

Le rôle essentiel de l'Etat dans la politique foncière 21

Traduction de l'action de l'Etat au sein de la CUB 21

2. Le Programme d'Action Foncière de 77, moteur de l'action foncière communautaire.....22

Objectif et enjeux..... 22

Partage des responsabilités entre l'Etat et la CUB 22

Bilan..... 23

3. La ZAD, outil privilégié pour la constitution de réserves foncières.....24

Intérêt des ZAD 24

Limite d'une stratégie basée sur les ZAD..... 24

4. La fin des Programmes d'Action Foncière 25

Désindustrialisation et décentralisation : le changement des politiques publiques..... 25

Evolution de la politique foncière de la CUB..... 25

5. Les difficultés de constitution de réserves foncières 25

B. Une situation nouvelle nécessitant l'adaptation de la politique foncière 26

1. Une politique communautaire ambitieuse… 26

2. … Mais une pression foncière sans cesse accrue 28

BILAN : état des réserves foncières de la CUB dans les années 2000 28

Carte 1: Des propriétés communautaires déjà comprises dans des périmètres de projets futures 28

Carte 2: Localisation des propriétés communautaires affectées à l'aménagement urbain et économique 29

Carte 3: Des propriétés désignées comme réserves foncières..... 30

Carte 4: Des affectations floues : réserves potentielles ou données non actualisées? 31

La CUB, un acteur du marché foncier 31

3. Une politique dont les bases sont déjà posées 33

Mise en place de la politique foncière 33

Les objectifs de la politique foncière..... 34

4. Une politique qui reste néanmoins à affiner 34

Les atouts de la politique foncière et leurs limites 34

Préconisation pour tirer meilleur profit de ces atouts..... 35

Il faut prolonger les prémices de politique foncière communautaire 35

C. Un fonctionnement de l'action foncière perfectible..... 37

1. Relation communes/CUB 37

2. Action de la DAF 40

Présentation générale de la DAF 40

Figure 2: Organigramme de la DAF (source: Communauté Urbaine de Bordeaux)..... 41

Procédure d'acquisition foncière de la DAF 43

Traitement des Déclarations d'Intention d'Aliéner 43

Un travail coopératif et transversal avec tous les services 43

Procédure d'acquisition 44

Deuxième partie : Propositions pour une territorialisation de la stratégie foncière 46

I. Des bases de référence insuffisantes pour la construction d'une stratégie foncière 47

A. Des bases thématiques à croiser et à approfondir 47

1. Des propriétés communautaires inadaptées à la demande des entreprises 47

Un manque de synergie au sein des stratégies 47

Des réserves insuffisantes impliquant des conflits 48

Une mauvaise maîtrise des surfaces disponibles 48

Une adaptation à la demande nécessaire à la conservation d'une attractivité économique 49

2. Une politique d'habitat de plus en plus ambitieuse 50

Une situation difficile 50

Des objectifs ambitieux 51

Des possibilités d'action foncière diverses 52

3. La place centrale des transports dans l'articulation des politiques foncières 52

Grandes orientations du Pôle Mobilité de la CUB 52

Stationnement public 54

Stationnement privé 56

B. L'écologie urbaine : comment territorialiser une stratégie encore mal définie ? 57

1. Le foncier en milieu rural : contexte national 58

Un enjeu de plus en plus critique 58

Des solutions multiples 58

La situation communautaire 59

2. Une prise de responsabilité marquée par la création d'un nouveau service 59

Une implication nouvelle de la CUB 59

Les objectifs de la CUB 60

Carte 5: Une desserte relative des zones A et N par la boucle verte 61

3. Les moyens d'action disponibles sur les espaces naturels 61

Zonages de protection 61

Carte 6: Des zonages de protections pour des enjeux naturels reconnus 62

Carte 7: Des espaces naturels et agricoles soumis aux pressions urbaines 63

Un partenariat nécessaire avec les acteurs compétents 63

II. La nécessité de plusieurs niveaux d'analyse pour une territorialisation pertinente 67

A. Retranscription cartographique des priorités communautaires 67

1. Un outil permettant une première territorialisation 67

Méthode 67

Cas simple : 69

Hiérarchie entre les critères : 70

Impact différent des critères : 70

Développement éventuel d'un outil informatique 70

Figure 7: Exemple d'interface 71

2. Cartes thématiques des secteurs à enjeux 71

Habitat 71

Carte 8: Zones d'accessibilité aux centres bourgs (marche) 73

Carte 9: Zones d'accessibilité aux lignes de tramway (marche) 74

Carte 10: Zones d'accessibilité aux pôles d'échange (marche) 75

Carte 11: Zones d'accessibilité aux échangeurs de voies principales (voiture) .. 76

Carte 12: Emprise du campus 77

La superposition des cartes 7 à 11 donne la carte suivante : Carte 13 78

Carte 13: Superposition des cartes de tous les critères pour l'habitat 78

Précisions méthodologiques: 80

Développement économique 80

Carte 15: Secteurs prioritaires pour le développement économique 82

Précisions méthodologiques: 83

B. Tentative de hiérarchisation des secteurs prioritaires 84

1. Etudes et projets urbains déjà programmés 84

Maîtrise foncière à court terme: études pré-opérationnelles et opérationnelles 84

Carte 16: Confrontation entre zones de projet et secteurs prioritaires pour l'habitat 86

Carte 17: Confrontation entre zones de projets et secteurs prioritaires pour le développement économique 87

Maîtrise foncière à moyen/long terme: études préalables, de faisabilité 88

Carte 18: Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour l'habitat 89

Carte 19: Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour le développement économique 90

2. L'état des marchés immobiliers et fonciers 91

Carte 20: Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour l'habitat 93

Carte 21: Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour le développement économique 94

3. Les propriétés communautaires 95

Carte 22: Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour l'habitat 97

Carte 23: Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour le développement économique 98

C. La nécessité d'une approche fine du territoire 99

1. Les volontés politiques au cœur du développement de la CUB 99

2. La Communauté structurée par les grands projets.....100

III. Proposition de périmètres de projets pour l'exercice du DPU 104

A. Méthode d'élaboration..... 104

B. Esquisse de cartographie 105

Carte 24: Périmètre de projet du DPU possibles selon le niveau de justification, ZAC et ZAD 106

Carte 25: Périmètres de projet de DPU possibles selon le niveau de justification et nom des études..... 107

C. Modalités de mise en œuvre 110

Troisième partie : Illustration par une approche concrète et sensible de territoire 112

I. L'exemple du campus, un cas particulier intéressant 113

A. Un secteur aux enjeux multiples..... 113

1. Un besoin de logements pour les étudiants.....113

2. Des enjeux économiques nouveaux.....113

3. De vastes terrains propices à la construction de la ville sur la ville 114

B. Un pôle universitaire d'importance en cœur d'agglomération..... 115

1. Les formations proposées sur le campus 115

2. Les infrastructures.....116

C. Une maîtrise foncière partagée entre divers acteurs..... 117

1. L'Université propriétaire du campus 117

2. Localisation du campus 117

Figure 11: Localisation des rues du campus 118

3. Deux poches d'habitat individuel au cœur du campus 119

II. Quelques pistes de réflexion découlant de l'analyse de la composition urbaine 120

A. La responsabilité limité de la CUB dans le développement du campus 120

1. Une trame universitaire clairsemée.....120

2. ...qui conserve une desserte efficace.....122

3. Des infrastructures nécessitant restauration et réhabilitation 122

4. L'Opération Campus : une voie vers le renouveau et l'excellence.....123

Présentation de l'Opération Campus 123

Une planification urbaine au service de ces objectifs..... 124

Le contrat de partenariat, levier de cette politique de restructuration 125

5. Le rôle de la CUB dans ce processus de mutation : soutenir le projet mais surtout l'accompagner en l'intégrant à la ville 126

B. Les abords du campus plus propices à une intervention communautaire 127

1. ILOT 1 127

Etude de terrain..... 127

Recommandations..... 127

2. ILOT 2 131

Etude de terrain..... 131

Recommandations..... 131

Conclusion 136

Liste des acronymes 139

Table de figures..... 144

Table de cartes 145

Table des photographies..... 147

Table des tableaux..... 148

Table de matières 149

Figure 13: Carte du bâti universitaire 121

Bibliographie..... 158

ANNEXES 162

Résumé..... 163

BIBLIOGRAPHIE

Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL). 2008. Planification urbaine et mixité sociale : les servitudes de logements locatifs, une nouvelle étape en droit de l'urbanisme. Anil.org. [En ligne] 2008. [Citation : 06 05 2010.] http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2008/planification_urbaine_mixite_sociale.pdf.

ASTYM. 2009. Propositions pour un renouvellement de la stratégie foncière. 2009. Version du 6 juillet 2009.

A'urba. 2007. Modification du Programme Local de l'Habitat. Du diagnostic aux enjeux. 2007.

Bersani, Catherine, Kaszinski, Marc et Vansteenkiste, Philippe. 2008. Dossier sur les Etablissements Publics Fonciers. Dossier sur les Etablissements Publics Fonciers. 132, 2008.

Bosdercher, Laurie. 2010. L'agglo doit baisser les prix. Sud-Ouest Bordeaux rive gauche. 3 Juillet 2010, p. 18.

CES. 2005. La maîtrise foncière, clé du développement rural. 2005. Note d'IENA.

CETE, CERTU. 2006. Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques. s.l. : CERTU, 2006.

Comby, Joseph et Renard, Vincent. 1996. Les politiques foncières. Paris : PUF, 1996. p. 99.

Conseil d'Etat. 2008. Le droit de préemption - Synthèse de l'étude du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative. [En ligne] 20 Mai 2008. [Citation : 29 04 2010.] http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?mediaid=975.

CUB. 2009. Natures de villes. [En ligne] 2009. [Citation : 21 05 2010.] :www.lacub.com/nature-cadre-de-vie/natures-de-villes.

—. 2010. PLU. 2010.

Da Rold, Jacques. 2010. Sociétés d'économie mixte locales et partenariats public/privé. [éd.] URM ADES. Les Cahiers de l'ADES. Mars 2010.

Direction de l'Action Foncière. 2010. Fichiers actualisés des disponibilités foncières à exploiter (1970-2009). Inventaire des propriétés de la CUB. Bordeaux : DAF, 2010.

—. 2007. Politique foncière de la Communauté Urbaine - Orientations stratégiques - Approbation. Bordeaux : CUB, 2007. p. 10, Délibération du conseil. n° 2007/0440.

Direction du Patrimoine Communautaire. 2002. Contact d'agglomération Bordeaux-Métrople 2000-2006 - Mise en oeuvre d'un Programme d'Action Foncière. 2002. Délibération du conseil. n° 2002/0044.

Evaluation du droit de préemption. **Comby, Joseph et Renard, Vincent. 1991.** s.l. : annexé au rapport parlementaire n°1942 à l'Assemblée Nationale (Guyard Jacques), 1991.

Faure, Anne, Garnier, Florence et Germain, Stéphanie. 2000. La marche à pied et la pratique de la ville à pied. arch'urba - Aménagement et déplacement. [En ligne] 2000. [Citation : 10 Juillet 2010.] www.arch-urba.fr/synth_marcheapieds.pdf.

Gerber, Caroline. 2010. Faut-il sauver le soldat droit de préemption urbain? Etudes foncières. Mars-avril 2010, 144.

—. 2009. L'action foncière locale : réponse à quelques questions. Etudes foncières. n°137, 2009.

Goze, Maurice. Programme d'aménagement d'ensemble. [En ligne] [Citation : 06 05 2010.] www.outils2amenagement.certu.fr/rubrique.php3?id_rubrique=38#entete.

GREThA. 2010. Projet de recherche CUB-GREThA. 2010.

La CUB. 2010. Plan Campus. La CUB - Communauté urbaine de Bordeaux. [En ligne] 2010. [Citation : 29 Juin 2010.] http://www.lacub.com/grands-projets/plan-campus.

Labat, Didier. 2009. L'apport de l'identification des théories d'action dans l'évaluation des politiques publiques de paysage des documents d'urbanisme. Projets de paysage - Revue scientifique sur la concéption et l'aménagement de l'espace. [En ligne] 22 Décembre 2009. [Citation : 14 Juillet 2010.] http://www.projetsdepaysage.fr/fr/l_apport_de_l_identification_des_theories_d_action_

dans_l_evaluation_des_politiques_publiques_de_paysage_des_documents_d_urbanisme
.

Lafarie, André et Meunier, Jean-Yves. 2010. Rapport d'avancement et d'analyse des propositions techniques de Conseil Général. Bordeaux : s.n., 2010. p. 11.

L'Université de Bordeaux (n°1). 2008. Opération Campus de Bordeaux - Vers un nouveau modèle d'Université. Université de Bordeaux. [En ligne] Mai 2008. [Citation : 29 Juin 2010.]

L'Université de Bordeaux (n°2). 2008. Le Volet Immobilier. Université de Bordeaux. [En ligne] Novembre 2008. [Citation : 29 juin 2010.] http://www.univ-bordeaux.fr/Documents_PDF/OpCampus_Bordeaux_Parie3.pdf.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. 2010. L'opération campus: un plan exceptionnel en faveur de l'immobilier universitaire. www.ensignementsup-recherche.gouv.fr. [En ligne] 2010. [Citation : 29 Juin 2010.] http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid20637/l-operation-campus/html.

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. 2008. Opération Campus: rénovation de 10 projets de campus. www.enseignementsup-recherche.gouv.fr. [En ligne] 2008. [Citation : 29 Juin 2010.] http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20924/operation-campus_renovation-projets-campus.html.

Ministère de l'Enseignement Supérieur et Recherche. 2009. 475 millions d'euros pour le Campus de Bordeaux. Nouvelle Université: Au service de l'égalité des chances. [En ligne] 6 Mai 2009. [Citation : 29 Juin 2010.] http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr/475-millions-d-euros-pour-le-campus-de-bordeaux.html.

Morisseau, Fanny. Simplification du droit : la proposition de loi Warsmann réforme le droit de préemption. Locatif.info. [En ligne] [Citation : 29 04 2010.] http://www.localtis.info/cs/ContentServer?c=artVeille&pagename=Localtis/artVeille/artVeille&cid=1250259221654.

Olivier, Michel, et al. 2008. Observatoire du plan des déplacements urbains. [éd.] CUB. 2008. pp. 2-5.

PAUH. 2010. 50 000 logements nouveaux autour du tram. 2010. Rapport bureau.

PDE. 2009. Rapport foncier économique 2009. 2009.

Pôle administration générale de la CUB. 2002. Contrat d'agglomération BORDEAUX METROPOLE 2000-2006 - Mise en oeuvre d'un Programme d'Action Foncière - Approbation - Autorisation - Décision. 2002. Délibération du conseil.

Prud'homme, Remy. 2010. Les deux facteurs 4. Le Monde.fr. [En ligne] 14 Mai 2010. [Citation : 7 Juillet 2010.] http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/05/14/les-deux-facteurs-4-par-remy-prud-homme_1351147_3232.html.

Puts, Alexandra et Goze, Maurice. 2008. Stratégie foncière de la Communauté Urbaine de Bordeaux au service de ses projets d'uranisme. Bordeaux : Université Michel de Montaigne Bordeaux III, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme, 2008. p. 144.

Renard, Vincent. 2003. Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers. Villes et économies. Paris : La documentation française, 2003, pp. 95-108.

SIGDU. Service Interuniversitaire de Gestion du Dommaine Universitaire. Le SIGDU. [En ligne] [Citation : 10 Juin 2010.] http://sigdu.com/site.html.

Vuilque, Philippe. Perspective de réforme du droit de preemption des communes. Carrefour Local. [En ligne] [Citation : 21 05 2010.] http://carrefourlocal.senat.fr/breves/breve5900.html.

ANNEXES

La Territorialisation De La Stratégie Foncière De La CUB

POLYTECH

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX
LA CUB

RESUME

La territorialisation de la stratégie foncière est une étape essentielle à la mise en œuvre efficace d'une politique foncière qui, dans le cas de la CUB, est aujourd'hui relancée. Elle consiste à cibler les secteurs prioritaires d'intervention foncière, ainsi que de hiérarchiser et temporaliser cette intervention. En outre, la territorialisation se pose comme un préalable nécessaire à une utilisation optimale de certains outils de maîtrise foncière (Droit de Préemption Urbain, partenariats, Etablissement Public Foncier).

Notre travail a consisté à esquisser une première territorialisation de la stratégie foncière communautaire telle qu'elle se définit aujourd'hui, sous la forme de cartographies réalisées avec le SIG de la collectivité. Au-delà de cette production graphique, notre but était surtout de proposer une méthode permettant de territorialiser, et de recenser les difficultés que nous avons rencontrées pour l'appliquer au cas de la CUB. Celles-ci touchent autant à l'utilisation des outils informatiques qu'à la définition et la mise en œuvre actuelles de la politique foncière menée par la Communauté.

Enfin, il nous a paru essentiel de souligner l'importance de la connaissance du territoire et de l'étude de terrain dans la mise en place d'une territorialisation pertinente. Nous nous sommes donc penchés sur l'exemple particulier du campus de Talence-Pessac-Gradignan, afin d'illustrer l'apport important d'une approche sensible, en terme de finesse, à une territorialisation théorique.

Mots clés : foncier, territorialisation, Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), stratégie foncière, Etablissements Publics Fonciers, réforme du Droit de Préemption Urbain (DPU), partenariats, outils de maîtrise foncière, Système d'Information Géographique (SIG), optimisation du foncier public

Présentation De La CUB

La Territorialisation De La Stratégie Foncière De La CUB

DA4 / Avril - Juillet 2010
Benjamin Gayon
Leïla Hamidi
Clémentine Hervé
Matthieu Le Hot
Lucie Maitre
Tuteur : Jean-Paul Carrière
Maître de stage : André Lafarie

POLYTECH

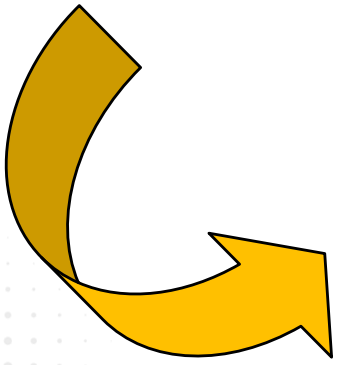
COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX
LA CUB

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX

La Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) c'est :

- 27 communes
- 714 727 habitants (Insee, 2007)
- plus de 300 000 emplois
- 50% de zones naturelles

Source : http://www.euroboissons.fr/catalog/images/carte_france_bordeaux.jpg



Source : site « Bordeaux clic » (www.bordeauxclic.com/image/cartebordeauxCUB.jpg

Figure 1: Localisation de la CUB et communes-membres (réalisation : stage de groupe à partir des documents sources)

Sommaire

Présentation de la Communauté Urbaine de Bordeaux.....

I. La création de la CUB 1

II. Présentation du territoire (D'après le PLU) 2

A. Considérations sur la situation socio-économique de l'agglomération 2

B. Les spécificités de la construction urbaine de la CUB 4

C. Une nature trop souvent oubliée 6

D. Projets de développement et prospectives pour l'agglomération 14

III. Les documents stratégiques communautaires 17

I. La création de la CUB

La Communauté Urbaine de Bordeaux est une des quatre premières communautés urbaines de France créées par la loi du 31 décembre 1966 (n°66-1069) relative aux communautés urbaines. Elle a effectivement été mise en place le 1er janvier 1968. Cette loi fixe les limites de la CUB ainsi que ses compétences, qui n'ont globalement pas évolué depuis, à l'exception d'un transfert de compétence en matière de PLH (assorti de nombreuses réserves sur la compétence logement, maintenue au niveau communal). Les compétences légales correspondent à quatre domaines d'actions intercommunaux : la CUB doit assurer un développement économique durable, organiser les déplacements urbains, gérer son environnement de façon durable et améliorer l'habitat et le développement urbain. Ces compétences sont :

- le développement économique
- l'habitat
- l'urbanisme (PLU)
- l'environnement
- l'eau et l'assainissement
- les transports urbains (PDU)
- la voirie et signalisation
- les stationnements
- les abattoirs et marchés d'intérêts nationaux
- les affaires scolaires
- les parcs et cimetières

L'idée de la création de la CUB a été lancée par Jacques Chaban-Delmas, alors maire de Bordeaux, en partant du constat que la ville avait d'énormes propriétés municipales (notamment la zone de Bordeaux-Lac, au Nord du centre-ville) et ne savait pas comment les porter ni quoi en faire. Il a alors proposé une association avec les communes alentours, de façon à créer un organisme à fiscalité propre auquel elles délégueraient un certain nombre de compétences. La vocation première de la CUB est donc foncière.

L'adhésion à la communauté s'est faite sur la base d'accords et ne correspond à aucune logique autre que politique. Les limites ne correspondent notamment pas aux

limites de l'aire urbaine ou du bassin d'emploi, ce qui rend difficile l'établissement de toute politique, économique, d'habitat, de transport…

II. Présentation du territoire (D'après le PLU)

A. Considérations sur la situation socio-économique de l'agglomération

1. Economie

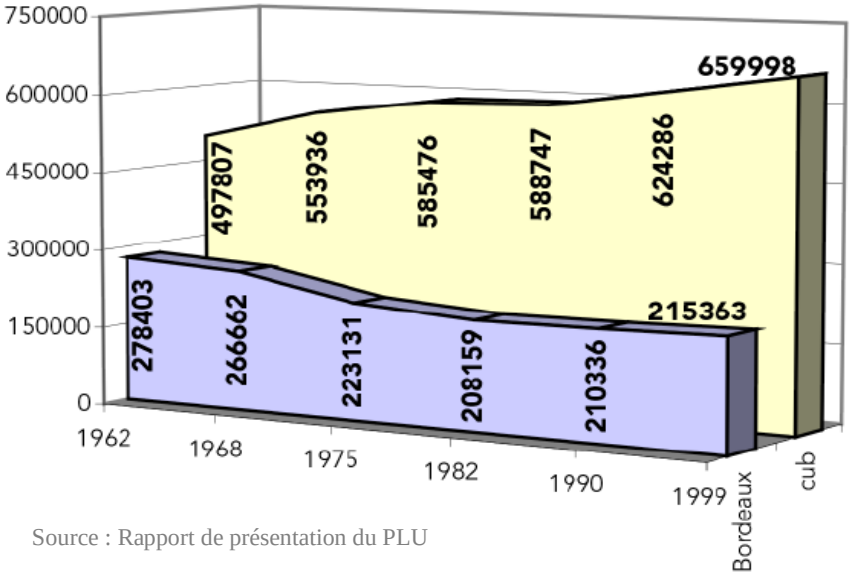
Le profil économique de la communauté est sans surprise pour une zone urbaine. Les mutations économiques des années 70 ont entraîné la diminution de la part du secteur secondaire, renforçant encore le secteur tertiaire. Le pôle Développement Economique souhaite pouvoir re-développer l'industrie, porteuse d'emplois et faisant vivre par le paiement de ses taxes la machine communautaire. Cependant, l'agglomération présente de nombreux atouts et abrite des firmes de différents secteurs de pointe (en particulier, la ville se veut être un pôle de développement pour cinq secteurs clés : l'aéronautique spatiale et la défense, la chimie pharmacie, l'électricité électronique, les services d'information communication et l'industrie agroalimentaire).

Les points faibles de l'économie proviennent avant tout du déplacement des emplois dans l'agglomération dû à la perte de poids de la ville centre au profit du sud de la CUB ainsi qu'aux délocalisations des entreprises vers les zones fiscalement plus intéressantes. Ceci ajouté à l'augmentation de la mobilité des actifs crée des problèmes dans l'organisation des réseaux de transport urbains. Aujourd'hui, ces problématiques dépassent les frontières de la CUB, et les enjeux réels se posent à l'échelle plus large de l'aire urbaine bordelaise.

2. Population

La population de Bordeaux représente 1/3 de la population totale de la CUB. Comme nous pouvons l'observer sur le graphe ci-dessous (cf. Figure 2), la population

bordelaise a connu une phase de décroissance puis de stagnation. Elle réamorce cependant une phase de faible croissance depuis les années 90.



Source : Rapport de présentation du PLU

Figure 2: Comparaison de la population de la CUB et de Bordeaux entre 1962 et 1999

La population de la CUB et en particulier de Bordeaux présente un taux d'actifs, relativement jeunes, élevé en comparaison de la situation d'agglomérations nationales de taille comparable. Cet état de fait confère à la CUB un avantage en terme socio-économique. Cependant, les projections pour 2030 prévoient, comme pour l'ensemble du pays, un vieillissement de la population (multiplication par 3.5 du nombre de plus de 65 ans).

Afin de compenser ce vieillissement, la CUB souhaite être en capacité d'accueillir une population migrante importante. Ceci implique une production de logements conséquente et diversifiée.

3. *Evaluation du niveau de vie*

Du point de vue du niveau de vie des habitants, la situation de la CUB est très similaire à ce qui est observable partout en France : les populations en difficulté se concentrent dans des quartiers donnés, dans le centre de Bordeaux, dans le péricentre Sud et Nord, dans les communes des Hauts de Garonne et certains quartiers en bordure de la rocade, au Sud Ouest de l'agglomération. A Bordeaux, ce sont les quartiers anciens, dégradés, qui jouent, de fait, le rôle de logement social. De plus l'écart type

entre les revenus est grand en comparaison au reste de la province. De manière générale, les disparités de revenu, d'âge, de niveau d'études, etc. sont géographiquement très marquées. Tout l'enjeu urbanistique est donc de diminuer les disparités socio-économiques ainsi que d'augmenter la diversité générationnelle des quartiers. Les différents projets d'agglomération peuvent participer a atteindre cet objectif, par exemple le projet de tramway, qui modifiera le profil de répartition des prix des logements sur l'agglo, diminuant la pression foncière sur certaines zones et rendant attractifs des périmètres autrefois isolés.

B. Les spécificités de la construction urbaine de la CUB

La politique d'aménagement des 30 dernières années a conduit à la construction d'une agglomération peu dense, avec un faible taux d'occupation des sols, des zones périurbaines complètement déconnectées entre elles et du centre et une tendance à la spécialisation des activités par zones. De ceci, ajouté au manque de structuration des 2nde et 3^{ième} couronnes, dont le tissu urbain est particulièrement relâché, il résulte des coûts de fonctionnement trop élevés et des difficultés à construire un réseau de transport efficace, avec utilisation massive de la voiture (PLU, 2006).

Cette situation peut être en partie expliquée par l'étude de la relation entre la CUB et les communes. Malgré le fait qu'elle soit une des communautés urbaines les plus anciennes de France, les limites des compétences de la CUB restent un peu floues. Les communes ont longtemps gardé leurs privilèges d'aménageur, à tel point que Noël Mamère (mère de Bègles depuis le 1er juin 1989) parlait de « communauté de tuyaux », en référence au fait que la CUB n'avait de compétences urbanistique qu'en matière d'assainissement, de voierie et de transport. Elle n'a acquis ses compétences de porteur du développement économique qu'en 2004. Le respect des volontés des communes avaient et ont toujours tendance à prévaloir largement sur les intérêts communautaires lors des prises de décision à cette échelle.

Il s'est donc instauré une politique de recherche du consensus entre communes traditionnellement dirigées par des maires de droite et de gauche (schématiquement : Bordeaux à droite et les communes de périphérie à gauche). Même si la CUB elle-même n'a pas de couleur politique déterminée, elle est le pivot d'un système de troc communautaire qui a conditionné en partie la politique d'aménagement de la CUB.

L'agglomération est ainsi façonnée avec la majeure partie des populations les plus aisées sur les villes centre et les populations en difficulté sur les communes périphériques. De plus, contrairement à des collectivités dont l'intercommunalité est forte, les différentes communes de la CUB n'ont pas les moyens de maîtriser les terrains passés en AU lors des révisions des POS et PLU. L'urbanisation est donc faite en grande partie par les promoteurs privés. Ceci est en partie responsable de l'urbanisme peu dense et offrant peu de mixité fonctionnelle et sociale dans certaines zones. Il fallait donc trouver une façon de réorienter le développement et la restructuration de la ville afin de l'adapter (Da Rold, 2010). Le concept émergent de ville de proximité a été retenu par la CUB comme fil directeur pour le développement urbain des prochaines années. Ce concept, en plus de permettre la construction d'une ville à taille humaine, agréable à vivre, sera un atout pour parvenir au facteur 4 (division par quatre des émissions en CO2) fixé par le grenelle de l'environnement.

Cependant, d'importants travaux ont profondément modifié le visage de la CUB et en particulier de la ville centre. Il s'agit d'une part de la mise en place du tramway et d'autre part des importants travaux de rénovation urbaine réalisés. Le tramway, remis au goût du jour par Alain Juppé en 1995, a bénéficié d'une réserve financière conséquente. Cette réserve s'était progressivement constituée depuis 1970, date à laquelle la congestion et surtout les projections effectuées (augmentation du nombre d'habitants, du nombre de voiture en circulation) ont souligné l'urgence de la mise en place d'un réseau de transport efficace. A cette époque, Jacques Chaban-Delmas, principal porteur du projet, avait commandé plusieurs études concernant les modalités de mises en place d'un métro. Les sous sol de la région ne se prêtant pas à sa construction, les études se sont multipliées jusqu'à la prise de poste d'Alain Juppé en tant que président de la CUB. Alain Juppé a alors annulé tout ce qui avait été fait en faveur du Métro pour lancer le projet Tramway. La première phase de construction (2000-2005) a consisté en la mise en place des 3 premières lignes, une rapidité peu courante pour des travaux d'une telle ampleur, mais rendue nécessaire par les années de tergiversation. Il fallait de toute urgence rendre Bordeaux (alors royaume de la voiture) à ses habitants, en leur donnant davantage d'espaces piétonniers et en diminuant la pollution de l'air. L'urgence d'un plan de rénovation urbaine s'est également fait sentir à cette époque. Il fallait redonner vie à la « belle endormie » et faire d'un centre ville vieillissant, une vitrine attractive pour l'ensemble de la CUB. Ces investissements, quoique particulièrement lourds, donnent aujourd'hui leurs fruits du point de vue de

l'habitabilité et de l'attractivité qu'ils confèrent à la ville, et par voie de conséquence sur les finances de la communauté. En effet, la communauté est dans une situation financière rassurante, au regard du contexte de crise économique important.

Le bilan effectué en 2004 dans le PLU met en évidence le fait que malgré la diminution de la vacance, le nombre et la diversité des logements produits dans la CUB sont insuffisants, tendant le marché foncier et immobilier et excluant une partie de la population (jeunes actifs, populations pauvres ou modestes…). Les démolitions-reconstructions et les différentes actions foncières doivent travailler à la résolution de ces problèmes.

C. Une nature trop souvent oubliée

1. Un territoire…parmi d'autres

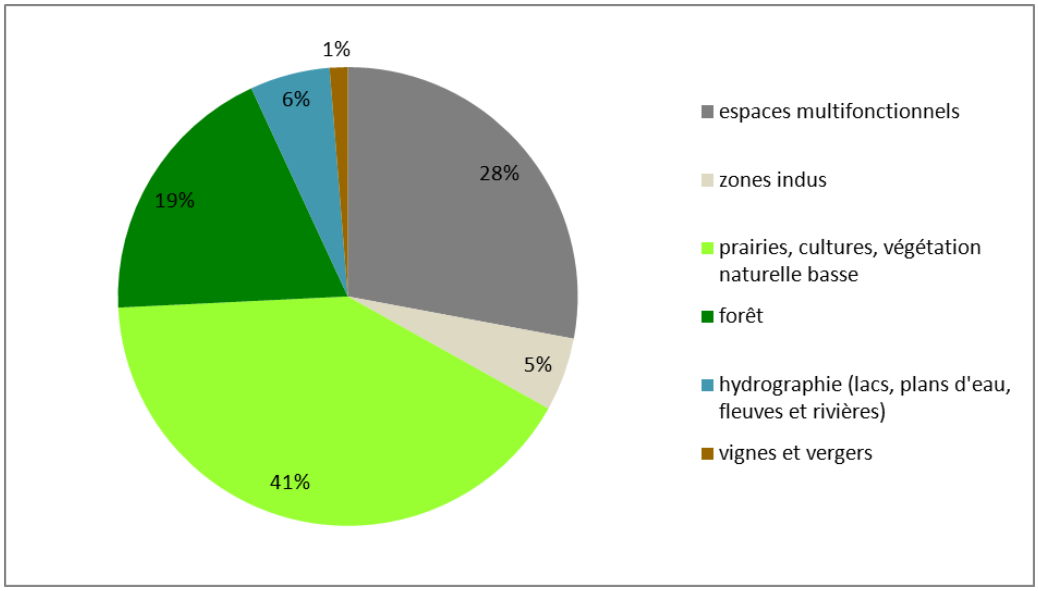
Figure3 : Les territoires qui entourent la CUB (source :http://fr.academic.ru/pictures/frwiki/67/CarteCUBCommunes.png

La Communauté Urbaine de Bordeaux est ancrée au sein d'un territoire étendu aux reliefs et paysages autant riches que variés : celui de la vallée de la Garonne. En effet, le plus grand estuaire d'Europe, a su, à travers l'Histoire, s'imposer au cœur du développement et de la géographie des lieux. A l'ouest, la CUB est bordée par une vaste forêt de pins (massif des Landes) ; paysage sableux marqué par la présence d'eau (Océan Atlantique, Bassin d'Arcachon, lagunes et lacs de forêts, « esteys » ou « jalles » [qui signifient «affluents de la Garonne » en gascon]). La rive droite du fleuve est, quant à elle, dessinée par la ligne de coteaux de l'Entre-Deux-Mers, un plateau calcaire, vallonné et marqué par la campagne (vigne, polyculture, élevage). Enfin, les terrains situés au sud sont typiques des graves (Pessac, Léognan), c'est-à-dire des terrasses alluviales entre les Landes et le lit majeur de la Garonne, tandis que le nord de la communauté urbaine se caractérise par les fameux groupes viticoles du Médoc.

L'importance de cette description tient dans le fait que la nature et ses enjeux s'arrêtent rarement aux frontières communales et encore moins communautaires.

2. La CUB, un terrain propice au développement

Graphique 1 Répartition surfacique des terrains de la CUB selon les données du PLU (Réalisation : stage de groupe)



Aujourd'hui, 50% du territoire de la CUB sont des espaces naturels ou agricoles. Ceux-ci sont façonnés par des paysages riches et variés. Du fait de ses espaces ouverts et de son absence de relief, le terrain de communauté urbaine facilitent le développement des activités humaines. En effet, seule la ligne de coteaux, sur la rive droite, présente du relief, mais reste aisément franchissable. La présence d'eau révélée par une végétation basse et diversifiée permet l'exploitation de grandes cultures céréalières. Etrangement, celles-ci sont d'ailleurs supérieures, en surface mais pas en production, à l'activité viticole qui fait la reconnaissance internationale de Bordeaux ! Le climat océanique tempéré encourage une croissance naturelle positive, et, l'eau abondant, la diversification des sols encourage la polyculture. Enfin, l'élevage et le maraîchage constituent la dernière facette de l'activité agricole de la communauté urbaine.

Enfin, la diversité du paysage bordelais se retrouve également en matière de gestion des espaces naturels :

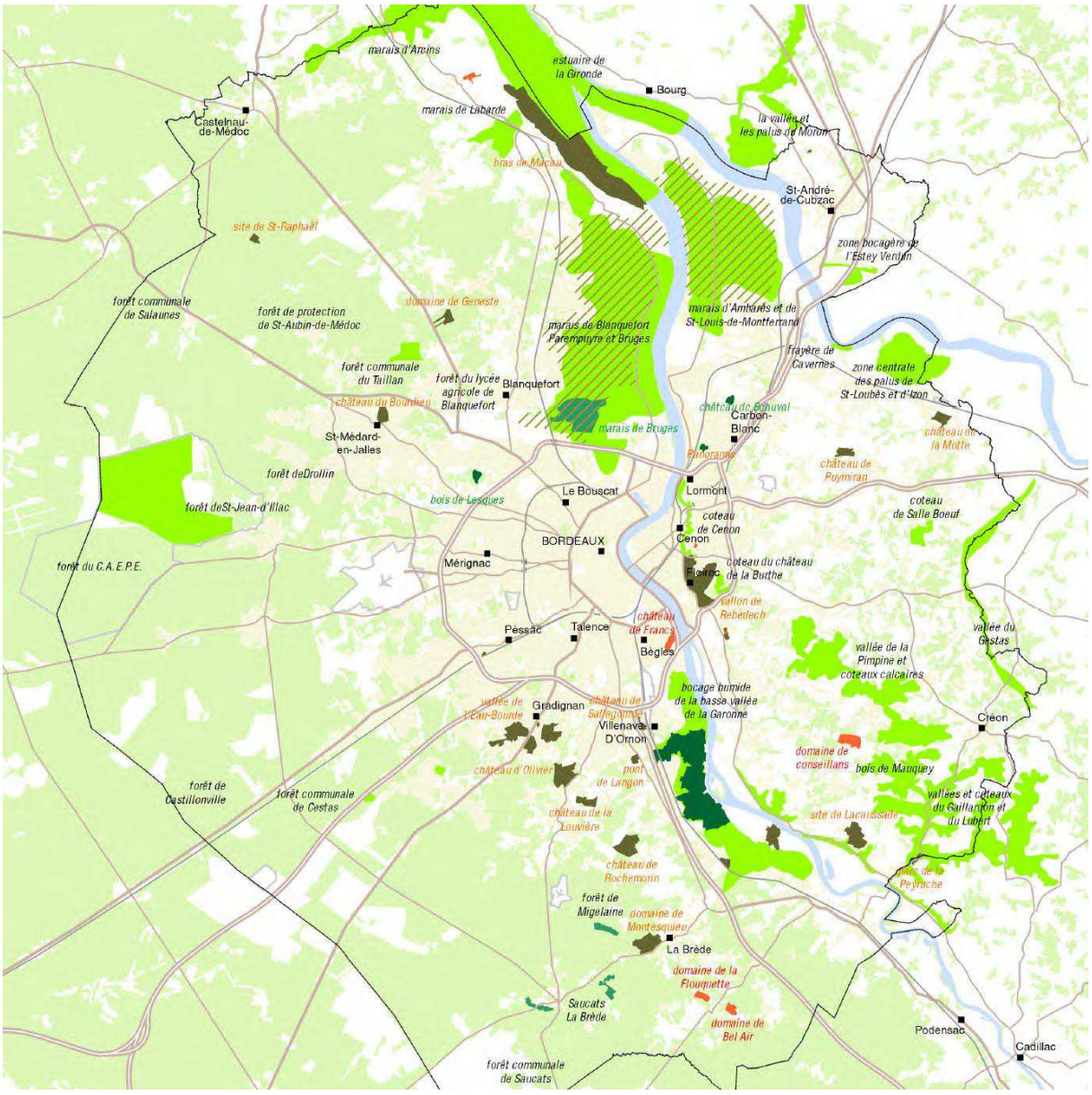
- basses zones humides des lits de la Garonne, la Dordogne et leurs principaux affluents qui rassemblent les espaces écologiques les plus riches. Non seulement ces zones présentent un biotope rare car elles permettent d'abriter une faune et une flore d'exception (83 espèces protégées telles que l'angélique des estuaires, « orchis laxiflora », sont signalées sur le territoire de la CUB, dont un bon nombre dans la réserve naturelle et les marais de Bruges), mais leur présence atténue les risques d'inondations lors des crues fluviomaritimes. Par ailleurs, les zones humides offrent d'excellentes conditions pour le maraîchage (vallée des Jalles, par exemple).

- forêts de pins maritimes. En plus de constituer une source de revenu intéressante, grâce à la sylviculture, les Landes abritent le territoire de la CUB des vents sableux venus de l'ouest.

- terrasses alluviales en vigne offrant à la région bordelaise un esprit de jardin ordonné.

- plateau calcaire de l'Entre Deux Mers, boisé mais urbanisé sur la rive droite. Ces terrains périurbains restent à valoriser. Par ailleurs, ils révèlent aussi le déséquilibre entraîné par la présence d'un fleuve (la Garonne), difficilement franchi, engendrant des disparités rive gauche / rive droite en matière de gestion du territoire.

3. Classement de certains espaces particuliers



Espace naturel sensible		Site inscrit	
Réserve naturelle		Site classé	
ZNIEFF		Forêts soumises au régime forestier	
ZICO		Autres espaces boisés	

Figure 3 Sites naturels ou agricoles faisant l'objet d'une classification spécifique (source : PLU)

Sur la CUB, plusieurs zones font l'objet d'une classification ZICO. En effet, ces sites sont situés sur un corridor biologique de migration ou sont utilisés par des oiseaux comme lieux de halte et de repos. Ces territoires correspondent principalement à des zones humides. On peut y citer, par exemple, les marais de Bruges (également réserve naturelle depuis sa classification en ZPS de 1988), Blanquefort, Parempuyre et la Presqu'île d'Ambès.

I. Qu'est-ce qu'une ZICO ? Qu'est-ce qu'une ZPS ?

Les **Zones d'Importance pour la Conservation des Oiseaux** (ZICO pouvant aussi signifier Zone d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux) constituent un inventaire scientifique visant à reconnaître les sites ornithologiques importants. Ce document s'appuie sur la directive européenne du 6 avril 1979 (79/409/CEE) relative à la conservation des oiseaux sauvages et de leur habitat.

La désignation des ZICO sert de référence à l'inventaire **des Zones de Protection Spéciale** (ZPS).

A l'inverse des ZICO, les ZPS correspondent à des mesures de type réglementaire, garantissant la gestion et la protection de sites particuliers pour la sauvegarde des oiseaux. Les ZPS font partie du réseau européen Natura 2000.

Par ailleurs, la communauté urbaine compte un peu moins d'une dizaine de sites recensés au réseau Natura 2000 (voir encadré). Ceux-ci ont impulsé l'élaboration récente d'un document d'objectifs au sein de la CUB, permettant, outre le diagnostic d'espèces et d'habitats d'intérêt écologique élevé, la création d'un programme d'action et de gestion de ces territoires à fort enjeux en matière de biodiversité.

II. Qu'est-ce que le réseau « Natura 2000 » ?

« Natura 2000 » est une démarche initiée par l'Union Européenne visant à créer un réseau écologique équilibré des espaces naturels ou semi-naturels. Deux types de sites appartiennent au réseau Natura 2000 :

- Les Zones de Protection Spéciale (ZPS), issues de la directive Oiseaux de 1979 : pour les habitats des espèces d'oiseaux
- Les Zones Spéciales de Conservation (ZSC), instaurées par la directive Habitats de 1992 : pour les habitats naturels et les habitats d'espèces.

L'avantage de ce réseau est qu'il garantit une étude d'impact d'affectation du site inscrit au patrimoine de Natura 2000, si celui-ci est soumis à une quelconque étude de projet d'aménagement.

De plus, on distingue plusieurs ZNIEFF (voir encadré) de type I et II réparties sur l'ensemble de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Celles-ci font partie d'un lourd inventaire permettant de mettre en évidence les zones à fort intérêt écologique, mais n'ont pas pour autant une réelle portée juridique.

III. Qu'est-ce qu'une ZNIEFF ?

En 1982, le Ministère de l'Environnement, impulsé par la démarche du Museum d'histoire naturelle, lance l'inventaire des **Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique**. Ce programme a pour but de recenser tous les territoires français naturels notables de métropole et d'outre-mer.

Il existe deux types de ZNIEFF :

- ZNIEFF de **type I** : souvent de faible superficie, secteurs de grand intérêt biologique ou écologique (présence d'espèces rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel, national ou régional)
- ZNIEFF de **type II** : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes. Elles peuvent inclure des ZNIEFF de type I.

Cet inventaire est consultable auprès des DIREN par tous.

Selon le PLU, en 2003, la CUB comprenait quatre zones classées en espaces naturels sensibles (ENS). Celles-ci comptaient, notamment, la réserve naturelle de Bruges. Dans ces zones, s'applique un droit de préemption spécifique permettant au département de protéger ces espaces tout en les aménageant dans le but de les ouvrir au public.

Les espaces précités jouent un rôle essentiel dans la préservation du patrimoine naturel et agricole de la CUB. Cependant, leur efficacité est régulièrement remise en question puisque la plupart sont impuissants sans l'appui des documents d'urbanisme. Il convient donc de mettre en garde les acteurs de l'aménagement, en les forçant à réfléchir en dehors des cadres officiels quand il s'agit des enjeux environnementaux. Finalement, le contexte d'urgence lié aux dégâts causés par l'intensification de l'agriculture, l'urbanisation et la pression foncière doit inciter à prendre plus sérieusement en compte la valeur de ce qui constitue la moitié du territoire de la communauté bordelaise.

D. Projets de développement et prospectives pour l'agglomération (cf. Figure 4)

Au vu des projections effectuées pour la démographie de la CUB (750 000 habitants en 2015), le PLU fixe à 4 500 par an le nombre de logements à produire jusqu'en 2015 (le PLU a été élaboré en 2006). Ces projections ne sont pas calculées en fonction d'un modèle de projection « au fil de l'eau » (qui prévoit un accroissement démographique plus lent) mais seraient plutôt le résultat d'une politique visant à rendre la communauté plus attractive. La finalité de cet objectif est de faire atteindre à la CUB le 1 000 000 d'habitants d'ici 10 ans, et rentrer ainsi dans le peloton des grandes agglomérations Européennes.

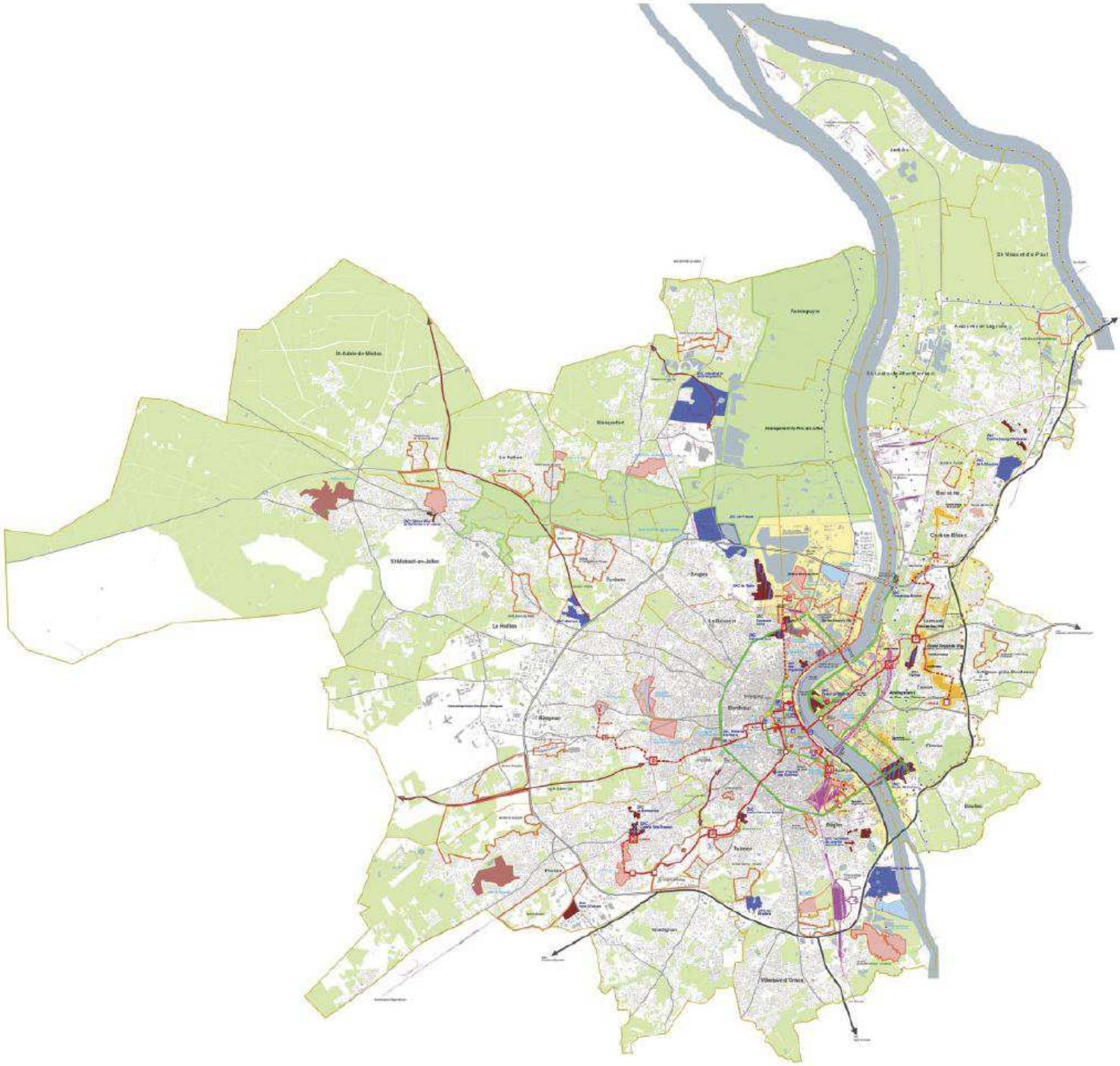
De façon à maintenir la croissance économique de la CUB et l'augmentation de l'offre d'emplois, la CUB doit mettre en place une politique forte de recentrage économique (en particulier sur les cinq domaines clés décrits plus haut) et de facilitation d'implantation de firmes. Sa politique actuelle est basée sur la favorisation de la mixité fonctionnelle, en encourageant en grande partie le développement du tertiaire.

Les perspectives de développement pour la CUB sont intéressantes. Par son poids démographique et sa situation géographique, la communauté est en position intéressante pour améliorer son rayonnement culturel (notoriété en partie due à la renommée de savoir-faire vitivinicole) et économique, tant sur le plan régional qu'européen. Pour atteindre ses objectifs, la communauté a la volonté de continuer la rénovation et la mise en valeur de son patrimoine historique et de continuer sa politique active en faveur de l'économie. Le projet Eur'Atlantique participera à la construction de cette visibilité internationale.

Mais au delà de ces aspects, classiques pour une communauté urbaine, un nouvel enjeu intéressant pour la planification réside dans la protection du patrimoine agricole (notamment maraîcher) et naturel de la communauté. La CUB doit trouver un moyen de se développer tout en protégeant et valorisant les 50% de zones naturelles de son territoire, ainsi que les zones maraîchères et le parc des Jalles situé entre Bordeaux, Eysines, Bruges et Blanquefort. En effet, ces derniers espaces sont particulièrement menacés par le développement urbain et soumis à la pression foncière. La tendance

actuelle prône une nouvelle conception de la ville, plus articulée autour de ses espaces naturels. On s'oriente de manière générale vers un retour de la nature en ville.

De plus la CUB doit envisager de subir les aléas liés au changement climatiques. Elle est située en zone sensible pour plusieurs raisons : elle est située sur les berges de la Garonne, à quelques kilomètres de l'Atlantique (les orages peuvent donc être particulièrement violents et poser problème après une longue période sèche) et le sol est par endroits imperméable (argileux sur certaines zones, rendu imperméable par l'étalement urbain dans d'autres). Ces états de fait contraignent les aménageurs à prévoir des bassins de retentions d'eau et autre mécanismes de prévention des risques d'inondation.



Source : PADD du PLU

Figure 4: Les projets de la CUB

III. Les documents stratégiques communautaires

Le Schéma Directeur (valant SCoT) :

Approuvé en 2001, il regroupe les 27 communes de la CUB ainsi que 67 communes alentour et compte 820 000 habitants. Il fixe à l'horizon 2020 les orientations stratégiques de développement pour l'aire métropolitaine bordelaise, à savoir

- Limiter l'étalement urbain périphérique en recentrant le développement sur le cœur de l'agglomération et les centralités périphériques,
- Préserver, mettre en valeur et gérer l'exceptionnelle charpente naturelle et paysagère qui entoure l'agglomération,
- Définir et structurer les grands économiques de développement de l'agglomération,
- Favoriser le renouvellement urbain et la densification le long des axes lourds de transport en commun.

Le Schéma Directeur des Déplacements Urbains Communautaires :

Elaboré en 1995, il prépare l'élaboration du Plan de Déplacement Urbain en en donnant les principaux objectifs. Le PDU doit permettre de diminuer l'utilisation de la voiture, au profit des transports en commun, de la marche à pied ou du vélo.

Le premier PDU a été approuvé en 2000 pour la période 2000-2005.

Il est construit autour de 7 grandes stratégies :

- réduire les émissions nuisantes à la source
- organiser le territoire pour maîtriser le flux
- améliorer les transports collectifs
- partager autrement l'espace public
- favoriser les piétons et les cyclistes
- organiser le stationnement et les livraisons
- informer sensibiliser et communiquer pour de nouveaux comportements (*site internet a'urba*).

Le Plan Local d'Habitat : Elaboré pour la période 2000-2006.

L'idée forte qu'il propose est la densification de l'habitat autour des axes de transport et dans les centres bourgs, et de lutter contre la vacance, l'objectif final étant de construire 4200 logements par an.

La charte de développement économique :

Approuvée en 2000, elle fixe la concentration des efforts sur 12 sites déterminés : presqu'île d'Ambès, plateforme aéroportuaire de Mérignac, site économique de Blanquefort, plateforme d'Hourcade, Bordeaux Fret à Bruges, zones industrialo-portuaire Bassens Ambès, le lac, Bastide, Campus, zone franche urbaine, le site central et le site agroalimentaire (Marché d'Intérêt Général). Dans le but de développer 50 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2015 (*site internet a'urba*).

La politique des centres villes :

Approuvée en 1999, cette politique vise la construction d'une agglo qui s'organiserait autour d'un réseau de centres-villes et pôles secondaires.

La politique de la ville :

Est une politique menée en faveur de la réinsertion des quartiers en difficulté dans l'agglomération, tant en terme de réseaux de déplacement, que de sécurité et d'implication dans la vie de la CUB.

Le schéma de développement commercial de la Gironde

Approuvé par arrêté préfectoral en 2006. Ce document cadre a été rédigé de façon à guider les décisions des élus, instance administratives et consulaires. En ce qui concerne l'agglomération Bordelaise, ce document préconise le renforcement des fonctions commerciales de centre ville et de pôles de proximité.

Le Plan Local d'Urbanisme :

Elaboré depuis 2002, approuvé et rendu opposable en 2006.

L'élaboration de l'ensemble de ces documents de planification montre la volonté et la capacité de la CUB à établir des politiques de développement à une échelle adaptée (son propre territoire, ou au-delà parfois), et dans différents domaines. Ces documents sont aujourd'hui à actualiser, c'est notamment le cas de PLU qui sera révisé prochainement. Cette actualisation permettra d'introduire de nouvelles orientations, et notamment la problématique des espaces naturels et agricoles au sein de la CUB, mais également d'exploiter entièrement la force des outils de planification du point de vue de la stratégie foncière. Aujourd'hui, le PLU n'est par exemple pas perçu comme un outil foncier à part entière. Il constitue en réalité une compilation des PLU communaux, non pas le support du projet de développement communautaire. Le PLH, qui quantifie et caractérise, par commune, la production de logements, pourrait par exemple approfondir cette planification en lui associant une territorialisation plus fine que l'échelle communale, et pourquoi pas une temporalisation.

Préconisations

La Territorialisation De La Stratégie Foncière De La CUB

DA4 / Avril - Juillet 2010
Benjamin Gayon
Leïla Hamidi
Clémentine Hervé
Matthieu Le Hot
Lucie Maitre
Tuteur : Jean-Paul Carrière
Maître de stage : André Lafarie

POLYTECH

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX
LA CUB

"Bon... Et maintenant..."

SOMMAIRE

Introduction ____ *1*

I. Un approfondissement des connaissances pour une politique adaptée ____ 2

A. Connaissance fine du portefeuille foncier de la CUB ____ 2

B. Observation et connaissance des marchés immobiliers et fonciers ____ 3

II. Des éléments de stratégie et de mise en œuvre à clarifier ____ 4

A. Un sujet transversal qui nécessite un travail coordonné des services ____ 4

B. L'intégration des objectifs de maîtrise foncière dans le PLU ____ 4

C. Des solutions budgétaires à trouver ____ 5

D. Que faire des propriétés de la CUB ? ____ 6

III. La nécessité d'un outil cartographique rigoureux ____ 6

Conclusion ____ *14*

INTRODUCTION

Au cours de notre stage, nous avons eu à nous intéresser de façon précise à tout ce qui avait un impact sur le foncier du territoire communautaire et tout ce qui touchait à la définition de la stratégie foncière afin d'aborder le problème de sa territorialisation. Il s'agissait donc pour nous de nous pencher sur les différents documents communautaires, délibérations, rapport commandités par la CUB ainsi que sur ses bases de données, sur le fonctionnement de ses services en rapport avec le foncier et sur la répartition des rôles des agents CUB quant à la problématique foncière. Nous nous sommes appuyés sur ce travail pour ensuite conduire notre réflexion sur la territorialisation. Cependant, un certain nombre de choses nous ont paru manquer pour appliquer une stratégie foncière communautaire de façon efficace et adaptée. Ce livret a pour but de réunir de manière synthétique tous ces éléments, qui ont pu nous freiner dans notre travail. Ces points sont à améliorer, à la fois pour permettre la continuité de notre travail de territorialisation, mais de manière plus générale, afin d'avoir à la CUB une politique foncière complète et adaptée à l'ensemble des problématiques abordées.

I. Un approfondissement des connaissances pour une politique adaptée

A. Connaissance fine du portefeuille foncier de la CUB

Tout d'abord, la CUB n'a pas vraiment de vision précise de ses propriétés. Des travaux de recensement des terrains maîtrisés par la communauté, préconisés par le rapport ASTYM mais surtout fait en réponse aux critiques de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, visent à définir quelles parcelles sont à conserver ou sont à revendre (ou céder) rapidement. La première phase du travail vient d'être achevée, la CUB sait maintenant précisément de combien de mètres carrés elle dispose encore, s'ils ont été affectés ou non. Il a été effectué par la cellule valorisation de la DAF qui a mis à jour l'inventaire du portefeuille foncier de la CUB et affecté chaque terrain à un pôle particulier. De son côté, le pôle Développement économique a également recensé, avec plus de finesse, les terrains qui lui étaient affectés, afin de faciliter l'information et la recherche de terrain d'implantation pour les entreprises. A terme, le but de ce travail correspond à la mise en ligne de fiches descriptives (cf. Annexe III) pour chaque parcelle pouvant potentiellement accueillir des activités (localisation, taille, raccordement aux réseaux, règlements du PLU appliqués, type de pollution éventuelle,...). Ces fiches, prochainement consultables publiquement, sont composées de trois feuilles différentes : la première indique sur une carte la localisation du lot au niveau de la CUB et de la commune, la deuxième indique le périmètre de la zone d'activité dans lequel il se trouve, les autres lots à vendre à proximité et ses caractéristiques physiques (surface, proximité des réseaux, etc.), enfin la troisième donne toutes les informations le concernant (cadre juridique, secteur PLU, contrainte, etc.).

Ce travail plus fin serait intéressant à réaliser pour tous les pôles de la CUB, outre le Développement économique. Il permettrait de déterminer plus aisément celles qui ne présentent qu'un intérêt limité, pour la CUB autant que pour les communes du territoire, et qu'il serait bon de revendre (cf. II. D. Que faire des propriétés de la CUB ?).

B. Observation et connaissance des marchés immobiliers et fonciers

Une vision précise de l'état du marché foncier sur la CUB, ainsi que de son évolution, est essentielle à la mise en place d'une stratégie foncière adaptée. Celle-ci doit notamment permettre de lutter contre la hausse des prix et d'anticiper la réalisation des opérations communautaires.

En ce sens, l'accès à des données précises et exhaustives sur les transactions réalisées sur le territoire communautaire rendrait la connaissance du marché foncier à la fois plus aisée et plus poussée. A ce jour, la CUB a accès aux DIA sur l'ensemble de son territoire urbanisé (zones U et AU du PLU). D'une part, l'ensemble des DIA parvenant à la CUB ne peuvent être traitées, car elles sont trop nombreuses. D'autre part, celles sur lesquelles la CUB n'exerce pas son droit de préemption (98% des DIA environ...) restent de la vente privée, et la CUB ne peut alors plus avoir accès au devenir de ces transactions, et notamment son prix final.

En outre, le vecteur des DIA ne permet d'avoir une vision que sur la moitié du territoire de la CUB, puisqu'il faut encore une fois noter la part des espaces naturels et agricoles sur ce territoire. Sur les zones N et A au PLU, plus question de DPU, donc plus d'accès aux DIA. C'est la SAFER qui peut exercer le droit de préemption sur ces territoires, et qui y a donc une vision plus nette sur l'état du marché foncier.

M. Fournier a récemment pu travailler avec la base de données OEIL. C'est un outil qui enrichit la connaissance du marché sur le territoire communautaire, mais elle reste non exhaustive. L'accès aux données des notaires et à celles de la DGFIP, qui sont réellement complètes, reste difficile. Le travail avec la SAFER et le Conseil Général sur la part naturelle et agricole est également difficile. Il n'existe pas de culture du partage des données et de la transparence entre ces acteurs, dont les compétences se chevauchent parfois ou sont à la limite les unes des autres. L'enjeu est alors de faire travailler ensemble ces acteurs sur le sujet transversal du marché foncier et immobilier, et de faire circuler entre eux les informations.

II. Des éléments de stratégie et de mise en œuvre à clarifier

A. Un sujet transversal qui nécessite un travail coordonné des services

Il faut rappeler le fait que le foncier est un sujet qui concerne l'ensemble des politiques publiques menées par la CUB. Jusqu'à aujourd'hui, il a été considéré comme la variable d'ajustement pour les projets envisagés, alors qu'il doit être au cœur du développement communautaire. La tendance semble s'inverser aujourd'hui et une réelle politique foncière commence à se mettre en place.

Cependant, le cloisonnement des services de la CUB freine la décision et la mise en place d'une politique foncière commune à la CUB dans son intégralité. Les priorités et les points de vue divergent en fonction des services. Une politique communautaire doit se décider en prenant en compte l'ensemble des domaines gérés par la CUB (habitat, développement économique, écologie urbaine,...), ainsi que les avis de tous les acteurs (communes de la CUB, communes de l'aire urbaine, Conseil Général, SAFER,...).

Enfin, une politique foncière doit se doter de moyens suffisants pour avoir un effet significatif. Sans moyens, la CUB en reste au stade de la stratégie. L'adhésion à un EPFL départemental permettrait de mobiliser des moyens supplémentaires pour certains aspects de la politique foncière. Un investissement initial important serait un effort lourd de la part de la CUB, mais lancerait un cycle d'investissements en achats compensés par des recettes en ventes de terrains. Il va sans dire qu'une volonté politique forte est nécessaire à la mobilisation de tels moyens initiaux.

B. L'intégration des objectifs de maîtrise foncière dans le PLU

A l'issue de notre série d'entretiens, il semblerait que les considérations sur le foncier (définition de zones intéressantes pour effectuer des réserves foncière, prix sur les zones de projets, maîtrise foncière sur les zones ouvertes à l'urbanisation…) ne soient pas explicitement prises en compte lors de l'élaboration du PLU. Pourtant, comme nous l'avons vu dans le rapport, la planification est une étape importante permettant de maîtriser le devenir des sols et de cibler les actions de façon plus cohérente avec les réalités foncières de la CUB.

C. Des solutions budgétaires à trouver

Territorialiser implique de pouvoir anticiper les achats ou la maîtrise de terrains. Elle suppose donc entre autres que la collectivité est capable de débloquer une ligne budgétaire. Or, il ressort des entretiens le fait que les différents acteurs de l'aménagement s'accordent à dire que le budget de la CUB ne permet pas la reconstitution de réserves foncières en plus de la réalisation des opérations d'aménagement. Cependant, pour certains, il s'agit uniquement d'établir des priorités claires, et de se tenir aux programmes élaborés. En ce sens, le rapport ASTYM préconise l'élaboration de schémas de référence fonciers hiérarchisant ces priorités, et ayant 3 différents angles d'approche : les infrastructures, les activités économiques et les opérations d'aménagement à dominante « habitat ».

Le rapport préconise ensuite la délimitation de zones d'intervention pour la création de réserves foncières. Un élément nouveau a été apporté avec le projet de réforme du DPU, qui rend avantageuse la définition de périmètres de préemption. Le choix de ces zones fait partie du processus de territorialisation de la stratégie foncière.

La mise en œuvre opérationnelle

Il est nécessaire de la préciser de façon claire. Du fait de la culture de la CUB en ce qui concerne l'aménagement, elle aurait tendance à se décliner de façon sectorielle voire entre les 27 communes. Ceci, pour des raisons de cohérence n'est évidemment pas souhaitable. Plus encore, les enjeux dépassent largement les limites du territoire de la CUB. Il serait donc profitable que la maîtrise d'ouvrage de la mise en œuvre opérationnelle soit portée par un EPFL (intervenant sur le long terme) et relayée par des SPL dédiées. Les SPL apporteraient grandement à l'efficacité des actions lors de la phase de mise en œuvre opérationnelle. Celles-ci ne se « substitueraient pas à tous les aménageurs et promoteurs mais assureraient sur la durée la mission de maîtrise d'ouvrage urbaine, acquerraient des terrains, amorceraient le mouvement sur des secteurs aux franges du marché, réguleraient l'action des promoteurs publics et privés, sous la maîtrise des élus de la CUB, avec une vision supra territoriale » (Da Rold).

D. Que faire des propriétés de la CUB ?

Nous avons déjà parlé du travail de recensement de ses propriétés effectué par la CUB. Il s'agit maintenant d'établir un état des lieux de ces parcelles, c'est-à-dire de déterminer si elles sont utilisables (elles peuvent être trop petites, de forme difficile pour l'aménagement, en PPRI, traversées par des VRD…). Les parcelles inintéressantes pour la réalisation des objectifs de la CUB et invendables pour la réalisation d'opérations privées sont appelées les délaissés. Le devenir de ces parcelles est encore à l'étude mais le comité de pilotage de la stratégie foncière donne priorité à cette problématique. Elles pourraient par exemple faire l'objet de cessions aux riverains et ainsi éviter à la CUB de supporter des coûts de portage inutiles tout en permettant aux habitants d'agrandir leur parcelle. Actuellement, le lancement d'appels d'offre, avec un cahier des charges bien précis est fortement envisagé, mais plus novateurs seraient les lancements d'appels à projets innovants ou expérimentaux (on peut imaginer des tests d'installations d'isolations phoniques sur les terrains enclavés en bordure de rocade).

III. La nécessité d'un outil cartographique rigoureux

L'utilisation des outils de SIG a permis de relever des difficultés liées à la disponibilité des données utilisées. Sur ce thème en particulier (les propriétés CUB), les données sont relativement floues, avec de nombreux champs imprécis ou non renseignés. De même, de nombreuses redondances ou imprécisions dans d'autres données compliquent l'utilisation du SIG. Enfin, la dispersion des données entre les différents pôles rend une analyse transversale plus difficile. Si elle doit permettre la mise à jour constante du SIG, il semble que certaines données ne soient pas toujours actualisées. Le travail de la cellule valorisation de la DAF ne semble, par exemple, pas enregistré dans l'outil. Il avait en effet permis d'affecter chaque propriété à un pôle précis de la CUB, or sur les bases de données les affectations ne sont pas toujours référencées ou peuvent l'être sous la mention « indéterminé ».

Outre la difficulté d'ordre technique que cela entraîne, ces imprécisions peuvent être le reflet d'un manque de clarification des objectifs lors d'acquisitions de terrains par la CUB. En

théorie, chaque propriété doit être achetée pour un objectif particulier, et doit donc être dotée d'une affectation. Celle-ci peut être plus ou moins précise (à un pôle de la CUB précis, à la réserve foncière en général), mais son affectation ne devrait pas être totalement inconnue.

Dans cette partie, seront décrits les problèmes rencontrés lors de l'utilisation des données relatives aux propriétés de la CUB (couche « CP_PERI_2010_05_27 » de la base de données SIGma) avec le logiciel de cartographie ArcGIS. Pour une meilleure compréhension de ce qui va suivre ici, nous renvoyons le lecteur à la description du SIG dans la 2ème partie du rapport (II. A. 1.Un outil permettant une première territorialisation)

La couche « CP_PERI_2010_05_27 » représente les parcelles cadastrales appartenant à la communauté urbaine. Pour chaque propriété, des informations complémentaires sont renseignées dans une table attributaire. Une ligne du tableau correspond à une propriété de la CUB, et chaque colonne correspond à une caractéristique, ou attribut, de ces propriétés (cf. Tableau 1Extrait de la table attributaire de la couche « CP_PERI_2010_05_27 » (source : base de données SIGMA)). La table attributaire présentée ici permet d'appréhender la territorialisation sous deux aspects.

ID	DATEPROG	GESTION	AFFECTAT	NOM_EI	DONNORIG	NUMSUBDI	DEVEN_OP	DESTINAT	A_TRANSF	IDENT	GEOCOL_ARE	GEOCOL_LEN	14
2816		A400	INDETERM		CADASTRE	1/1				05A026001	0	0	
2875		O200	ASSAINIS		CADASTRE	1/1	INDETERM	INDETERM		05A011101	0	0	
2876		O200	ASSAINIS		CADASTRE	1/1	INDETERM	INDETERM		05A013201	0	0	
2877		O100	VOIRIE		CADASTRE	1/1	INDETERM	INDETERM		05A014901	0	0	
2878					CADASTRE	1/1				05A015101	0	0	
2879		O100	VOIRIE	S131	CADASTRE	1/1	INDETERM	INDETERM		05A017101	0	0	
2880					CADASTRE	1/1				05A020001	0	0	
2882		O100	VOIRIE	S59	CADASTRE	1/1	INDETERM	INDETERM		05A021501	0	0	
2883					CADASTRE	1/1				05A029501	0	0	
264		A400	RES_FONC	ILOT BONNAC	CADASTRE	1/1		A_VALORISER		86A047801	0	0	
265		A400	RES_FONC	ILOT ABRIA	CADASTRE	1/1		A_VALORISER		81A008901	0	0	
266		O100	VOIRIE	ZAC RAVEZIES	CADASTRE	1/1	INDETERM	INDETERM		85A027201	0	0	
267		O100	VOIRIE	ZAC RAVEZIES	CADASTRE	1/1	INDETERM	INDETERM		91A025601	0	0	
268	1995	A400	A_TIERS	NEANT	CADASTRE	1/1		A_VALORISER		93A045201	0	0	
269		O100	VOIRIE	S222	CADASTRE	1/1		A_VALORISER		88A138201	0	0	
270		A400	RES_FONC	LA GRENOUILLERE	CADASTRE	1/1		A_VALORISER		86A114401	0	0	
271		INDETERM	INDETERM	P360	CADASTRE	1/2	INDETERM	A_VALORISER		90A004401	0	0	
272	NON PRECISEE	A400	INDETERM	ILOT BONNAC	CADASTRE	1/1		A_VALORISER		86A081001	0	0	

Tableau 1 Extrait de la table attributaire de la couche « CP_PERI_2010_05_27 » (source : base de données SIGMA)

Tout d'abord, celle-ci peut s'aborder par une approche thématique. En premier lieu, on remarque que la colonne « GESTION », correspondante au service qui gère une propriété donnée, n'est pas toujours complète. Lorsque les cases sont remplies, elles le sont par des codes (tels que A400 ou O100), ce qui pourrait en effet être pertinent si la signification de ces codes était facilement accessible. Le fait que certaines parcelles ne soient pas explicitement reliées à un service gestionnaire est révélateur du chaos qui règne dans cette base de données.

Le non renseignement des valeurs pose également problème pour d'autres attributs comme la colonne « AFFECT » correspondant à la vocation de la parcelle acquise. L'achat de ces propriétés se doit d'être sinon motivé, du moins justifié, d'autant plus qu'il existe un attribut désignant les réserves foncières sans destination précise (« RES_FONC »), à la différence des réserves foncières consacrées à l'aménagement urbain (« RESURBA ») et au développement économique (« RESECO »).

Ensuite, l'aspect temporel de la territorialisation est exprimé à travers divers caractéristiques de la table attributaire. Ainsi, la date de programmation, le devenir d'une opération, ainsi que la gestion future (« DATEPROG » et « DEVEN_OP ») d'une parcelle donnée sont rarement renseignés ou peu explicités.

Bien que moins importants dans la compréhension de la table de données, les noms des opérations qui sont projetées sur les propriétés de la CUB (colonne NOM_EI), ainsi que les éventuels transferts de ces dernières à d'autres administrations publiques (A_TRANSF) sont également renseignés de façon lacunaire.

Finalement, et cela a été mis en évidence en grisant les nombreux « blancs » qui parsèment le tableau, l'imprécision et l'approximation de cette table attributaire est la plus grande critique qui puisse être rendue. Trop de vides ou de vagues discréditent sa mission première : celle de renseigner, d'offrir une lisibilité exacte du territoire de manière quasi instantanée. Et ceci est d'autant plus affligeant que les informations concernées existent.

En effet, la Cellule de valorisation du patrimoine foncier de la DAF a récemment effectué un lourd travail de recensement des propriétés de la CUB et de leurs caractéristiques. Néanmoins, et aux dires des différents services interrogés, le résultat de cette enquête est connu de la Direction de l'Action Foncière uniquement et ne semble pas avoir été intégré à la base de données « BDCUB », qui sert de support à toute ébauche de cartographie. Mais les efforts de la DAF seule, en termes de transmission des données et communication des travaux

effectués par sa Cellule de valorisation du patrimoine foncier, ne suffiraient pas à combler les défaillances de ce système. En effet, ayant voulu comprendre l'ouvrage réalisé afin de mieux recenser les parcelles de la CUB, nous avons tenté de croiser les résultats obtenus par la cellule de valorisation foncière avec ceux de la base de donnée « BDCUB » (ceux-ci étant donc rassemblés dans la table attributaire de la couche « CP_PERI_2010_27_05 »). Il en est sorti que les informations ne coïncidaient pas ; il y a un réel décalage d'identification des terrains. Plus clairement, cela signifie que la même parcelle, dans la base de données « BDCUB » ou dans celle formulée par la cellule de valorisation foncière, portera des noms différents. Dans la base « BDCUB », une parcelle est nommée par un numéro de dossier, lui-même composé de la lettre du secteur auquel elle appartient, suivie par le numéro de parcelle cadastrale, puis par le numéro du dossier d'acquisition de cette propriété. Dans la nouvelle base crée par la cellule de valorisation foncière, la même parcelle aura un nom identique à celui de la base « BDCUB », mais prolongé par des chiffres (01, 02, 03, ...). Il n'est fait mention d'aucune explication quant à la signification de cette différence dans le rendu à la DAF. Nous avons intuitivement considéré que ces derniers chiffres identifiaient des dossiers incluant plusieurs parcelles cadastrales, mais hélas, sans certitude.

Par ailleurs, la clarté des informations renseignées est entachée par l'utilisation massive d'abréviations. En effet, la limitation du nombre de caractères dans les champs de la base de données, ne permet pas la nomination exacte des caractéristiques parcellaires. Ceci pourrait ne pas être gênant dans la mesure où un index des abréviations était aisément disponible à la consultation ; or, ce n'est pas le cas.

Pourtant, il existe un espace, sur le serveur intranet de la CUB, dédié à la description des fichiers de la base BDCUB (cf. Tableau 2). Cependant, le fait que seul le nom des attributs y est explicité (par exemple « AFFECTAT » correspond au libellé « affectation ») mais pas les différentes valeurs que peuvent prendre ces caractéristiques (par exemple les types d'affectations comme « AMENA_NT », « LOGEMENT », « RESURBA » ou encore « ZONAMURB »), est problématique. Car, si les noms de ces derniers sont intuitivement devinables, leur définition exacte et les critères sur lesquels ils reposent, restent flous, voire inconnus. De plus, et il est important de le noter, puisque ceci est révélateur, le seul caractère qu'il est obligatoire de renseigner, est l'identifiant des propriétés. Cela amène, dans le fichier, la présence de parcelles, dont l'unique information détenue à son sujet, est sa dénomination. Il est alors aisé de concevoir la difficulté rencontrée lorsque l'on s'attèle à la tâche de la territorialisation d'un territoire mal connu, ou dont on ne perçoit pas ce qui constitue le socle de sa qualification actuelle.

Libellé	Composant APIC	Nature	Représentation	Définition
CP_PERI - propriété CUB selon actes notariés	CP_PERI			CP_PERI – propriétés CUB selon actes notariés Échelle limite d'affichage : 1 / 20001

Libellé	Attribut APIC	Type	Occurrence	Oblig.	Graphisme	Observations
Service gestionnaire	GESTION	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Service gestionnaire
Affectation	AFFECTAT	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Affectation
Nom de l'opération	NOM_EI	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Nom de l'opération
Origine définition géométrique	DONNORIG	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Origine définition géométrique
Numéro de subdivision	NUMSUBSI	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Numéro de subdivision
Devenir de l'opération	DEVEN_OP	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Devenir de l'opération
Destination	DESTINAT	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Destination
A transférer à ?	A_TRANSF	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	A transférer à ?
IDENT	IDENT	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	IDENT
Date de programmation de l'opération	DATEPROG	Texte (400 caractères maximum)	Unique		Non graphique	Date de programmation de l'opération

Libellé	Relation APIC	Nature	Occurrence	Remarques
CP_DIVS	CP_DIVIS	Simple		CP_DIVIS Relation avec le(s) composant(s) suivant(s) : - CF_DOS - non graphique, dossier foncier (CF_DOS)

Tableau 2 Extrait de la page description des fichiers de la base de données BDCUB, accessible sur l'intranet de la CUB

Pour finir, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie foncière, mais aussi pour permettre la mise en place d'une gestion efficace des propriétés communautaires, nous recommandons un détail approfondi et plus rigoureux de la table attributaire en général et des fichiers explicatifs liés à la base de données. Le remplissage plus précis de la colonne « Observation » est, par exemple, plus que suggéré, puisque ses cases ne contiennent aucune limitation de caractères écrits et permettent donc de plus longue descriptions. Afin de garantir une uniformisation des méthodes de caractérisation des parcelles, il est clair que la création d'une nomenclature, officielle et certifiée par la CUB, de tout ce qui permet de nommer ou décrire un terrain, est nécessaire. Cela permettrait, d'éviter tout d'abord, le décalage relevé entre le travail de la Cellule de valorisation du patrimoine foncier de la DAF et la base de données de la CUB, mais aussi les redondances au sein même des tables de valeurs. Afin d'assurer l'inscription de ces mesures dans la réalité, nous préconisons de rendre obligatoire le remplissage de tous les champs présents dans la table attributaires, pourvu que l'information existe. Enfin, la programmation de mises à jour régulières est indispensable, car c'est bel et bien une lecture du terrain en temps réel qui est requise.

La prise de conscience la nécessité de son effort d'information, offrira à la Communauté Urbaine de Bordeaux la possibilité de jouir d'une vision quasi transparente de son territoire, et donc une meilleure lisibilité des enjeux de ce dernier. Et ceci est déjà l'éclaircissement et la précision de ses objectifs.

Enfin, l'absence d'attribution des parcelles à un domaine « écologie urbaine » ou à une toute autre allocation qui concernerait la nature ou l'environnement nous a particulièrement étonnée. En effet, ces territoires ruraux, naturels ou agricoles, qui représentent tout de même la moitié des sols de la communauté urbaine, ne semblent pas mériter suffisamment l'attention de cette dernière pour qu'elle les inscrive à la base de données cartographiques, et donc qu'elle y exécute une certaine veille foncière.

CONCLUSION

Proposer des recommandations pour territorialiser la stratégie foncière de la CUB passe tout d'abord par la définition de cette politique. Le travail de territorialisation est déjà partiellement abouti à partir du moment où la stratégie est précisée, car il n'est que son expression directe, il en fait partie. L'identification et la reconnaissance des obstacles qui brouillent la réalisation de cette stratégie ont permis d'éclairer les problèmes qui devront nécessairement pris en compte, sinon résolus.

Au fil de notre travail, il nous est apparu de façon évidente que la territorialisation, au-delà de son rôle de concrétisation pratique de la politique foncière établie, permettait de pointer les disfonctionnement de cette même politique. Elle peut être utilisée comme garant de la viabilité de tout le système (stratégie, politique, mise en œuvre) dont elle découle. Ce livret en témoigne.

Il semble donc que la stratégie foncière devrait être énoncée, principalement et avant toute chose, dans les documents d'urbanisme, car ce sont eux qui sont chargés de définir les enjeux d'un territoire, et donc de réaffirmer sa politique.

Par ailleurs, plusieurs problèmes d'ordre pratique freinent l'explicitation de cette stratégie car ils entretiennent le manque d'anticipation foncière. En effet, des lacunes concertant la lisibilité des terrains de la CUB et de leur affectation, ainsi que la difficulté d'exploitation des données que les SIG fournissent, confond parfois la communauté elle-même sur l'étendue de ses ressources et son utilisation.

Enfin, il à noter que la coordination et la mise en commun incertaine des données et des méthodes de gestion du territoire de la CUB, entre ses différents acteurs (CUB, SAFER, Conseil Général, DGFIP, etc.), ainsi qu'au sein même des différents pôles de la communauté urbaine entrave la cohérence d'une stratégie foncière globale.

Evidemment, ce retour à une vision plus entière de la stratégie foncière sera la première étape de cette territorialisation et nécessitera, avant tout, l'appui d'une volonté politique forte.

Outils

La Territorialisation De La Stratégie Foncière De La CUB

DA4 / Avril - Juillet 2010
Benjamin Gayon
Leïla Hamidi
Clémentine Hervé
Matthieu Le Hot
Lucie Maitre
Tuteur : Jean-Paul Carrière
Maître de stage : André Lafarie

POLYTECH

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX
LA CUB

SOMMAIRE

Introduction 1

Analyse des outils de maitrise foncière 2

I. Le droit de préemption urbain 2

II. Les partenariats 7

III. Les Établissements Publics Fonciers 14

BILAN : fiches outils 18

INTRODUCTION

La réalisation de notre stage a été l'occasion de nous replonger dans les outils fonciers qui sont à disposition de la puissance publique. Nombreux, parfois flous à nos yeux, leur révision a permis de cerner plus clairement leur utilisation et leur hiérarchie. La mise en place d'une politique foncière solide repose sur une mise en œuvre adaptée, et donc sur une utilisation des outils optimale. Ce livret a pour but de décrire brièvement la plupart des outils, leur mode de fonctionnement, leurs limites aussi.

En outre, une part de notre commande a été de nous pencher sur des outils particuliers, en évolution au niveau national ou local. Il s'agit de la réforme du Droit de Préemption Urbain, du développement des partenariats entre public et privé, et de la mise en place d'un Etablissement Public Foncier Local. Nous rappellerons ici leur fonctionnement un peu plus en détail.

En définitive, ce livret a pour but de montrer tout le panel d'outils disponibles pour mettre en œuvre une politique foncière, et en permettre une meilleure lisibilité.

ANALYSE DES OUTILS DE MAITRISE FONCIÈRE

I. Le droit de préemption urbain

1. Définition

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) est un outil constituant l'un des trois moyens d'acquisition de biens dont dispose une commune ou un EPCI, les deux autres étant l'acquisition amiable et l'expropriation après déclaration d'utilité publique de projet.

Le DPU est un outil qui permet à une commune ou à tout organisme délégataire (Etat, communauté de communes, EPCI, SEM, etc.) d'acquérir un bien prioritairement lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire. Néanmoins, ce droit ne peut être exercé que si le bien en question est destiné soit à la réalisation d'une action ou opération foncière, soit à la constitution de réserve foncière. Ainsi, l'usage du droit de préemption urbain est obligatoirement soumis à une motivation de la mairie pour valider sa demande d'acquisition. L'achat du bien entre alors dans le cadre d'une opération d'intérêt général. En usant du DPU, son titulaire se voit offrir la possibilité d'aménager son territoire, d'organiser ses projets urbains et de mener une politique foncière, en fonction de ses besoins, mais surtout en profitant des opportunités qui se présentent, sans avoir recours à l'expropriation. C'est aussi un instrument privilégié de renseignement du marché foncier et de ses fluctuations.

Il est à noter que le DPU n'est qu'un régime particulier de la préemption. En effet, il existe de nombreux autres droits de préemptions, dont la distinction réside, pour la plupart, sur la nature des biens concernés (droit de préemption des Espaces Naturels Sensibles -ENS-, ZAD, Société d'Aménagement Foncier et d'Equipement Rural -SAFER-, etc.). Cependant, ces outils sont à manier avec précaution, car les spécificités de chacun peuvent parfois les rendre incompatibles entre eux (ex : droit de préemption des ZAD et DPU).

2. Historique

Initié par la Loi Galley, le droit de préemption, alors connu sous le nom de Zone d'Intervention foncière (ZIF), est véritablement créé par la loi du 18 juillet 1985. Dès lors, il connaît plusieurs remaniements, notamment des modifications apportées par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU). A l'origine, seules les communes dotées d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) peuvent faire appliquer un droit de préemption sur les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU). La Loi SRU a permis d'étendre le champ d'application de cet outil, de façon spécifique, aux communes pourvues d'une carte communale.

Il est toutefois essentiel de relever que l'actuel droit de préemption urbain fait aujourd'hui l'objet d'une réforme, impulsée par l'article 83 de la proposition de Loi Warsmann.

3. Procédure

Cadre / Domaine d'application

Les zones soumises au droit de préemption urbain doivent être établies et approuvées par le conseil municipal ou l'EPCI concerné, après la création du PLU (ou POS). Le DPU s'applique à des biens très variés (excepté les constructions achevées depuis moins de 10 ans) dans des secteurs U ou AU, soumis à des risques particuliers (eaux, technologiques) ou dans des périmètres sauvegardés. Intimement lié au PLU, le droit de préemption n'a pas de durée de validité, et peut donc être renouvelé ou modifié au gré des révisions des documents d'urbanisme.

L'article L 300-1 du Code de l'Urbanisme détaille les opérations d'aménagements de nature à justifier l'usage du DPU. En général, celles-ci englobent les politiques locales de l'habitat, concernent la lutte contre l'insalubrité, la réalisation d'équipements publics, la sauvegarde du patrimoine bâti ou non, la conservation ou le renforcement d'activités économiques, de tourisme, ainsi que tous les grands projets urbains. Le DPU peut également être utilisé pour constituer les réserves foncières de la commune. Certains chapitres du code de la construction et de l'habitation (L 616) font état d'un droit de préemption urbain particulier, permettant le maintien des locataires d'un lieu dans une habitation soumise à une saisie immobilière.

DPU renforcé

Le périmètre DPU simple s'étend à des parcelles bâties ou non. Toutefois, au regard de l'article L 213-1 du Code de l'Urbanisme, certains biens sont exclus du DPU (ex : copropriétés crées depuis moins de 10 ans…). Par conséquent, une commune peut, après délibération, décider de renforcer son droit de préemption, dans des zones qui n'y sont, en principe, pas soumises. Il s'agit alors d'un DPU renforcé.

Démarche

Dès qu'une vente a lieu, le propriétaire, souvent par le biais d'un notaire, avertit la mairie de son projet de cession par une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA). Le titulaire du droit de préemption urbain a alors deux mois, à compter de la proposition du propriétaire, pour notifier ce dernier de sa décision de préempter le bien ou non. Un silence dépassant ce délai, de la part de la mairie, fait office de renonciation au droit pour le terrain ou le bâti concerné.

Lorsque la commune est intéressée par le bien, soit les deux parties se mettent d'accord sur un prix et la vente a lieu, soit le propriétaire estime le prix offert inférieur à ses attentes, ce qui le conduit à saisir le juge de l'expropriation qui fixera un montant judiciaire. Puis les parties disposent d'un nouveau un délai de deux mois pour se rétracter (le propriétaire peut renoncer à la vente). Le paiement doit être effectué dans les six mois à compter de la préemption. Enfin, le droit de rétrocession est toujours en vigueur si le projet qui a motivé la préemption n'a pas été réalisé dans les 5 ans. En outre, un droit de délaissement, permet au propriétaire d'un bien situé dans une zone de préemption de mettre en demeure la commune ou le bénéficiaire du droit afin que celui-ci acquière le dit bien.

4. Réforme

Origine

C'est dans ce contexte de crise juridique, budgétaire et sociétale, qu'apparaît le projet de réforme du droit de préemption urbain. Bien que demeurant un outil estimé par les collectivités et les soutenant activement dans leur lutte contre l'inflation des marchés fonciers, les praticiens du droit considèrent, depuis les années 98, que celui-ci requiert une adaptation. En effet, deux études menées en 1991 et 2007 (Comby / Renard ; Evaluation du droit de préemption 1991 - Conseil d'Etat 2008) a montré que cet environnement de hausse des marchés, accentué par la récente crise, affaiblit de plus en plus le DPU. Ainsi, le législateur Jean-Luc Warsmann, inspiré par ces rapports antérieurs, a rédigé une proposition de loi.

L'article 83 du projet de loi Warsmann de « simplification et d'amélioration de la qualité du droit » a pour objet de réformer le DPU, de sorte que sa pratique soit plus encadrée, et surtout plus lisible.

Présentation

Dans les grands traits, la réforme modifie le Code de l'Urbanisme en scindant bien clairement deux droits de préemption : le DPU applicable à toutes les zones urbaines ou à urbaniser mais avec obligation pour la commune d'acquérir au prix de la DIA, et un droit de préemption spécifique pour les périmètres de protection de certains secteurs (naturels, etc.).

La rédaction des articles du Code de l'Urbanisme est en fait simplifiée par la suppression de renvois qui confondaient les utilisateurs et l'ajout de précisions sur les garanties offertes aux particuliers (Morisseau ; 2009). Il en ressort que les opérations d'aménagement, menées dans le cadre du nouveau droit de préemption, dont la motivation est finalement allégée, acquerront une plus grande stabilité juridique, ce qui aura pour effet de limiter, ou du moins, d'unifier les contentieux.

Par ailleurs, il fait mention d'un « droit de préemption des périmètres de projets d'aménagement ou de protection » (incluant les actuelles ZAD), institué par l'Etat ou les collectivités locales, pour une durée limitée mais renouvelable, où la révision des prix est autorisée, mais sur lesquels la commune peut être mise en demeure d'acquérir les parcelles (Gerber ; 2010). Celui-ci encourage donc la création de périmètres d'opportunités restreints et emplis de précision, ce qui fait actuellement défaut aux actuels périmètres du DPU (souvent très vastes).

Enfin, les Déclarations d'Intention d'Aliéner seront enrichies en termes de contenu et l'obligation des DIA sous X est à l'étude. A ce titre, l'anonymat de l'acquéreur potentiel permettra de limiter le risque de « détournement possible de procédure ainsi que les recours abusifs contre les élus détenteurs de ce droit », soulevé par certains élus (Vuilque ; 2009) lors de la rédaction de la proposition de loi. En effet, actuellement, les propriétaires ne sont pas tenus de faire mention du nom de l'acquéreur potentiel sur la DIA (Fitoussi ; 1995), ce qui permet ce dernier de bénéficier du droit de rétrocession, et donc, sous certaines conditions, de racheter le bien lorsque celui-ci n'est pas utilisé dans le cadre du motif de la préemption. Comme seule la localisation, la nature, la taille et le prix d'un bien sont censés être nécessaires à une commune pour décider d'user de la préemption ou non, l'officialité de cette mesure accentuerait la légitimité du droit.

Précautions

Cette réforme ne doit pas être attendue comme un messie qui palliera tous les problèmes qui entourent les actions foncières d'aujourd'hui. En effet, l'étude des pratiques a montré que l'épuisement de l'actuel DPU est davantage ancré dans un système global d'affaiblissement des démarches de maîtrise foncière que dans un dysfonctionnement inhérent à l'outil même. Comme le suggère Caroline Gerber, directrice de l'ADEF, c'est donc dans le contexte de transformation profonde où nous nous trouvons à présent, qu'il est essentiel de se donner les moyens de conduire une réflexion globale qui permettra aux outils d'aménagement du territoire d'évoluer, en même temps que nos institutions et nos sociétés. La réforme du DPU n'est que la première escale dans l'impulsion d'un remaniement puissant des stratégies foncières d'aujourd'hui.

II. Les partenariats

Les modalités d'établissement de partenariats

Une des façons d'associer le public et le privé réside dans la formation de Sociétés d'Économie Mixte (SEM). Dans chaque communauté urbaine, le degré d'implication des SEM dans les projets, leur marge de décision, le nombre de compétences qui leur sont déléguées sont différents. Ces paramètres sont déterminés par les élus et responsables de l'urbanisme des communes et sont révélatrices du fonctionnement de la collectivité urbaine et de sa culture d'aménagement. Les SEM financées par la CUB ou travaillant sur son territoire dans le domaine de l'aménagement sont au nombre de 11 (voir tableau 1). Ce chiffre est élevé en comparaison à celui d'intercommunalités comparables: on en dénombre 4 à Rennes et 5 à Montpellier. Ce nombre traduit certaines caractéristiques de fonctionnement de la CUB. Les commanditaires (CUB, communes, Conseil Général…) des différentes SEM leur partagent les taches, qui parfois se superposent sur un même secteur et ne sont pas toujours parfaitement complémentaires. Jacques Da Rold (2010) parle même de «balkanisation » pour décrire cette dispersion d'acteurs. On se rend également compte de la prise que conservent les communes sur l'aménagement du territoire, une compétence théoriquement déléguée en grande partie à la CUB. Nombre d'entre elles sont actionnaires principaux (voire seules actionnaires) d'une SEM. On peut regarder à titre de comparaison les tableaux produits pour les CU de Rennes et Montpellier (tableaux 2 et 3).

Désignation	Actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	Territoires d'intervention principaux	Domaines d'activités principaux
BMA (ex SBRU) (Bordeaux Métropole Aménagement)	**CUB**; Bordeaux, Conseil Général, Mérignac, Arcachon	-CUB -ensemble du département	-aménagement -équipements publics
IN CITE (ex-SBUC)	**CUB;** Bordeaux	Bordeaux, Lormont, Cenon, Ste Eulalie (hors CUB)	-logements -rénovation urbaine de centre-ville
Gironde Développement (ex SEG)	**Conseil Général;** CUB, Conseil Régional, communes des Hauts de Garonne	-ensemble du département	-aménagement -équipements publics
SAEMCIB	**Bègles**	-Bègles	-logements -aménagement -renouvellement urbain
SEM BEGA	**Bègles**	-Bègles	-aménagement secteur commercial des Rives d'Arcin et port fluvial
SEM route des lasers	**CG-Région-CUB;** Communauté de communes du bassin Arcachon et Val de l'Eyre	-Le Barp -Pessac	-SEM patrimoniale pôle de compétitivité route des lasers
SEMIB Bruges	**Bruges;** St Laurent, Bouliac, Blanquefort	-Bruges	-logements
SEMI Blanquefort	**Blanquefort**	-Blanquefort	-logements
SEM Monts des Lauriers	**Lormont -avec Domofrance-**	-Lormont	-logements -aménagement -renouvellement urbain
SBEPEC	**Bordeaux;** CUB, Conseil Général	-Bordeaux	-patrimoine du parc des expositions
SEM Grands Parkings	**Bordeaux**	-Bordeaux	-parkings
MGE Pin Galant	**Mérignac**	-Mérignac -Le Haillan	-gestions des salles de spectacles -congrès
TGE	**Talence**	-Talence	-gestion d'une salle de spectacle (Médoquine)
SEMIL G2C2	**Gradignan**	-Talence	-gestion d'une salle de spectacle (th. Des 4 saisons)
SOCOGEST	**CUB;** Conseil Général, Lormont, Cenon, Floirac	-Cenon -Lormont -Floirac	-gestion de l'usine d'incinération de Cenon et des réseaux de chaleur
Gaz de Bordeaux	**Bordeaux;** 33 communes -avec Gaz de France-	-CUB et périphérie	-distribution publique de gaz
SEM AGIR	**Pessac**	-Pessac	-cuisine centrale et stade nautique
GERTRUDE	**CUB;** Bordeaux, Mérignac	-CUB -France et international	-systèmes de régulation du trafic urbain

Tableau 1: Les SEM opérant sur l'agglomération de Bordeaux, source: J Da Rold, Les cahiers de l'ADES

Désignation	Actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	Territoires d'intervention principaux	Domaines d'activités principaux
SEMAEB	**Rennes et Région;** les 4 départements, Brest, Quimper, Lorient, Dinard, Saint-Malo, Saint-*Brieuc*…	-ensemble de la Région dans les domaines non occupés par des SEM départementales ou d'agglo	-équipement publics (lycées…) -aménagement
Territoires (ex SRR)	**Rennes Métropole, Rennes**	-agglomération de Rennes	-aménagement -équipements publics
SEMBA-Bruz	**Bruz**	-ville de Bruz	-aménagement -équipements publics
SADIV	**Conseil Général;** Saint-Malo, Vitré, Chateaubourg, Redon	-département pour études et équipements publics (hors agglo de Rennes en aménagement)	-aménagement -immobilier d'entreprise -équipements publics
CITEDIA (ex SAPAR)	**Rennes**	-Rennes	-gestion de parkings, camping, patinoires, salles de spectacle
SEMTCAR	**Rennes Métropole**	-agglomération de Rennes	-construction du métro-Val
Rennes Cité Média	**Rennes;** Rennes-Métropole	-agglomération de Rennes	-vidéo communication -gestion de la télévision locale
TNB (Théâtre National de Bretagne)	**Rennes**	-Rennes	-gestion du TNB -missions culturelles

Tableau 2: Les SEM opérant sur l'agglomération de Rennes, source: J Da Rold, Les cahiers de l'ADES

Désignation	Actionnaires (majoritaire en gras, autres publics en italique)	Territoires d'intervention principaux	Domaines d'activités principaux
SERM	**Montpellier ;** Agglo de Montpellier, Conseil Général, Palavas	-agglo de Montpellier	-aménagement -équipements publics -rénovation et renouvellement urbain -immobilier d'entreprise -réseau urbain de chaleur et de climatisation
Hérault Aménagement (ex SADH) (SEM et SPLA)	**Conseil Général ;** Pézenas, Mauguio, La Grande Motte, Sète, Lunel, Frontignan	-département (sauf en aménagement sur territoires d'autres SEML)	-aménagement -équipements publics (collèges par la SPLA)
Languedoc Roussillon Aménagement	**Région**	-Région	-équipements publics (lycées…) -aménagement-développement économique
Héraultaise de construction	**Agglo de Montpellier ;** Montpellier, Palavas, Frontignan, Lunel, *Mèze, Ganges, Clermont l'Hérault*	-département	-logements
TAM (Transports de l'Agglomération de Montpellier)	**Agglo de Montpellier ;** Montpellier	-agglo de Montpellier	-construction et gestion du réseau de transports (bus-tramway) -gestion de stationnement -gestion gare routière
ENJOY (Corum et Parc des expositions)	**Agglo de Montpellier ;** Montpellier, Région, Département	-agglo de Montpellier	-gestion du Corum, du parc des expositions et du Zénith -création d'événements -congrès
SOMIMON	**Agglo de Montpellier ;** Montpellier, Conseil Général	-agglo de Montpellier	-gestion du MIN de Montpellier
TVM (Télé vidéocommunication)	**Montpellier ;** Agglo de Montpellier, Région, Conseil Général	-agglo de Montpellier	-gestion d'un réseau câblé

Tableau 3: Les SEM opérant sur l'agglomération de Montpellier, source: J Da Rold, Les cahiers de l'ADES

L'outil SEM pourrait donc être utilisé dans toute la mesure des capacités et de manière plus cohérente à l'échelle de l'agglomération. En effet, une SEM, en sa qualité d'aménageur, peut être un excellent moyen de maîtriser un foncier sur des espaces où la municipalité n'a pas les moyens d'intervenir seule (nous sommes dans le cas de figure des deux dernières colonnes du tableau 1). Un réseau de SEM organisé permettrait d'éviter la dispersion des fonds et d'apporter de la cohérence dans les actions. D'après Jacques Da Rold, cette cohérence peut également être apportée par la création de Sociétés Publiques Locales.

Sans aller jusqu'à la création de SEM, il est possible de réguler les partenariats publics privés par un certain nombre d'outils juridiques. Ils permettent dans certains cas d'associer le privé aux dépenses publiques, où de le contraindre à suivre les visions de développement du public.

1. Le Projet Urbain Partenarial

Le Projet Urbain Partenarial (PUP) est un outil récent de financement des opérations d'aménagement. Il a été créé par la loi Boutin (n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) du 25 Mars 2009. Il permet aux communes ou EPCI de « signer avec les partenaires privés (propriétaires des terrains ou constructeurs) une convention de financement du programme des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers de l'opération, ainsi que les conditions de leur prise en charge » (article L.332-11-3 du code de l'urbanisme). Il s'agit donc d'un engagement contractuel entre acteurs publics et privés.

Un PUP ne peut exister que dans les zones U et AU fixées par le PLU, ou dans le cadre d'une Opération d'Intérêt National (OIN). Concrètement, une partie du coût des équipements publics nécessaires à la réalisation de l'opération est assumée par le privé, en contrepartie d'une exonération de la Taxe Locale d'Équipement (TLE) pour une durée spécifiée par la convention (10 ans maximum pour la CUB). La collectivité peut également augmenter exceptionnellement le COS sur le périmètre du projet.

Le privé associé à la puissance publique apporte sa participation sous forme financière ou par apport de terrains, bâtis ou non.

2. Le Programme d'Aménagement d'Ensemble

Le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) est un outil financier créé en 1985. Il permet à une commune ou un EPCI de délimiter des secteurs au sein desquels les constructeurs leur devront une participation financière pour la réalisation des équipements publics nécessaires aux futurs habitants ou usagers. Ceci ne constitue pas un préfinancement, et la collectivité doit assurer le financement de ces équipements avant remboursement par les constructeurs. Ceux-ci doivent s'engager à assurer ce remboursement pour obtenir le permis de construire de la collectivité sur un terrain faisant partie du PAE (Goze).

3. Les Servitudes de Mixité Sociale

Les Servitudes de Mixité Sociale (SMS) sont instaurées par le PLU. L'article L. 123-2 du code de l'urbanisme prévoit l'inscription dans le PLU d'emplacements réservés sur lesquels sont imposés un pourcentage de logements ou un pourcentage de logements sociaux pour une opération, par rapport à la SHON autorisée sur ces emplacements. Ces servitudes peuvent s'accompagner d'une majoration du COS sur le terrain concerné, et induisent toujours un droit de délaissement au propriétaire.

Ces servitudes interviennent généralement dans le but de développer l'habitat et d'équilibrer socialement certains quartiers. Le promoteur pourra alors soit réaliser la part de logements ou de logements sociaux qui lui est imposée, soit choisir de revendre une partie de son terrain à un organisme HLM qui y construira lui même les logements imposés (il peut également user d'un droit de délaissement, recourir à une Vente en l'Etat de Futur Achèvement - VEFA -,... pour satisfaire l'exigence de logements). Ceci est valable principalement dans les quartiers déficitaires en logement sociaux, mais aussi dans des quartiers proposant à l'inverse une majorité de logements sociaux. Dans ce cas, les SMS favoriseront la construction de logements intermédiaires voire de standing (ANIL).

4. Le Contrat de Partenariat Public Privé

Le Contrat de Partenariat Public Privé est plus occasionnel. Il concerne des projets d'envergure particuliers, que la collectivité ne peut développer seule. Elle fait donc appel à une structure privée, qui prend en charge la construction du projet. A terme, la réalisation finale appartient à la collectivité (qui paye un loyer sur une longue période, rachète le bien, ou laisse le constructeur privé l'exploiter). Pour la CUB, ce type de contrat est assez rare et pourra concerner, par exemple, le projet du futur stade, à Bordeaux Lac.

III. Les Établissements Publics Fonciers

Les Établissements Publics Fonciers d'État (EPF) et Établissements Publics Fonciers Locaux (EPFL) sont des Établissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC), autonomes juridiquement et financièrement. Ce sont des opérateurs fonciers dont le rôle est de « négocier, acquérir, porter et vendre des terrains » (Gerber, C; 2009) pour le compte des collectivités adhérentes. Ils permettent ainsi aux collectivités de se rendre maîtres du foncier sans avoir à mobiliser des budgets lourds qui n'entrent pas dans leurs capacités financières lorsque se présente une opportunité.

Cet outil s'adresse donc à des petites collectivités qui, individuellement, n'ont pas les moyens humains et financiers de mettre en œuvre une politique foncière efficace, mais aussi à des groupes d'EPCI qui souhaitent appliquer une politique foncière au service d'enjeux communs. L'EPFL Pays Basque, par exemple, rassemble ainsi des EPCI de la côte basque, aux moyens individuels limités compte tenu du marché foncier local, et leur permet d'agir ensemble contre l'augmentation des prix, qui freinent en particulier les politiques publiques d'habitat et accentuent la gentrification des communes littorales.

1. Naissance et développement des EPF

Les précurseurs des EPF d'Etat

Bien que les lois les définissant soient relativement récentes (loi n°91-662 d'orientation pour la ville de 1991 pour les EPFL, loi n°2005-32 de programmation pour la cohésion sociale de 2005 pour les dernières modifications des EPF), certaines structures plus anciennes ont joué un rôle similaire dès la fin des années 60. Le premier « EPF » date de 1968. Il s'agit de l'EP Basse Seine, actuel EPF Normandie. Les EPF d'État sont des opérateurs fonciers créés spécifiquement pour des territoires à enjeux nationaux, par délibération du Conseil d'État. Ainsi, la crise sidérurgique des années 80 a par exemple conduit dans les années 90 à la mise en place de nouveaux EPF d'État, agissant dans le cadre d'une vaste politique de conversion des friches industrielles: EPF Metz Lorraine, Nord Pas de Calais, Ouest Rhône Alpes.

Et des EPFL

Les EPFL, eux aussi, existaient sous une autre forme avant leur officialisation de 1991. La Société Mixte d'Action Foncière du Puy de Dôme est créée dès 1976. Leur rôle est similaire à celui des EPF, à ceci près que c'est à l'initiative des communes et EPCI adhérentes qu'ils sont mis en place (création effective par le Préfet). L'EPFL intervient dans le cadre d'un Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) et de conventions passées avec ces collectivités (périmètres d'intervention, conditions de portage,...). Depuis 2001, le nombre d'EPFL s'est considérablement accru, on en compte aujourd'hui 14 sur le territoire français (Bersani, C; Kaszynski, M; Vansteenkiste, P; 2008)

2. Atouts des EPF

Les EPF présentent certains avantages, qui peuvent expliquer leur succès.

Un établissement dédié au foncier

D'une part, ils se concentrent uniquement sur le domaine foncier. Ils sont un opérateur autonome dédié aux stratégies des collectivités adhérentes. Ceci leur permet de mutualiser des compétences et des moyens au service de l'action foncière uniquement, assurant ainsi leur efficacité dans ce domaine. Ils ont également un regard fin sur la situation des marchés fonciers et de leur évolution: un rôle de partenaire pour un observatoire foncier peut leur être attribué, ce qui permet d'adapter au fil du temps les stratégies foncières des collectivités, assurant ainsi leur pertinence et leur efficacité.

Des actions menées pour l'utilité publique

D'autre part, ils interviennent au sein de politiques foncières publiques visant à assurer le développement de politiques publiques d'habitat, de développement économique, de transport... Ils agissent donc au nom de l'utilité publique, ce qui leur permet d'appliquer un droit de préemption et d'expropriation.

La Taxe Spéciale d'Equipement

En outre, ils ont la particularité de pouvoir lever une taxe propre, la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE): ils disposent donc de moyens supplémentaires. Cette taxe est plafonnée à 20€/an/habitant sur le territoire de l'EPF. Complétée par des possibilités d'emprunts et diverses subventions (Conseil Général, Régional, État, Europe...), cette taxe permet de financer leur fonctionnement.

La régulation du marché foncier

Enfin, l'action d'un EPF permet un renouvellement du foncier et une lutte contre la spéculation. Le recours initial à l'emprunt et à la TSE permet d'investir massivement dans les acquisitions foncières, la revente des terrains remboursant l'emprunt et permettant de nouvelles acquisitions. Ce cycle d'acquisition/revente permet de remettre sur le marché des terrains retenus par leurs propriétaires, et de peser un peu plus sur le marché foncier.

3. Fonctionnement d'un EPF

Concrètement, une collectivité adhérente signe avec l'EPF une convention, qui précise ses périmètres d'intervention et les frais de portage imputés à la collectivité. Ces frais sont définis en pourcentage du prix du bien acquis (en général de l'ordre de 2% environ). En comparaison, si la collectivité avait envisagé d'agir en interne, elle aurait éventuellement dû contracter un prêt important à taux d'intérêt largement supérieur à celui fixé avec l'EPF pour les frais de portage (plus de 4% en général). Au final, l'acquisition du bien par la collectivité devient beaucoup plus avantageuse en passant par le biais de l'EPF. De plus, à l'issue de la période de prise en charge des acquisitions par l'EPF, la collectivité rachète le bien au prix d'achat par l'EPF. Elle peut le faire sur ses fonds propres pour s'en servir elle même, ou bien avoir déjà revendu le bien à des promoteurs ou bailleurs, assurant ainsi le remboursement auprès de l'EPF.

Exemple (tiré du site « Cap Action Solidarité »)

Coût du terrain: 800 000 €

Frais annexes (dossier, notaire): 50 000 €

Avec l'EPF:

Durée du portage: 4 ans (plusieurs durées sont possibles et le portage peut être prolongé)

Remboursement du terrain: à la fin du portage (d'autres modalités sont possibles)

Frais dus au portage: 2% du prix du terrain, soit 16 000 euros par an.

Pendant 4 ans, la commune ne paiera à l'EPF que **16 000 €/an** et aura 4 ans (ou plus si prolongation) pour revendre le terrain, par lots ou en bloc, à des investisseurs ou en garder une partie pour ses propres besoins.

A la fin des 4 ans, la commune remboursera 850 000 € à l'EPFR.

Si la commune avait du faire un emprunt de 800 000 €, cela lui aurait coûté environ **64 000 €** par an de remboursement.

Intérêts et limites

De ce fait, les collectivités trouvent souvent un intérêt à adhérer à un EPF. Ceci leur permet de déléguer l'acquisition et le portage foncier, ainsi que d'en réduire les coûts.

Cependant, l'EPFL n'a pas pour rôle d'établir les stratégies foncières des collectivités, il s'agit d'un outil à leur disposition pour servir leurs politiques foncières. Celles-ci doivent donc être bien définies et proposer des objectifs clairs pour permettre une action efficace de l'EPFL. C'est là le rôle du PPI et des conventions. La définition de ces objectifs, ainsi que l'instauration d'une taxe supplémentaire, peuvent être un frein à l'adhésion d'une collectivité à un EPFL.

BILAN : FICHES OUTILS

La synthèse de cette analyse des outils de la maîtrise foncière se trouve dans la réalisation de différents tableaux, classés suivant leur mode d'intervention dans les processus d'aménagements, et regroupés dans cette partie. Achevés dans le but de résumer l'ensemble des instruments à portée des acteurs de l'action foncière, ils peuvent également être utilisés dans un but comparatif.

PLANIFICATION

OUTIL		SCoT	PLU
		Schéma de Cohérence Territoriale	Plan Local d'Urbanisme
ACTEURS	Initiateurs	Communes ou inter-communes	Commune ou EPCI
	Partenaires	EPCI ou Syndicat mixte	
OBJECTIF		Orientations de l'évolution d'un territoire intercommunal Organisation de l'espace à long terme	Permet de définir un projet global d'urbanisme Règlemente l'utilisation des sols
VALEUR JURIDIQUE		Bilan tous les 10 ans Possibilité de révision ou modification sous conditions du code de l'urbanisme ou après enquête publique qui n'affecte pas l'économie du PADD	Document d'urbanisme opposable à toute personne publique ou privé pour l'exécution de tous travaux ou construction
PROCÉDURE		-périmètre -élaboration -concertation -enquête publique - approbation	- Débat du conseil municipal sur le PADD (2 mois avant l'examen du projet de PLU) - Arrêt du projet de PLU, soumis pour avis aux personnes publiques associées - Concertation, enquête publique, approbation par délibération - Bilan & évaluation (3 ans après application) - Modifications possibles, si pas d'atteinte à l'économie générale du PADD, pas de réduction des zones agricoles, naturelles, boisées ou de protection, pas de graves risques de nuisance
Contenu			Contenu : Rapport, PADD, orientation, règlement & doc graphiques
CHAMP D'APPLICATION / PÉRIMÈTRE		Périmètre sans enclave, d'un seul tenant Périmètre des EPCI qu'il recouvre	- l'intégralité du territoire de la commune - tout ou partie du territoire de l'EPCI Excepté : territoires couvert par PSMV
INTÊRET		Stratégie foncière à l'échelle intercommunale Prise en compte en amont du problème foncier Pérennité et suivi des orientations	- PADD : enjeux fonciers, orientation d'aménagement permettant à la commune de s'engager sur des actions et des opérations d'aménagement - Règlement : réguler l'offre foncière et la forme urbaine. Valeur des terrains en partie influencée par la définition de l'affectation des sols - PLU : mise en œuvre d'outils d'action foncière comme le DPU, les emplacements ou secteurs réservés, le COS ou la Taxe foncière - Dans les zones urbaines ou à urbaniser servitudes éventuelle: périmètres de construction limités, réservation de terrains pour des opérations publiques, Servitude de Mixité ou Diversité Sociale
LIMITES		Pas de carte **Impact des orientations du SCOT est déterminant.** Nécessité du diagnostic foncier au préalable car incidence sur le marché foncier et son fonctionnement	Rédaction floue des règlements qui permet leur contournement. Outil « tendance », réalisation parfait bâclée : PLU-types inadaptés aux territoires
Définitions			Emplacement réservé: Zonage anticipant l'acquisition d'un terrain pour la réalisation de projets d'équipements et d'espace verts Secteur réservés: un pourcentage imposé de logements locatifs sociaux ou intermédiaires lors d'un projet de construction de logements COS: détermine les densités des constructions admises dans les zones urbaines ou à urbaniser (peut être majoré pour des programme de logements comportant au moins une moitié de logements locatifs sociaux

MAITRISE FONCIÈRE

OUTIL		DPU	ZAD	DUP
		Droit de Préemption Urbain	Zone d'Aménagement Différé	Déclaration d'Utilité Publique = expropriation
ACTEURS	Initiateurs	Personne publique ou délégataire	Etat ou communes/EPCI	Personnes publiques; concessionnaires privés d'une opération d'aménagement
OBJECTIF		Achat d'un bien prioritairement à un acheteur privé, suite à Déclaration d'Intention d'Aliéner par le propriétaire (au prix fixé par la DIA)	Etablir un bénéficiaire d'un droit de préemption sur la zone, pour des actions ou opérations d'intérêt général	Dans un but d'utilité publique: routes, espaces publics, ensembles immobiliers d'habitations, lotissements, opérations dans les ZAC, opérations d'aménagement
PROCÉDURE		Arrêt des périmètres par délibération du conseil municipale ou de l'EPCI. - DIA - -Décision de préemption (2 mois) - Fixation du prix (amiable ou juge de l'expropriation) - paiement dans le 6 mois	Créé par l'Etat (préfet) sur avis favorable de la commune ou EPCI créé par décret en conseil d'Etat si avis défavorable Donne un DPU au bénéficiaire (justification dans l'acte de création de la ZAD) et un droit de délaissement aux propriétaires	Phase administrative: aboutit à DUP et parcelles à exproprier (enquête préalable d'utilité publique). Seule une autorité d'Etat peut prononcer l'utilité publique Phase judiciaire: transfert de bien et indemnisation (droit de rétrocession si délai de 5 ans dépassé pour indemniser)
CHAMP D'APPLICATION / PÉRIMÈTRE		Zones U ou AU : - Périmètre de projet ou de protection - Périmètre d'opportunité	Zones U ou N du PLU	Pas de périmètre: acquisition de biens ponctuels
INTÊRET		Sur périmètre de projet gel des prix sur 6ans. Achat prioritaire sans forcer la vente	Simple à mettre en place, Lutte contre spéculation foncière, Constitution de réserves foncières	Seul moyen si refus de vendre de la part des propriétaires privés
LIMITES		Motivation ou justification nécessaires Droit de délassement sur les périmètres de projet Critiquable par rapport au droit de propriété (nombreux contentieux)	Durée limitée à 14 ans non renouvelables (pas prolongeable par un DPU) Patrimoine diffus: recours à l'expropriation pour compléter	Prix évolutifs: indemnisation plus importante que prévue lors du lancement de la DUP Pas de recours à la DUP comme outils récurrent : intervention ponctuelle (et appréciation restrictive du juge de l'utilité publique)

AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL

OUTIL		ZAC	Lotissement	PC groupé	PUP
		Zone d'Aménagement Concertée		Permis de Construire groupé	Projet Urbain Partenarial
ACTEURS	Initiateurs	Personne publique	Le plus souvent : privé mais peut être public !	Tous	Communes ; Etablissements publics
	Partenaires	Aménageurs publics et/ou privés			Propriétaires privés Aménageurs Constructeurs
OBJECTIF		Réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis pour la construction à usage d'habitation, de commerces d'industrie ou de services, ou pour les installations et les équipements collectifs publics ou privés	Division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de plus de deux bâtiments	Réaliser des bâtiments en vue de les commercialiser	Fixer le programme des équipements publics à faire réaliser (participation financière)
VALEUR JURIDIQUE		Projet inclus dans le PLU sans que son programme n'en respecte nécessairement les règles au stade de la création, mais obligatoirement compatible avec les orientations du SCoT. Si les dispositions du PLU ne permettent pas la réalisation de la ZAC, il est nécessaire de le réviser ou de le modifier			
PROCÉDURE		Concertation durant toute la durée de l'élaboration du projet. Dossier de création définissant le mode de réalisation: régie ou concession d'aménagement. Périmètre et programme approuvés soit par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI, soit par le préfet pour les ZAC créées à l'initiative d'autres personnes publiques	Choix des maîtres d'œuvre Acquisition des terrains Demande d'autorisation de lotir Adoption au conseil communal Instruction de la demande Décision administrative	Demande avec dossier joint présentant les caractéristiques du projet Instruction Délivrance	Signature d'une convention entre commune/EPCI et ses partenaires
CHAMP D'APPLICATION / PÉRIMÈTRE		Sur toutes les parties du territoire de la commune (communes avec PLU) ou uniquement dans les espaces déjà urbanisés (communes sans PLU), dans respect des normes supérieures du SCOT et des règles de constructibilité limite	Division d'une propriété foncière, ensemble foncier d'un seul tenant Intervenant dans une période de 10 ans En vue d'une implantation de bâtiments Nombre de lots supérieur à 2	Nouvelles constructions Changement de la destination d'une construction existante Modification (aspect extérieur / volume / niveaux supplémentaires)	Zones U ou AU OIN
INTÊRET		La possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création; Adaptée pour engager de nouvelles urbanisations ou restructurer fortement des zones sous-utilisées ou en friches => créer de nouvelles parcelles de terrains à bâtir ou traiter des îlots à démolir et à réorganiser.	Permet à la collectivité de décider de sa forme urbaine Peut être une alternative à la ZAC (surtout pour de petites opérations)	Permet à la collectivité de décider de sa forme urbaine alternative au lotissement	Financer des équipements pour partie par des fonds privés, contre une exonération de la TLE
LIMITES		Non approprié pour faire de la réhabilitation Prise en compte de la charge foncière; Révision ou modification du PLU éventuellement nécessaire.	Standard, formes banalisées, espaces publics réduits => veiller à la qualité urbaine et paysagère	Mêmes taxes que pour un PC non groupé	Jeune et flou: se superpose aux ZAC, PAE, TLE… Points faibles du contrat: peut être imprécis (quels équipements, quelle part de financement pour chaque partie…)

MOBILISATION FONCIÈRE

OUTIL		VEFA	Baux	AFU	Dation
		Vente En l'Etat Futur d'Achèvement		Associations Foncières Urbaines	
ACTEURS	Initiateurs	Organismes, bailleurs sociaux	Bailleur	Personne publique ou propriétaires privés	Tous
	Partenaires	Opérateurs immobiliers privés	Preneur		Tous
FINANCEMENT				Taxes syndicales	
OBJECTIF		Vente sur plan où les paiements s'effectuent au fur et à mesure des travaux jusqu'à l'achèvement du bien immobilier, afin de favoriser la mixité sociale	Permettre aux propriétaires de garder la propriété tout en autorisant le preneur à construire et à gérer les ouvrages édifiés	Groupement et remembrement de parcelles Réalisation de travaux d'équipement et aménagement, entretien et gestion d'ouvrages d'intérêt communautaire (voirie, parking…) Conservation et restauration des secteurs sauvegardés	Acquisition d'un terrain moyennant une contrepartie autre que le versement d'une somme d'argent.
PROCÉDURE		Inscription dans la programmation départementale en logements aidés. Contrat de réservation : prix, caractéristique des logements. Dossier d'agrément : nombre et financements des logements	Bail courant de 12 à 99 ans	AFU libre: syndicat de propriétaires fonciers AFU autorisée par la puissance publique AFU forcée imposée par la puissance publique	
CHAMP D'APPLICATION / PÉRIMÈTRE		Seulement dans immeubles ou ensembles immobiliers comportant une majorité de logements qui ne sont ni la propriété des organismes de logement social, ni pris en gestion par ces derniers	- - Emphytéotique : tous types d'usages, de terrains, de bailleurs et de preneurs - Construction - Réhabilitation	Toutes les propriétés	
INTÊRET		Adaptée aux territoires où le marché foncier est très concurrentiel, Favorise la mixité sociale à l'échelle de la parcelle, Plus rapide que les opérations des constructeurs HLM (2 ans contre 4 ans), Apport immédiat de trésorerie pour le promoteur	Pour le preneur : éviter les frais de trésorerie, avantages fiscaux Pour la collectivité propriétaire : garder la maîtrise foncière, favoriser la réalisation de projets d'aménagement	Prise en charge des coûts par les propriétaires Modification du parcellaire Participation volontaire des propriétaires avec contrôle de leur action par la collectivité Pas d'acquisition	Lutter contre la rétention foncière dans le cas où un propriétaire ne veut pas quitter les lieux. Possibilité de reconstituer de grandes parcelles C'est, pour les propriétaires un moyen de financer l'aménagement de terrains tout en en conservant une partie.
LIMITES		Gestion du parc plus complexe à cause du caractère disséminé des logements Cahier de charges précis à signer avant le début des travaux. Risque de dévalorisation de l'immeuble pour le promoteur.	Gestion et terme du bail, entretien et réhabilitation du bâtiment	Pour être viable doit se limiter à un nombre raisonnable de propriétaires	Taxation dans le cas d'un transfert total de propriété (perte de l'intérêt fiscal)

OUTILS FISCAUX ET FINANCIERS

OUTIL	PVR	PAE	TLE	TF
	Participation pour Voirie et Réseaux	Programme d'Aménagement d'Ensemble	Taxe Locale d'Equipement	Taxe Foncière
ACTEURS Initiateurs	Commune	Commune ou EPCI	Commune	Commune
OBJECTIF	Percevoir, des propriétaires de terrains nouvellement desservis par un aménagement, une contribution correspondant à tout ou partie du financement des travaux nécessaires	Financer les équipements publics nécessaires pour répondre aux besoins de futurs habitants ou usagers dans un périmètre déterminé	Financer les équipements publics rendus nécessaires par l'urbanisation.	Recette fiscales des communes ou EPCI Limiter la rétention foncière par majoration sur les propriétés non bâties des terrains constructibles.
VALEUR JURIDIQUE	S'ajoute à la TLE		Impôt	Impôt
PROCÉDURE	Instituée par simple délibération du conseil municipal. La PVR est due à compter de la construction d'un bâtiment sur le terrain	Instituée par délibération du conseil municipal	Constitue le régime général, non obligatoire Instituée de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants, par délibération sinon. Due sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature. Taux fixé à 1% de la valeur de l'ensemble immobilier.	- Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties établie annuellement sur les propriétés bâties, ouvrages d'art, voies de communication, bateau d'habitation. - Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties Établie annuellement sur les propriétés non bâties (dont terrains occupés par les chemins de fer, carrière, étang, exploitation agricole) Majoration (par le conseil municipal jusqu'à 3€/m²) sur les terrains constructibles : incite à vendre ou à y réaliser des constructions (lutte contre la rétention spéculative)
CHAMP D'APPLICATION / PÉRIMÈTRE	- Réalisation ou aménagement d'une voie, réalisation de réseaux (eau potable, électricité, assainissement), études nécessaires à ces travaux. - Terrains ou parties de terrains situés à 80m de part et d'autre de la voie (sauf voiries et réseaux de ZAC ou PAE), les logements locatifs sociaux peuvent être exonérés	Ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire de la commune. Instauré indifféremment dans toutes les zones, plus spécialement destinées à recevoir l'urbanisation	Applicable sur l'ensemble du territoire communal où elle est instituée (sauf ZAC et PAE) Exigible pour toute opération assujettie à permis de construire.	Toute propriété foncière bâtie ou non à l'exception : - De certains bâtiments (art. 1381 & 1382 CGI) - Des opérations de logement sociaux pour 15 ou 20 ans (la loi ENL prévoit une compensation égale aux pertes de recette)
INTÊRET	Financer de petits tronçons de voies. Obtenir un préfinancement, Evite de recourir aux procédures complexes (PAE, ZAC)	Propre à la gestion de projets urbains, Finance les équipements en fonction de leur coût. Spécialement adapté aux zones insuffisamment équipées	Mécanisme de taxation facile à mettre en œuvre. Taxe forfaitaire.	Recettes fiscales importantes Exonération de la TFPB pour les opérations de logements sociaux : incite à construire des logements sociaux, sans perte fiscale (compensation de l'État) Majorer possible de la TFPNB : incite les propriétaires à ne pas faire de la rétention foncière
LIMITES	Non adaptée aux projets de grandes envergures (face à d'autres outils : ZAC, PAE, …)	Engagement de la commune à réaliser les équipements prévus dans le délai fixé Non adapté à l'urbanisation courante	Rapporte peu, ne correspond pas aux coûts réels des équipements publics engagés. Réévaluation annuelle (ENL).	Toujours calculées sur la base de valeurs locatives cadastrales anciennes, qui n'ont pas été réévaluées depuis 1961 pour la TFPNB et depuis 1970 pour la TFPB

ACTEURS ET STRUCTURES PUBLIQUES

OUTIL		EPFE	EPFL	DAF
		Etablissement Public Foncier d'Etat	Etablissement Public Foncier Local	Délégation à l'Action Foncière
ACTEURS	Initiateurs	Etat ou collectivités	EPCI Communes non membres d'un EPCI	Ministre de l'Equipement
	Partenaires		Département Région Organismes HLM	Elus locaux
FINANCEMENT		TSE (max : 20€/hab. du territoire de compétence), contribution de l'Etat, produits de gestion et de cession des biens fonciers et immobiliers	TSE, contribution des communes, des collectivités publiques et établissements publics intéressés	
OBJECTIF		Réaliser ou faire réaliser les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur du terrain	Outils d'action foncière à l'échelle pluri-intercommunale. Réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en vue de constituer des réserves foncières ou réaliser des actions et opérations d'aménagement.	Mobiliser des terrains publics disponibles, pour contribuer à l'accroissement de l'offre foncière nécessaire à la construction de logements
PROCÉDURE		Créé par décret en conseil d'Etat après avis des conseils régionaux et généraux, des organismes délibérants des EPCI, des conseils municipaux. Décret de création: composition du CA, mode de désignation du président, du directeur et leurs pouvoirs.	Créer par arrêté préfectoral	Deux départements (foncier et immobilier) recensent les propriétés de l'Etat et ses établissements publics (augmentation de l'offre). Aide les collectivités à les acquérir.
CHAMP D'APPLICATION / PÉRIMÈTRE		Périmètre de la zone d'intervention déterminé par le décret de création. Enjeux forts pour l'Etat au titre de l'aménagement du territoire (reconversion par exemple)	Territoire des communes ou des EPCI membres	National
INTÊRET		Favorise la pérennité de l'action foncière publique (démarche de programmation) Mutualiser les moyens financiers et humains. Capacités financières facilement mobilisables pour la constitution de réserves foncières. Réalisation de logements locatifs sociaux	Meilleure maîtrise du territoire Les communes ne gèrent plus ces biens Constitution éventuelle de réserve foncière	Accroit l'offre foncière nécessaire à la construction de logements. Développe la réalisation d'opération de logement ou de projets d'aménagement urbain
LIMITES		N'est pas l'outil foncier unique, mais plutôt un dispositif complémentaire	N'est pas l'outil foncier unique, mais plutôt un dispositif complémentaire. Besoin d'une échelle cohérente.	

Cartes

La Territorialisation De La Stratégie Foncière De La CUB

DA4 / Avril - Juillet 2010
Benjamin Gayon
Leïla Hamidi
Clémentine Hervé
Matthieu Le Hot
Lucie Maitre
Tuteur : Jean-Paul Carrière
Maître de stage : André Lafarie

SOMMAIRE

I. Propriétés communautaires déjà comprises dans des périmètres de projets futures 4

II. Localisation des propriétés communautaires affectées à l'aménagement urbain et économique 5

III. Propriétés désignées comme réserves foncières 6

IV. Affectations floues, réserves potentielles ou données non actualisées 7

V. Desserte relative des zones A et N par la boucle verte 8

VI. Zonages de protections pour des enjeux naturels reconnus 9

VII. Espaces naturels et agricoles soumis aux pressions urbaines 10

VIII. Zones d'accessibilité aux centres bourgs (marche) 11

IX. Zones d'accessibilité aux lignes de tramways (marche) 12

X. Zones d'accessibilité des pôles d'échange (marche) 13

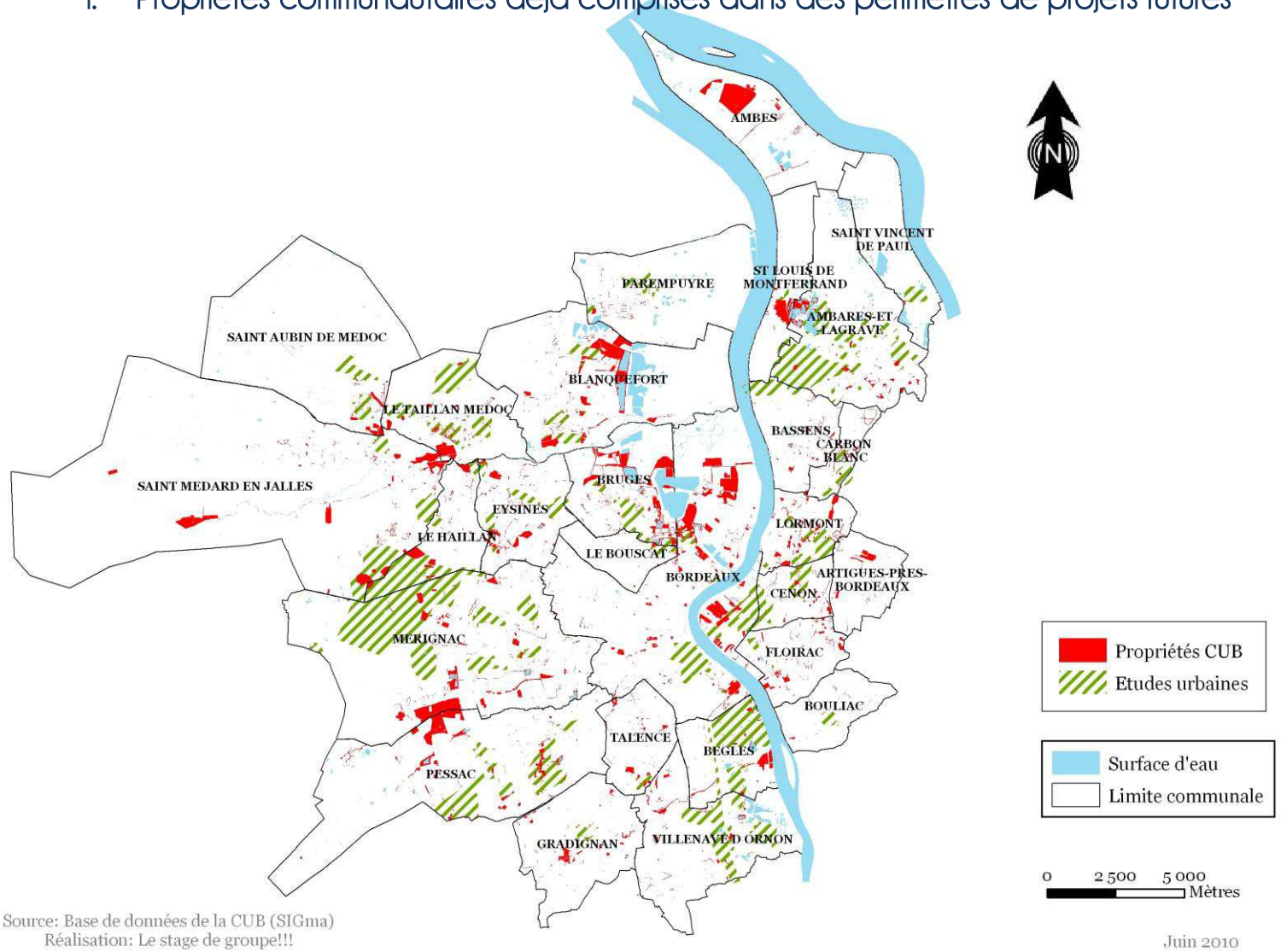
XI. Zones d'accessibilité aux échangeurs (voiture) 14

XII. Emprise du campus 15

XIII. Superposition pondérée des critères 16

XIV. Secteurs prioritaires pour l'habitat 17
XV. Secteurs prioritaires pour le développement économique 18
XVI. Confrontation entre zones de projet et secteurs prioritaires pour l'habitat 19
XVII. Confrontation entre zones de projets et secteurs prioritaires pour le développement économique 20
XVIII. Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour l'habitat 21
XIX. Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour le développement économique 22
XX. Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour l'habitat 23
XXI. Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour le développement économique 24
XXII. Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour l'habitat 25
XXIII. Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour le développement économique 26
XXIV. Périmètres de projet du DPU possibles selon le niveau de justification, ZAC et ZAD 27
XXV. Périmètres de projet de DPU possibles selon le niveau de justification et nom des études 28
XXVI. Des périmètres de projets de DPU immédiatement justifiables 29
XXVII. Périmètres de projet de DPU ultérieur 30

I. Propriétés communautaires déjà comprises dans des périmètres de projets futures

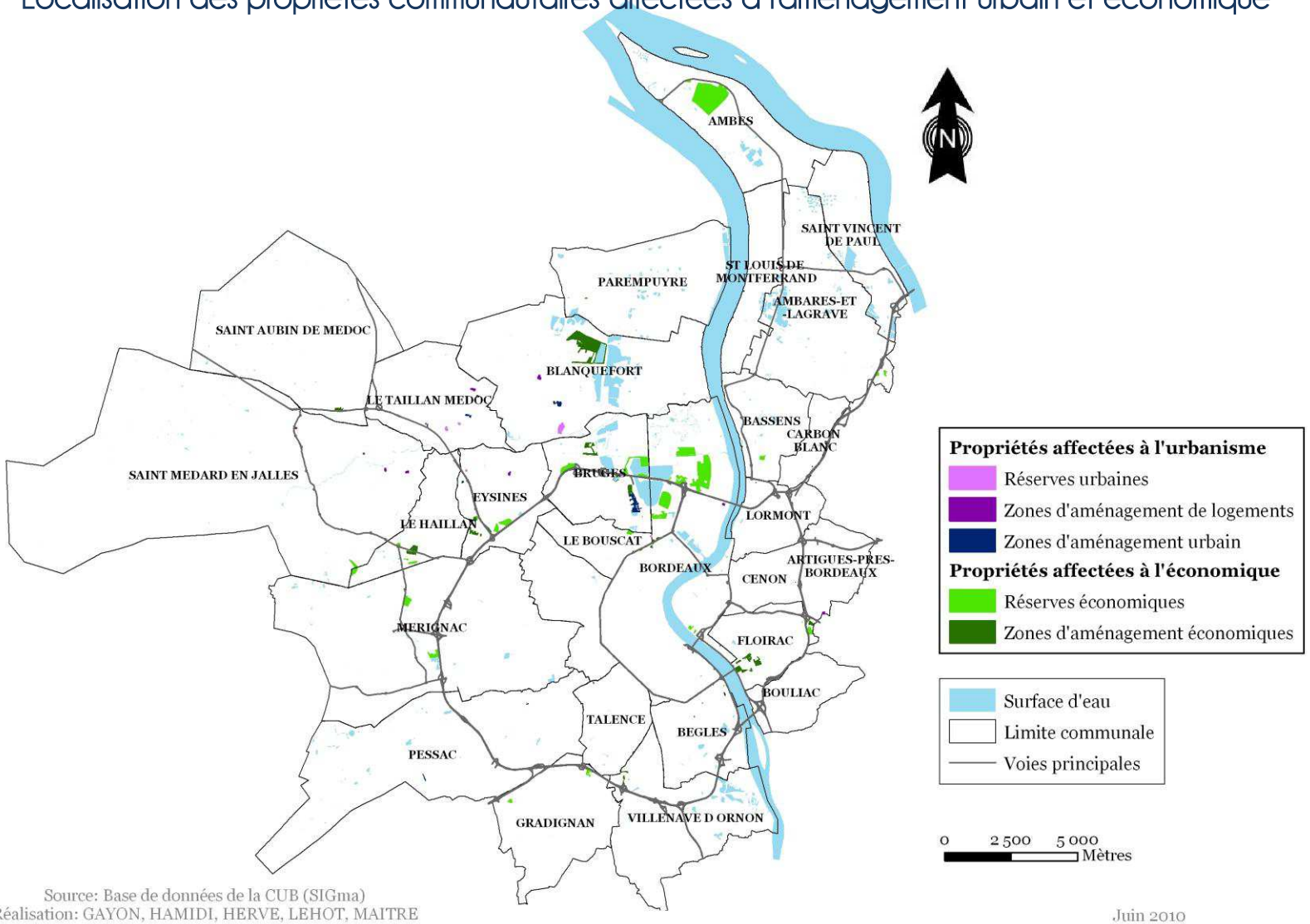


Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: Le stage de groupe!!!

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Juin 2010

II. Localisation des propriétés communautaires affectées à l'aménagement urbain et économique

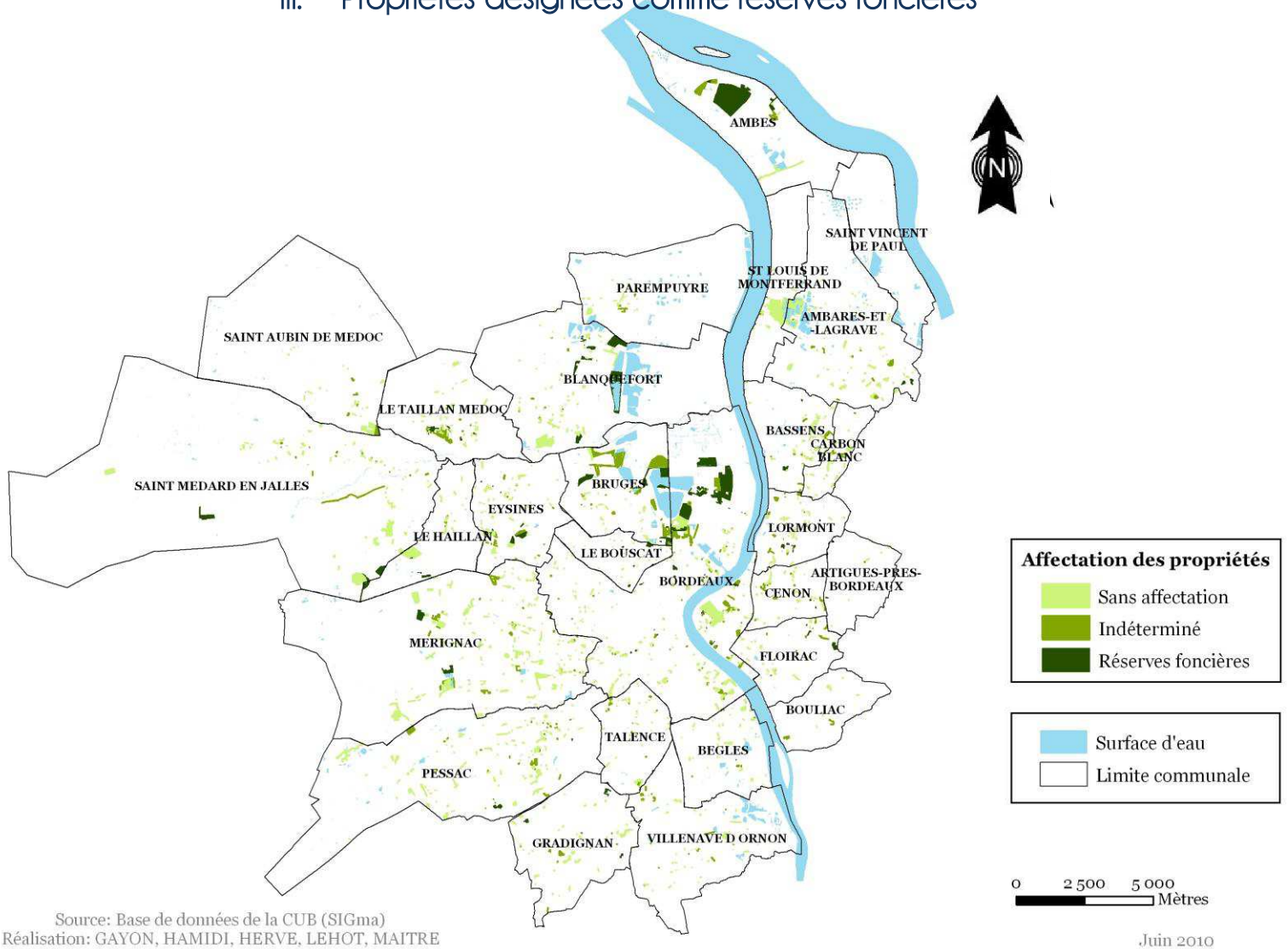


Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Juin 2010

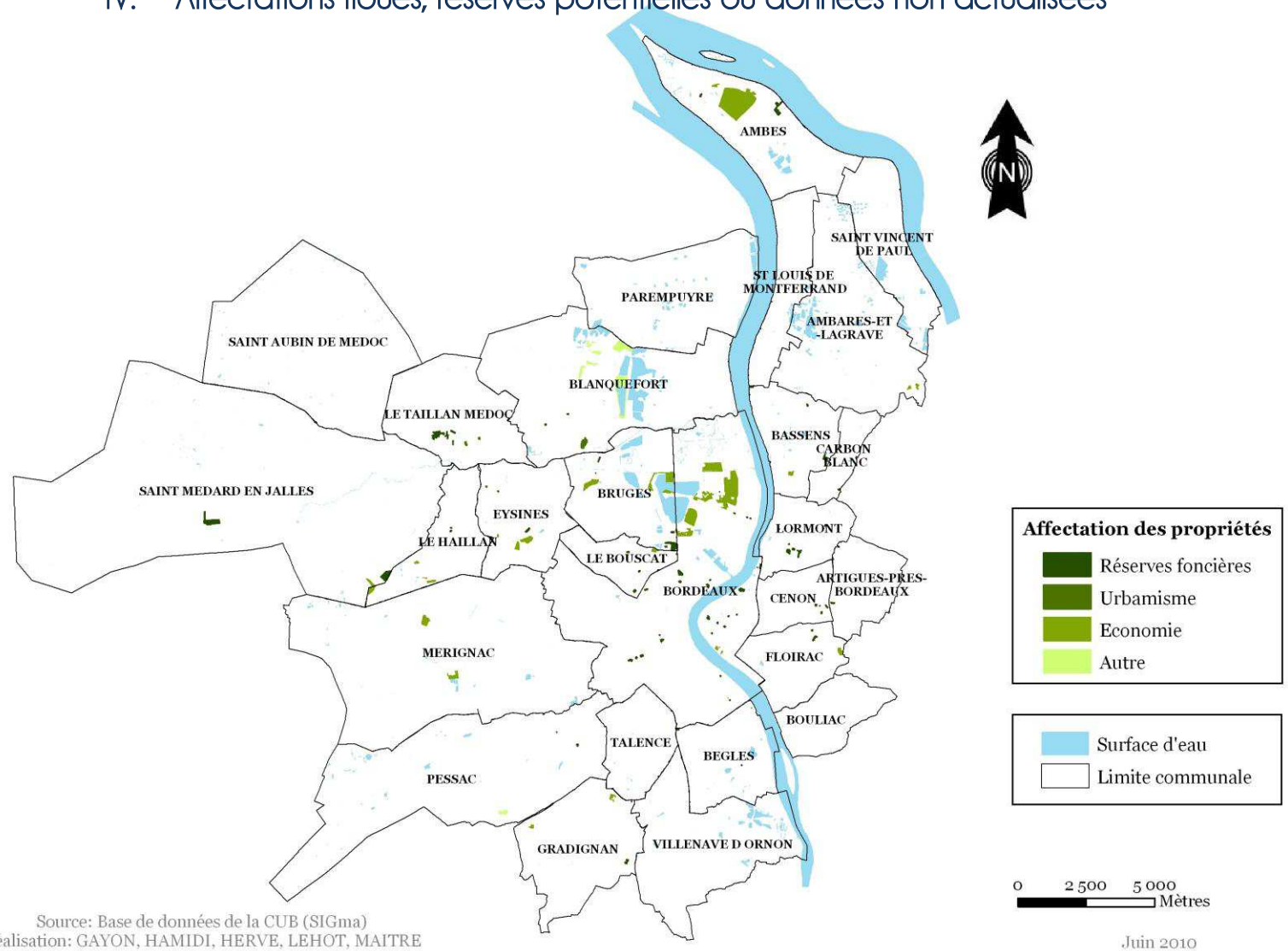
III. Propriétés désignées comme réserves foncières



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

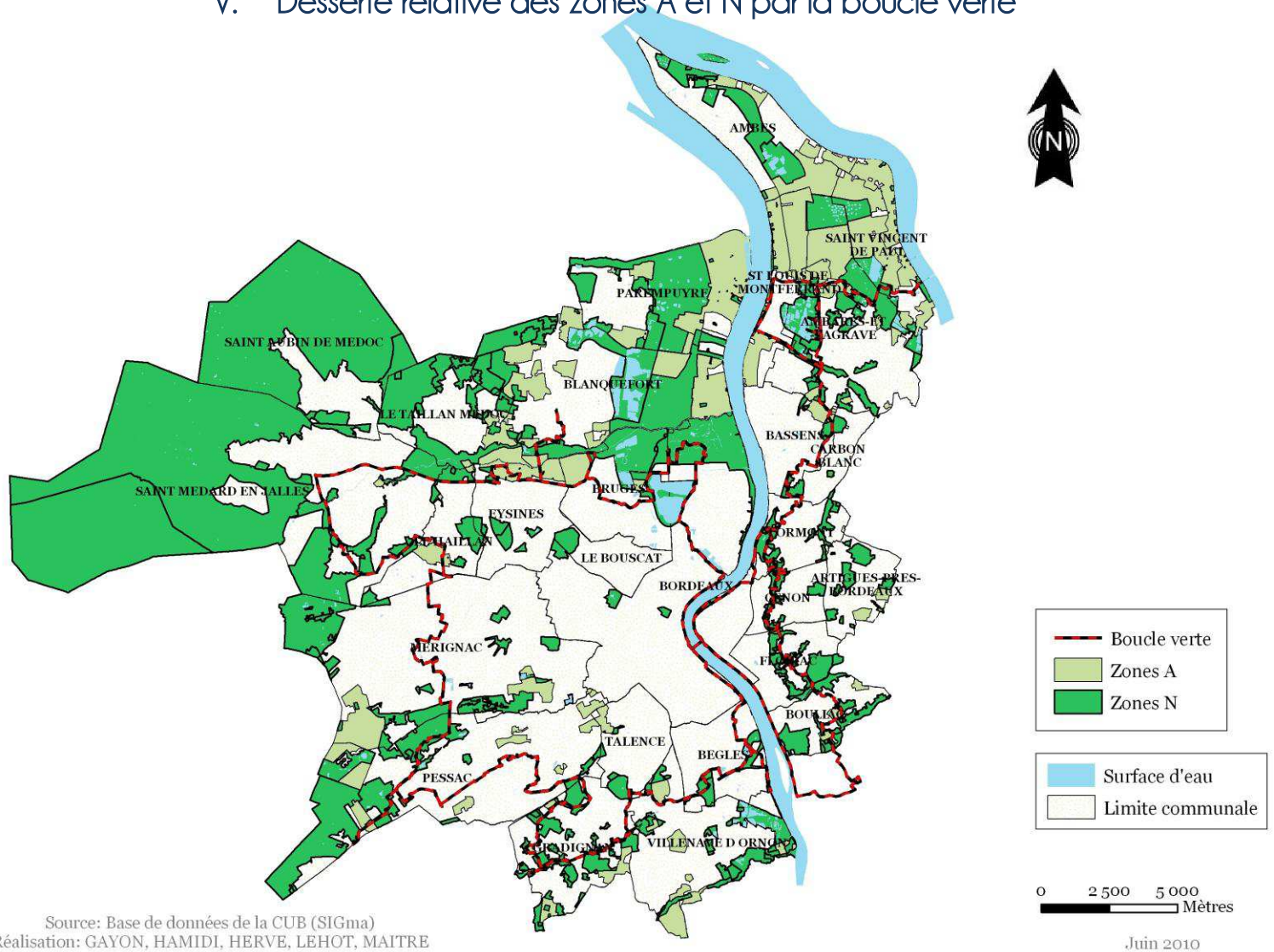
IV. Affectations floues, réserves potentielles ou données non actualisées



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

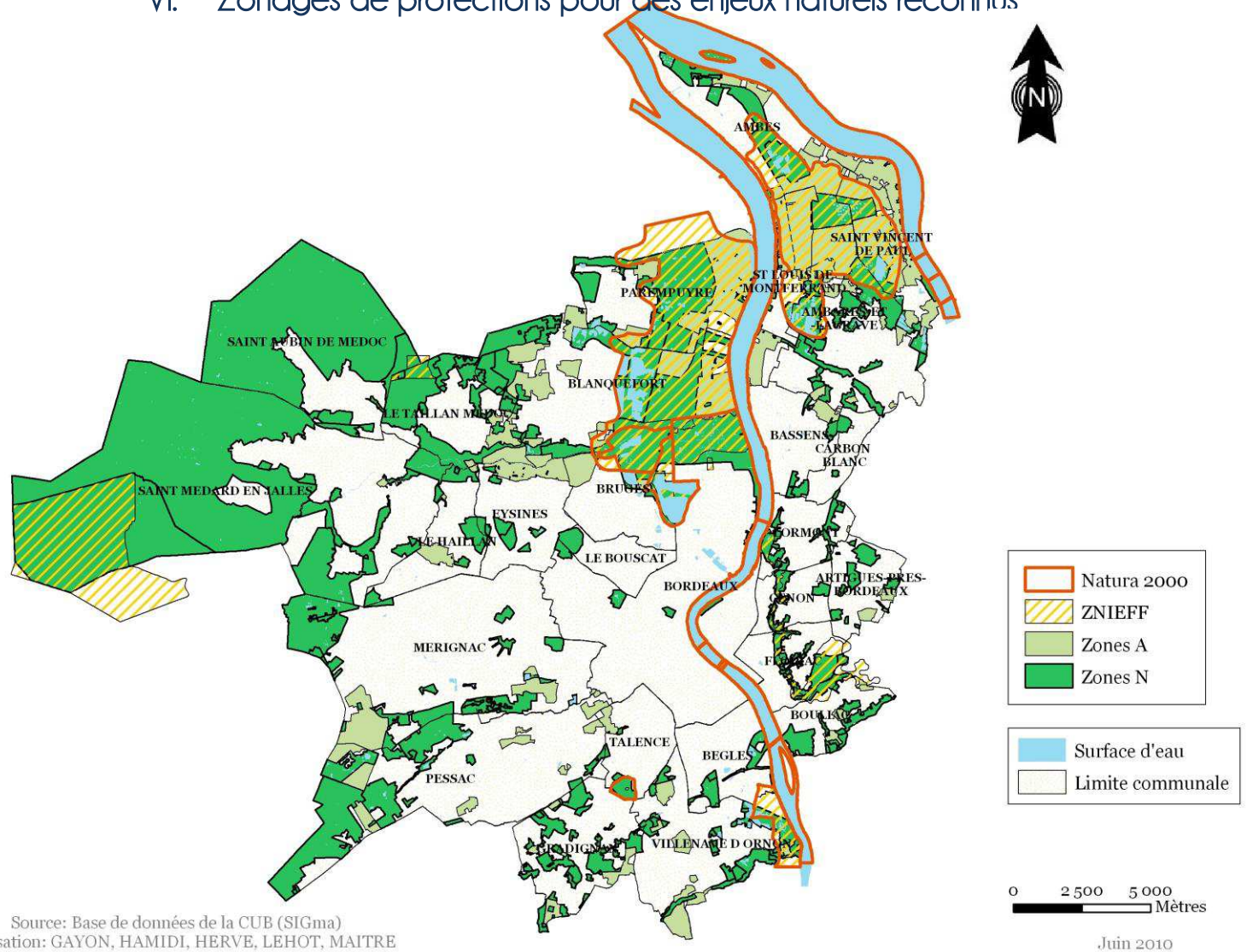
V. Desserte relative des zones A et N par la boucle verte



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

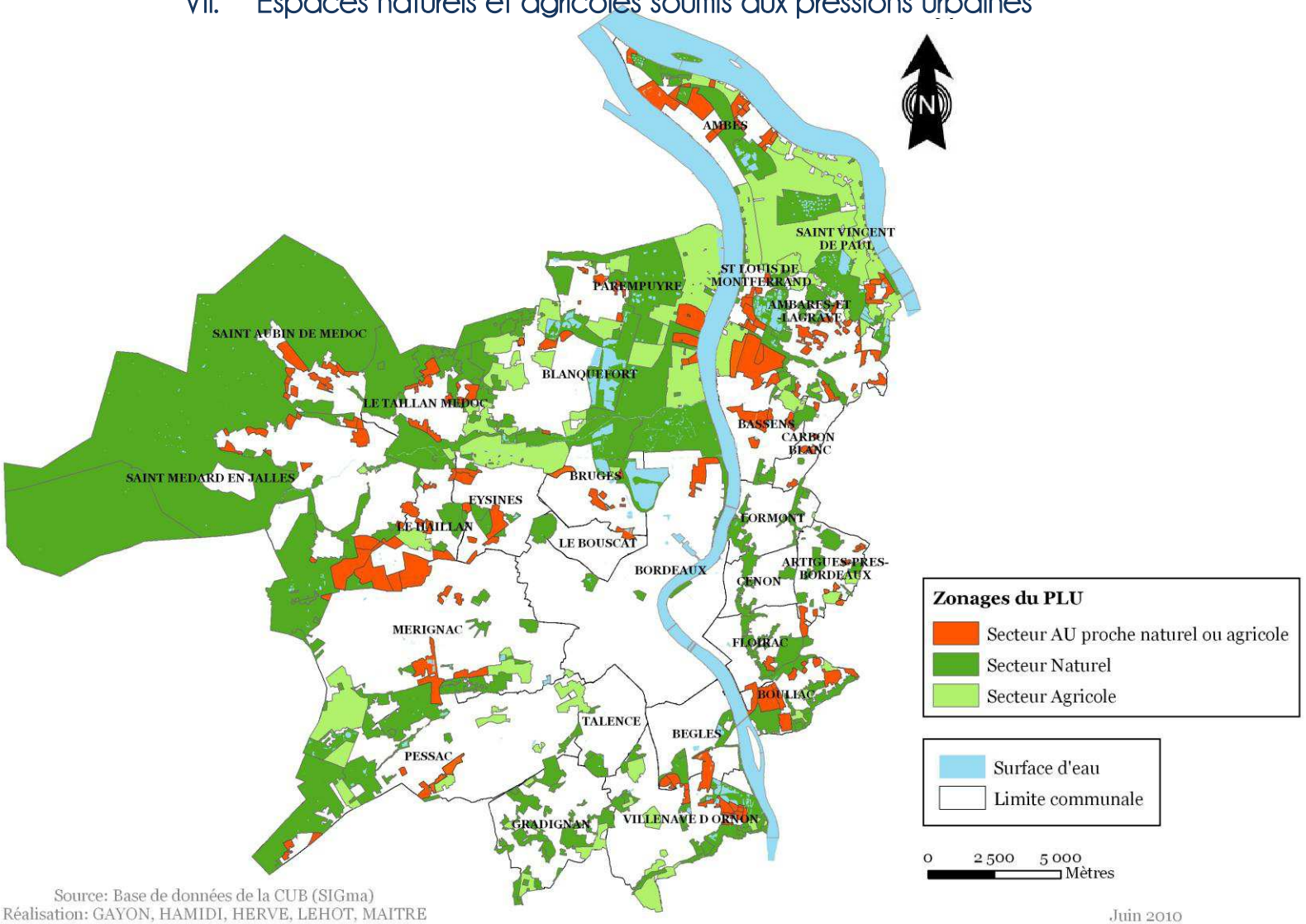
VI. Zonages de protections pour des enjeux naturels reconnus



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

VII. Espaces naturels et agricoles soumis aux pressions urbaines

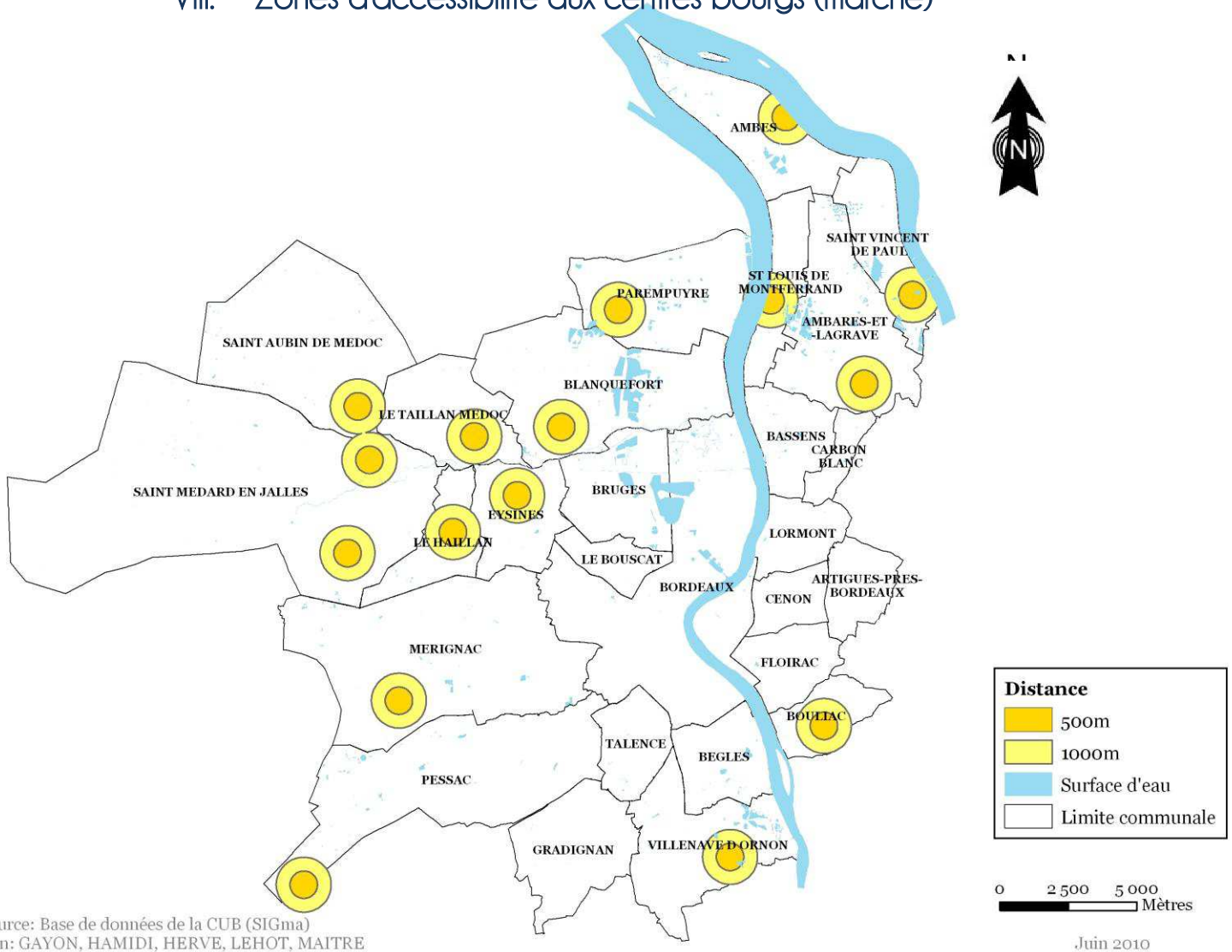


Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Juin 2010

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

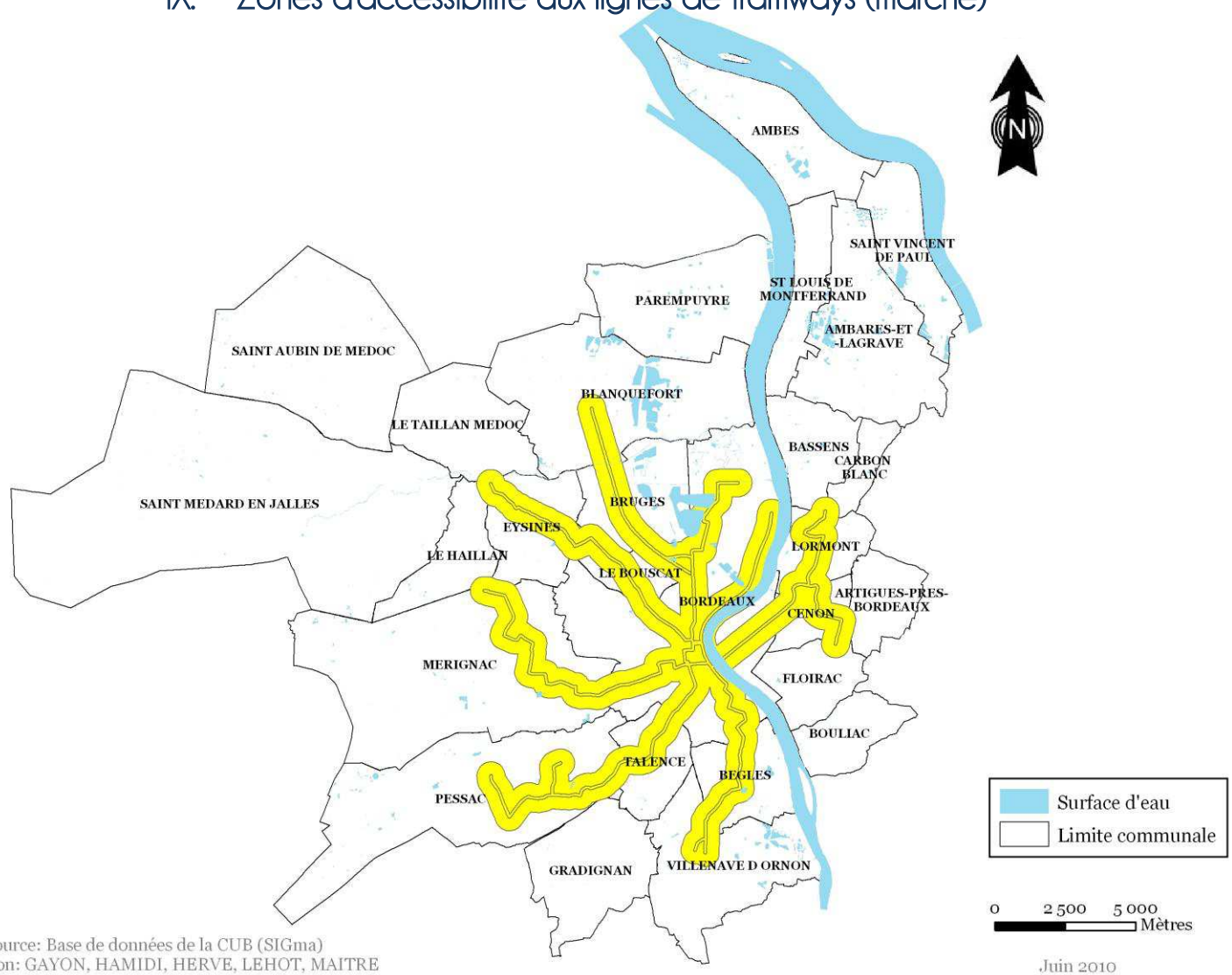
VIII. Zones d'accessibilité aux centres bourgs (marche)



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

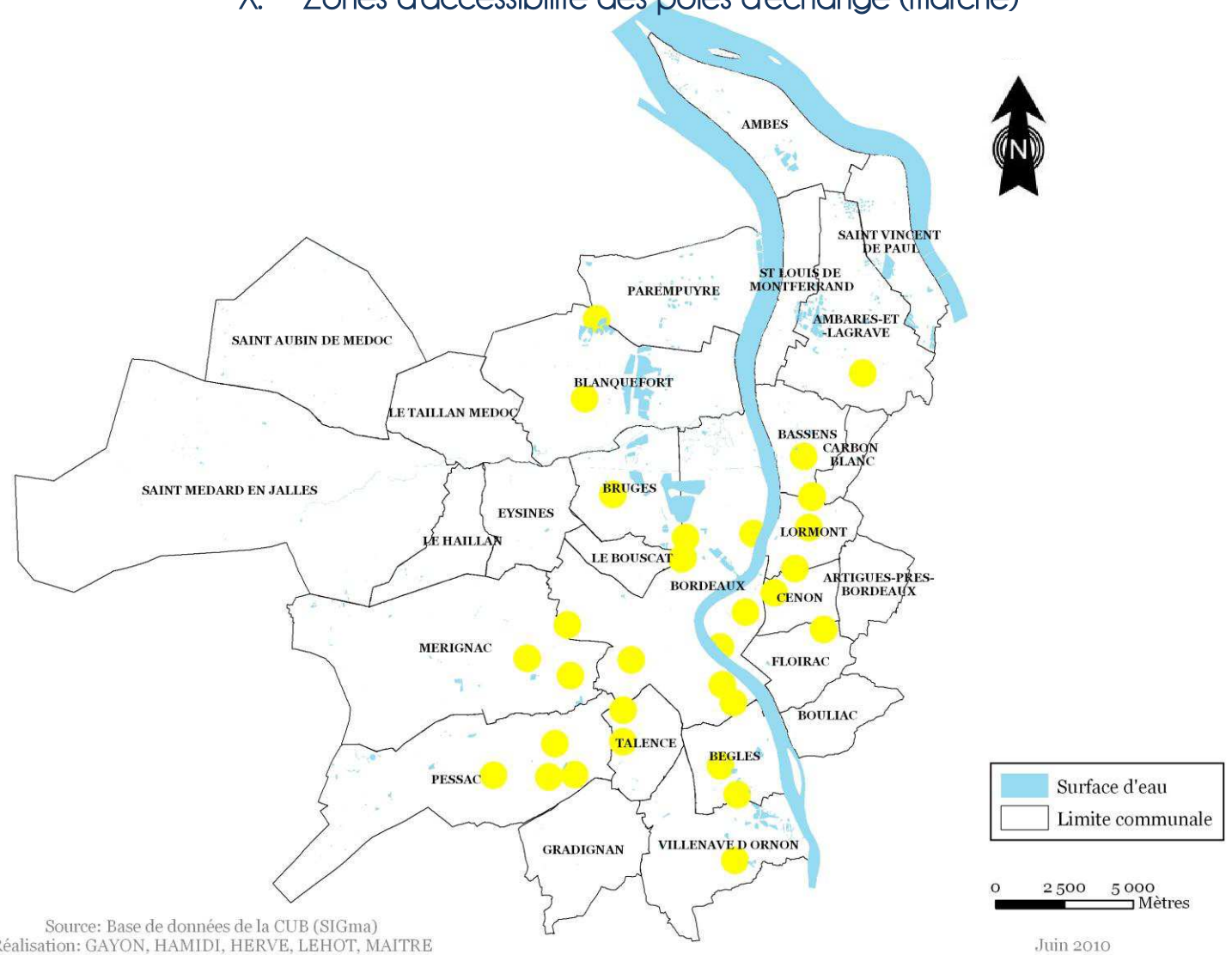
IX. Zones d'accessibilité aux lignes de tramways (marche)



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

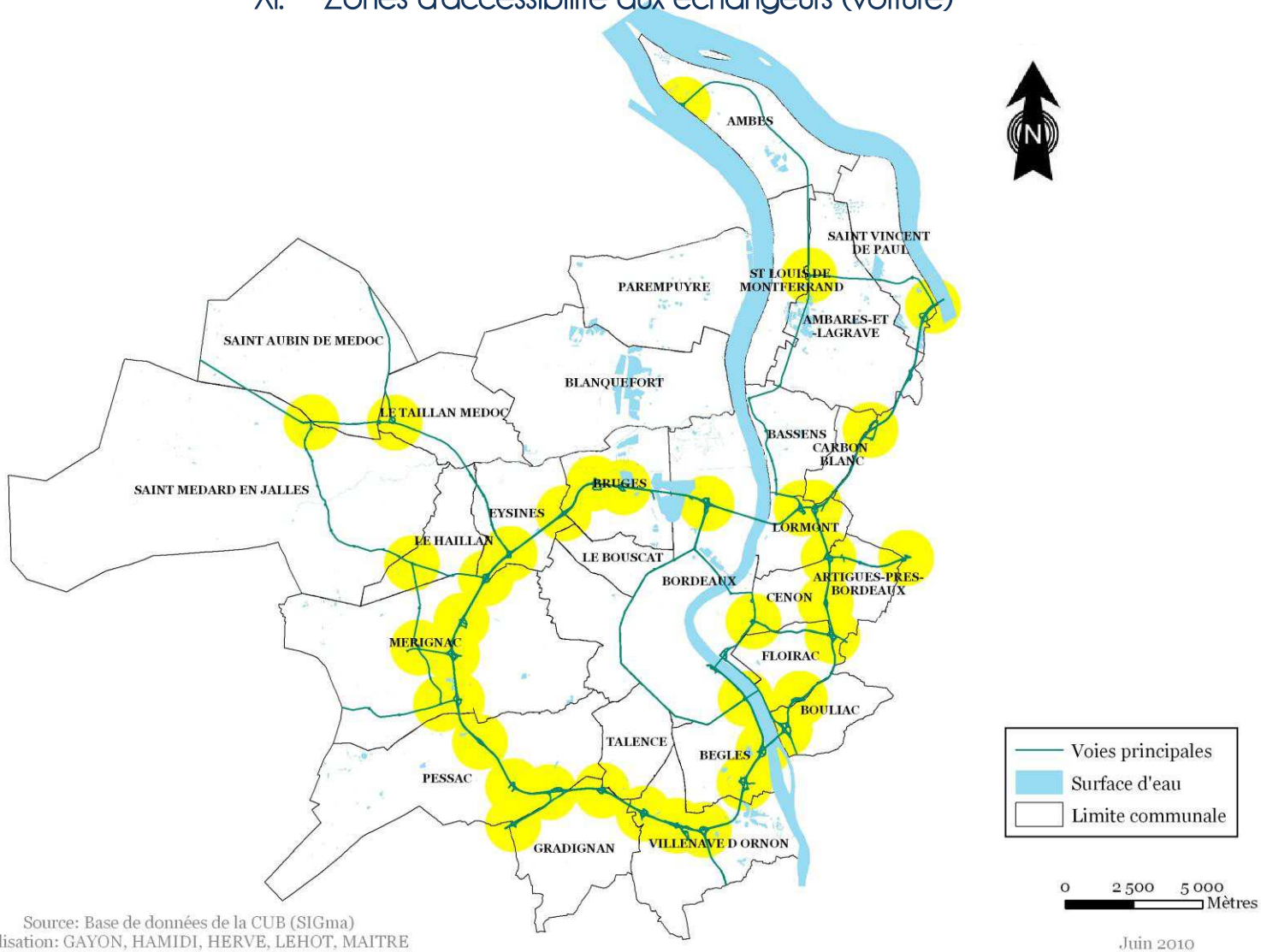
X. Zones d'accessibilité des pôles d'échange (marche)



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

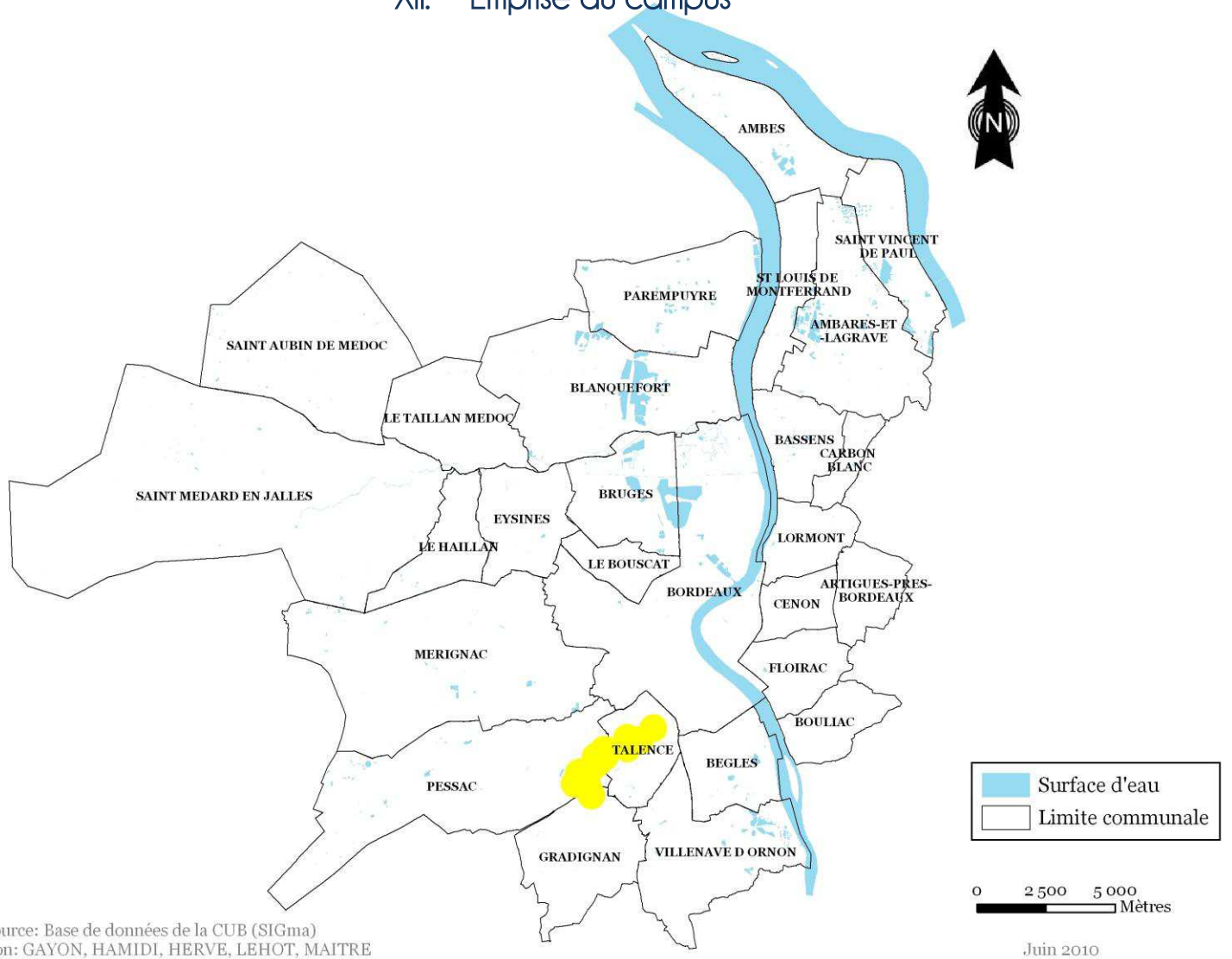
XI. Zones d'accessibilité aux échangeurs (voiture)



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

XII. Emprise du campus

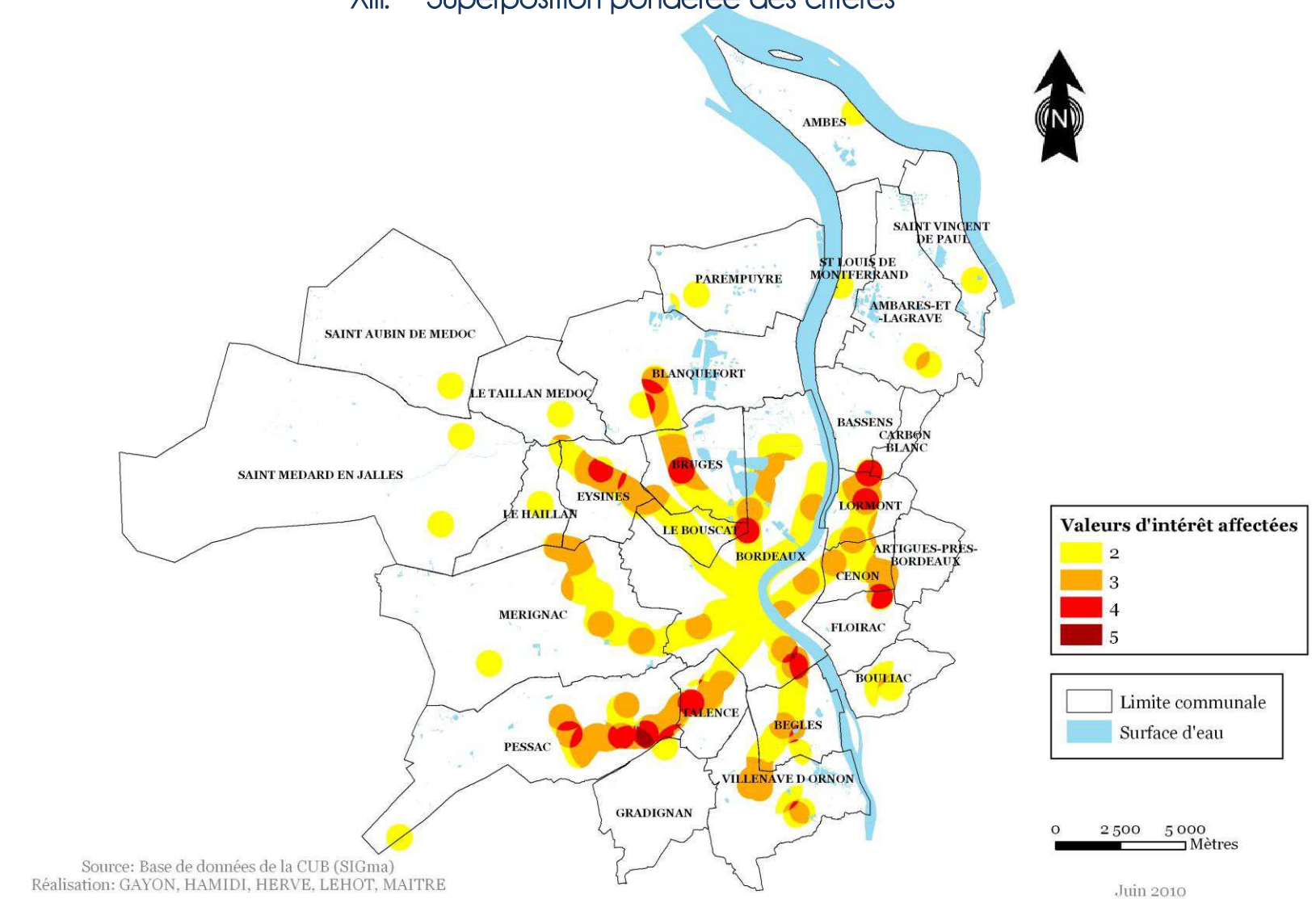


Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Juin 2010

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

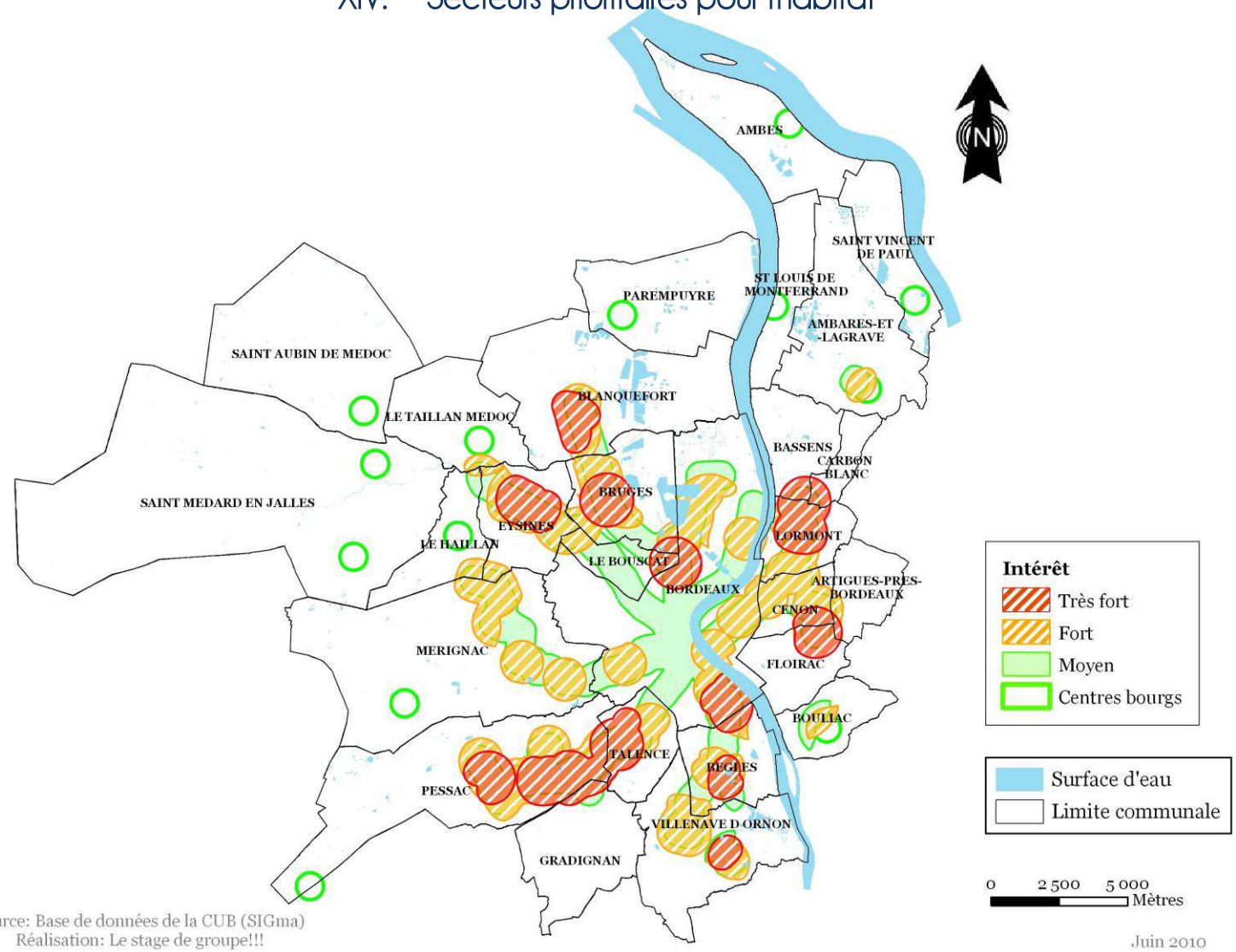
XIII. Superposition pondérée des critères



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

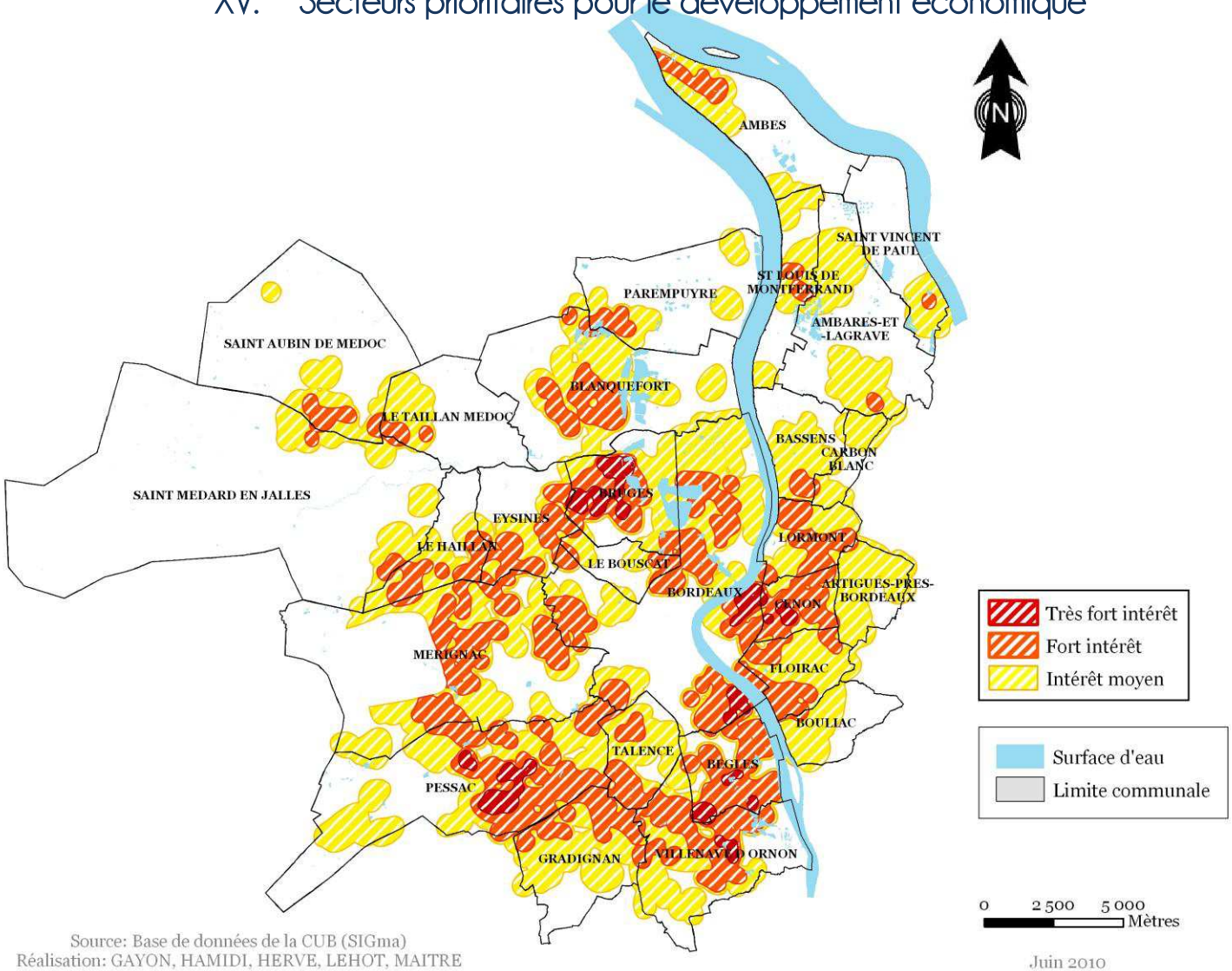
XIV. Secteurs prioritaires pour l'habitat



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: Le stage de groupe!!!

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

XV. Secteurs prioritaires pour le développement économique

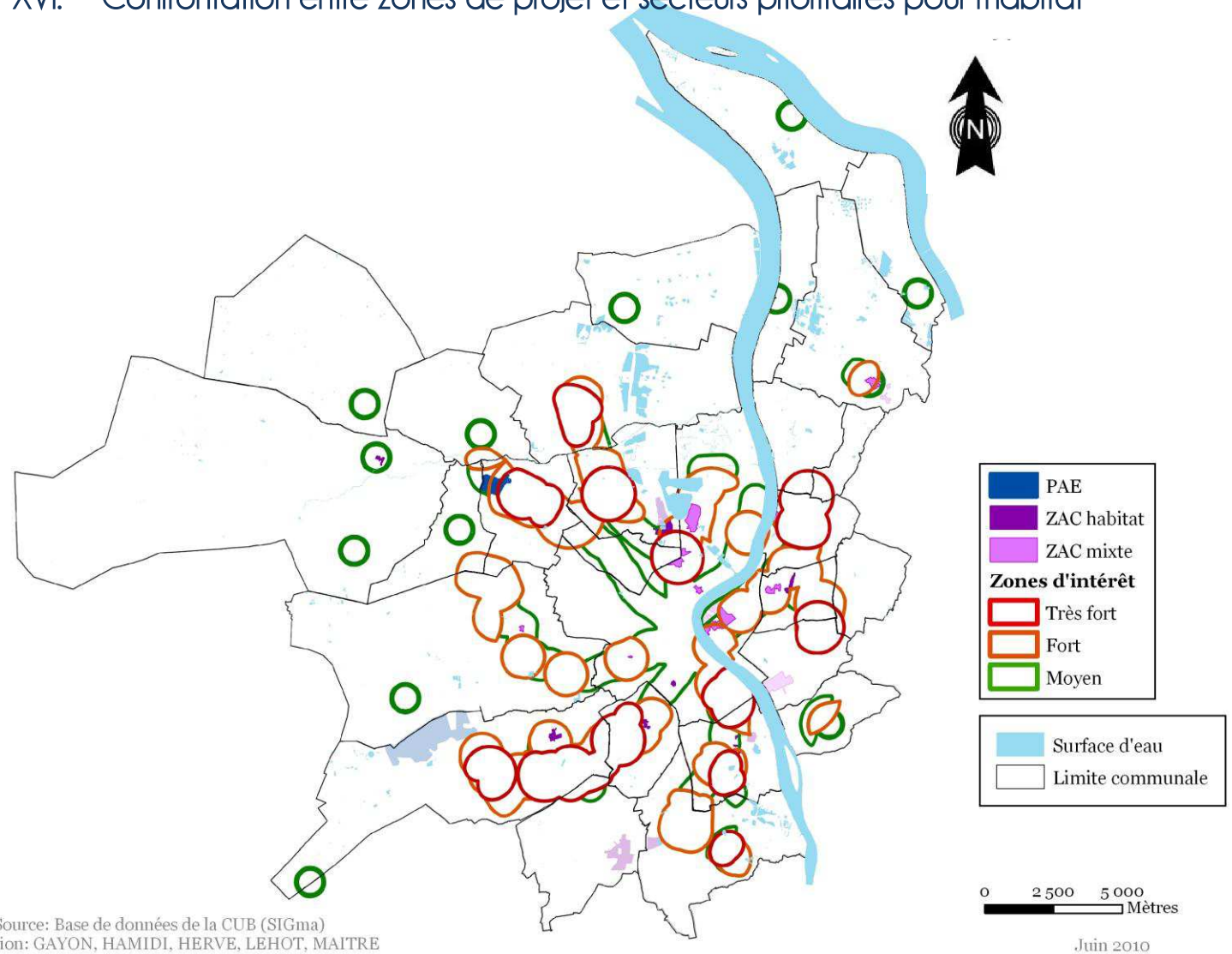


Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Juin 2010

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

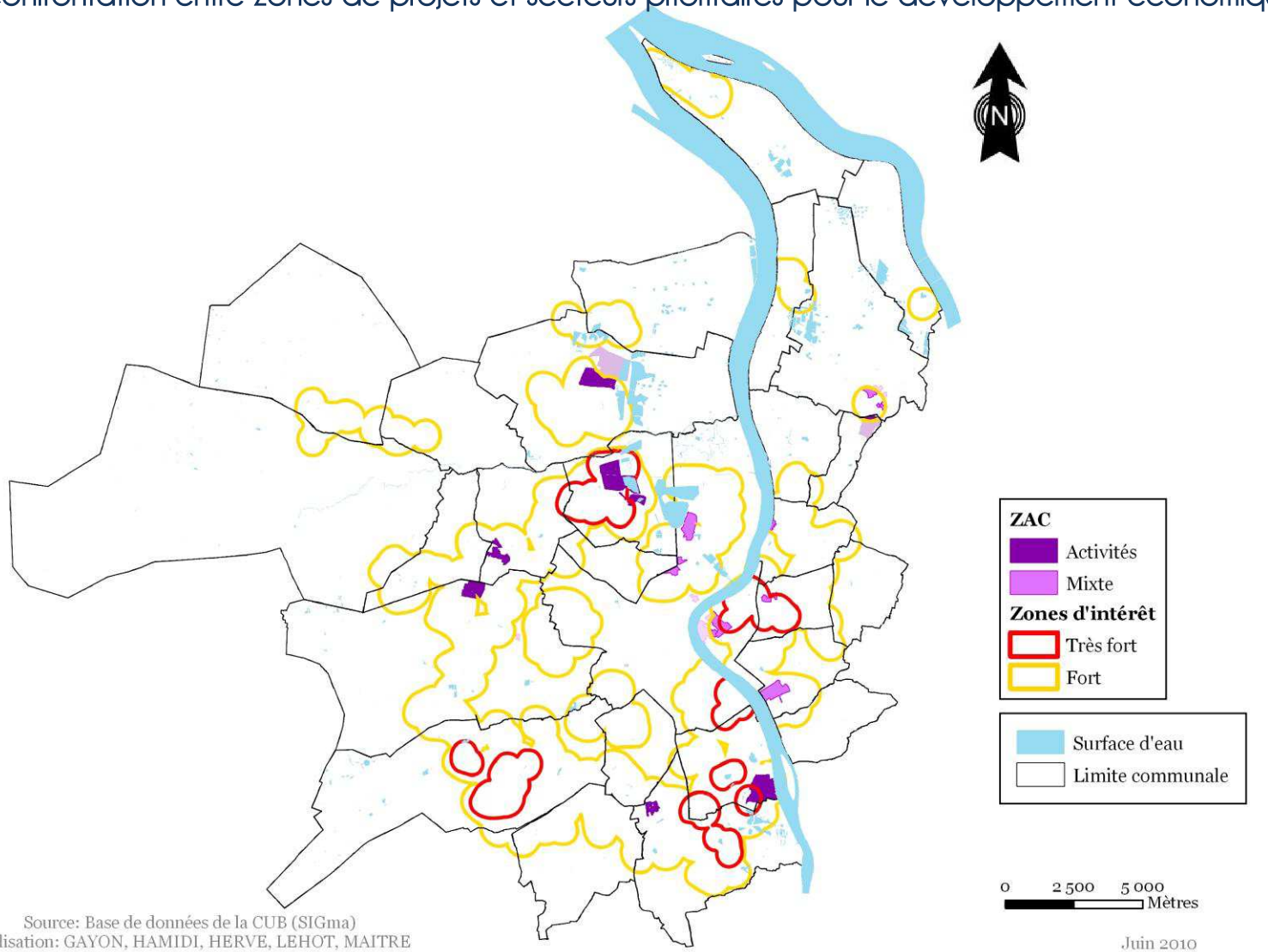
XVI. Confrontation entre zones de projet et secteurs prioritaires pour l'habitat



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

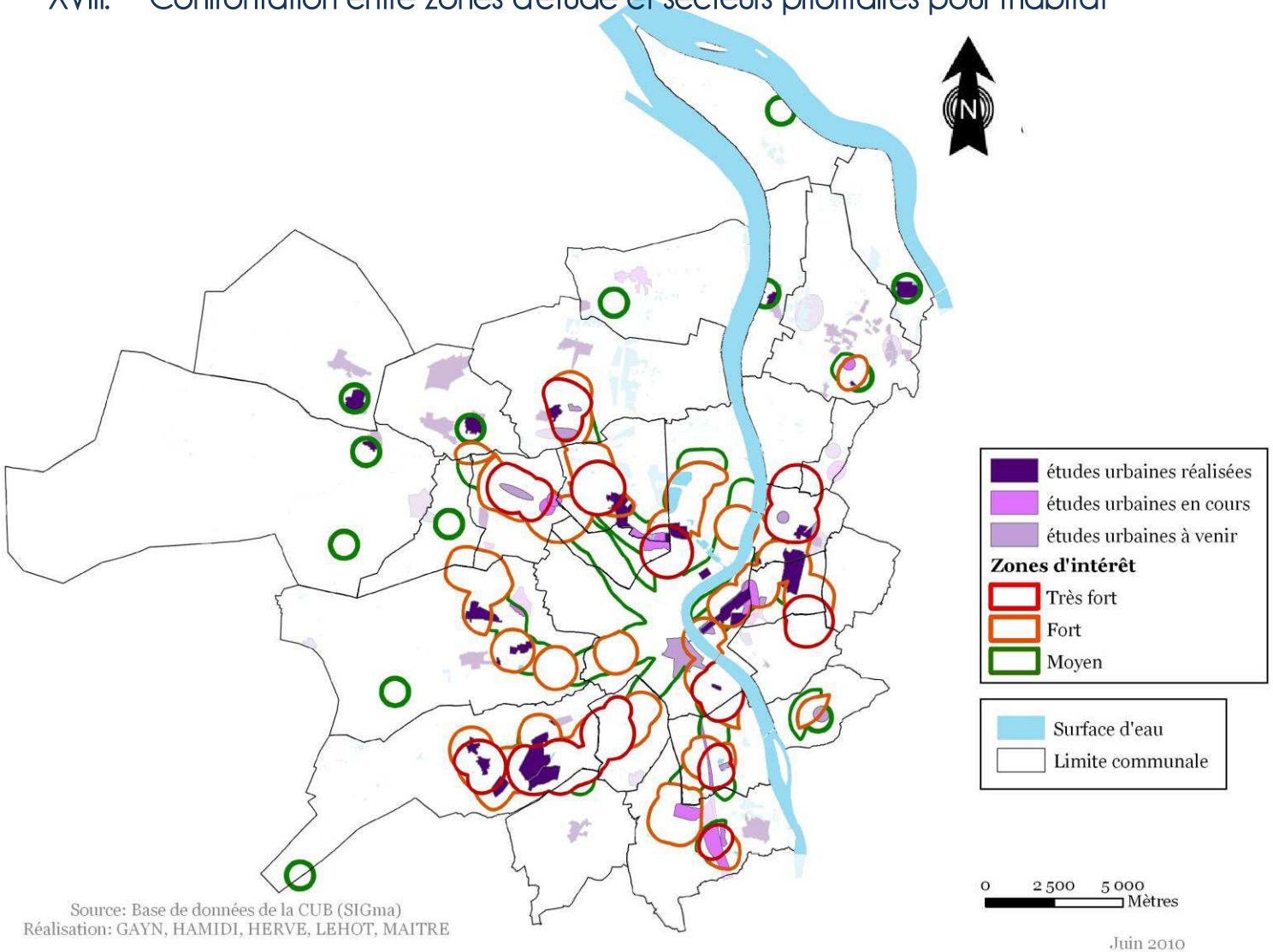
XVII. Confrontation entre zones de projets et secteurs prioritaires pour le développement économique



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

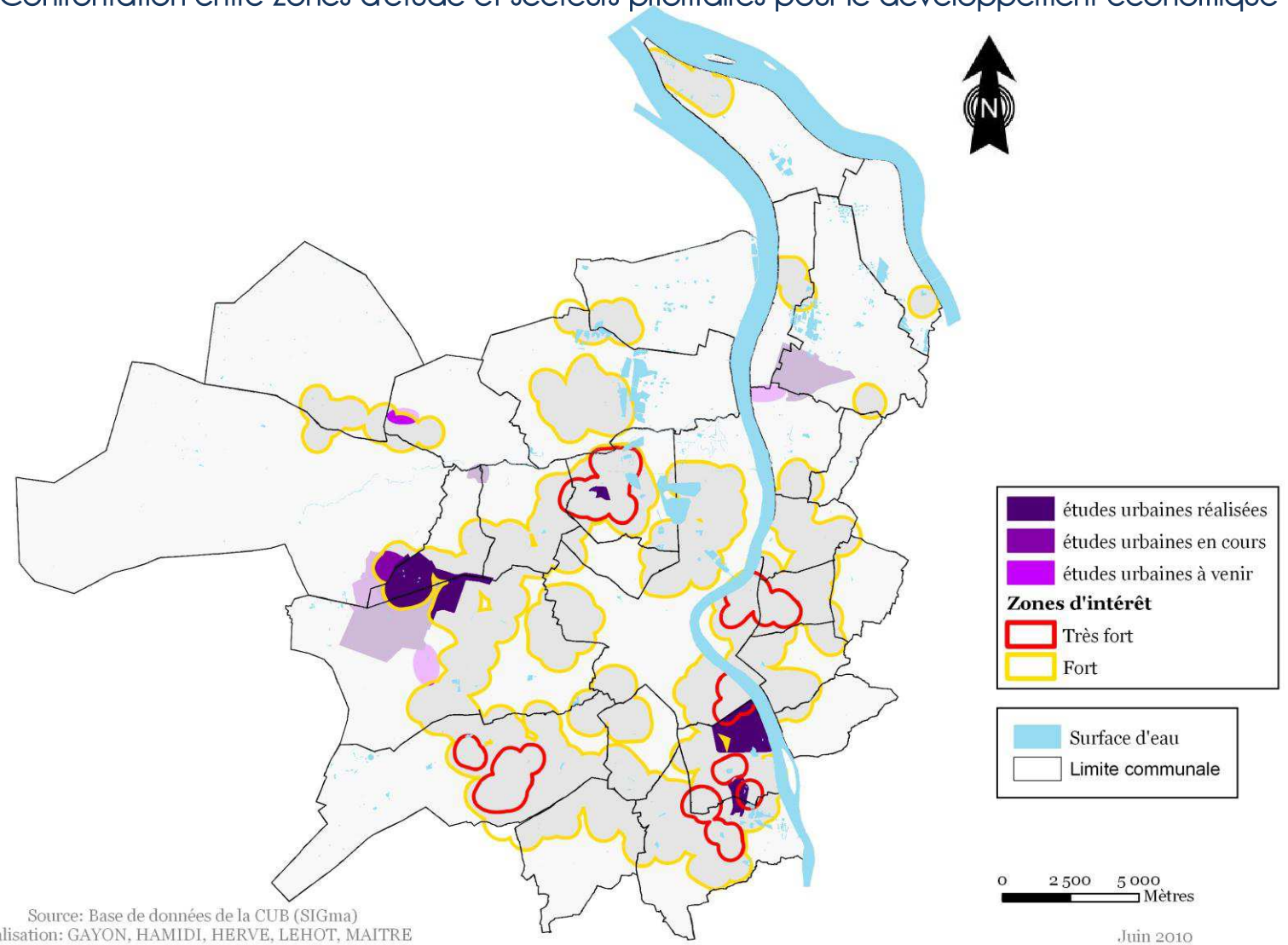
XVIII. Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour l'habitat



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYN, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

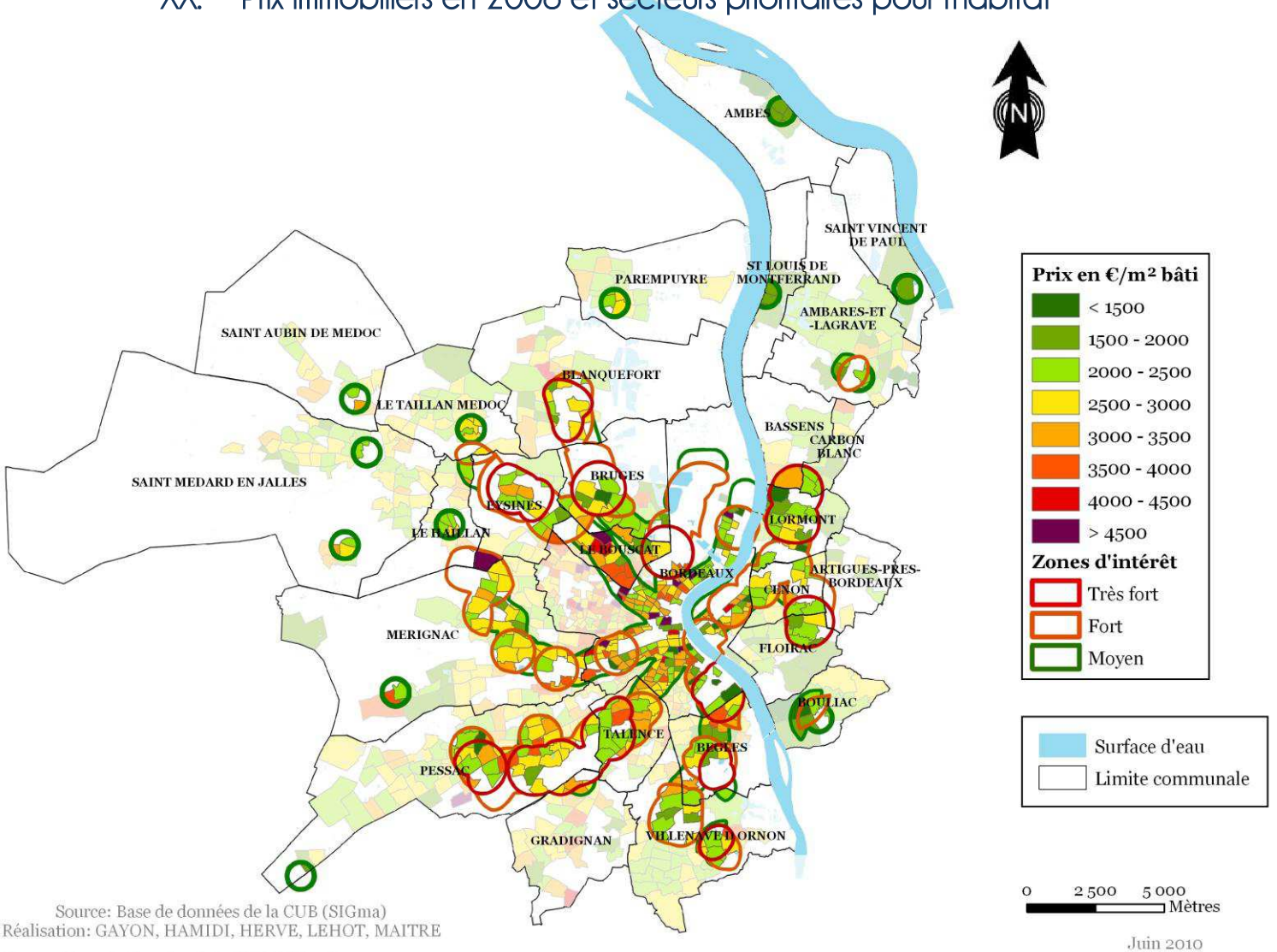
XIX. Confrontation entre zones d'étude et secteurs prioritaires pour le développement économique



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

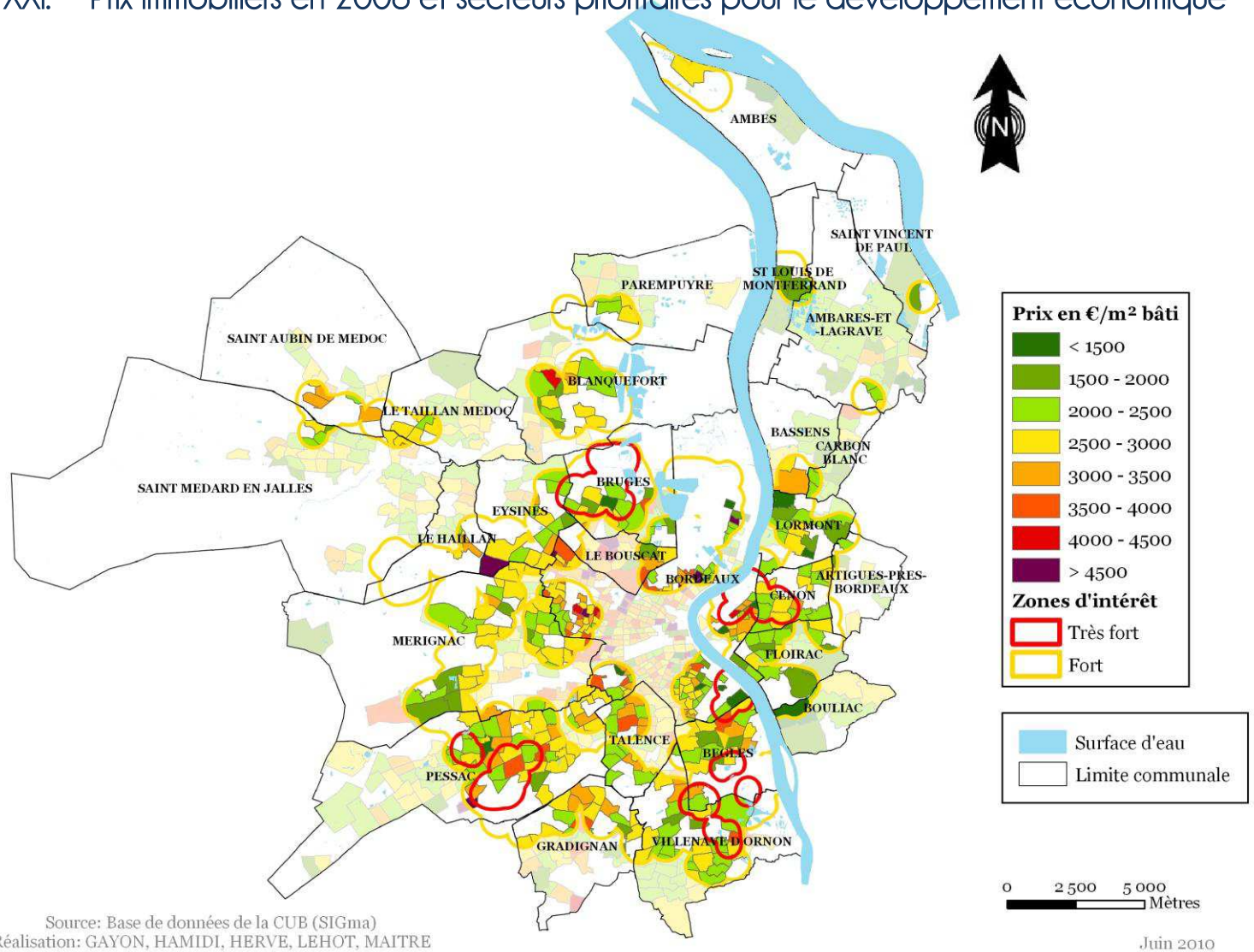
XX. Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour l'habitat



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

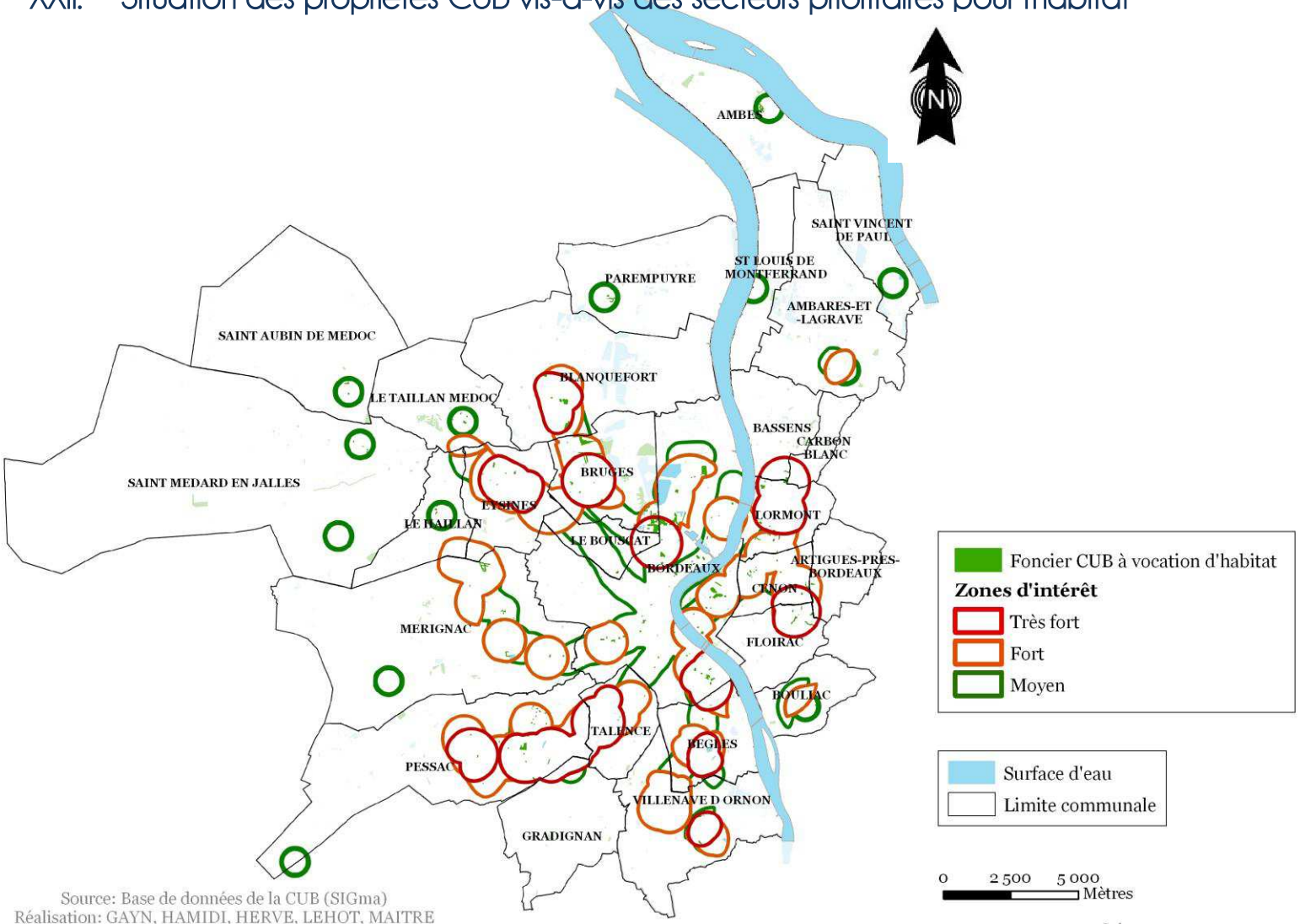
XXI. Prix immobiliers en 2008 et secteurs prioritaires pour le développement économique



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

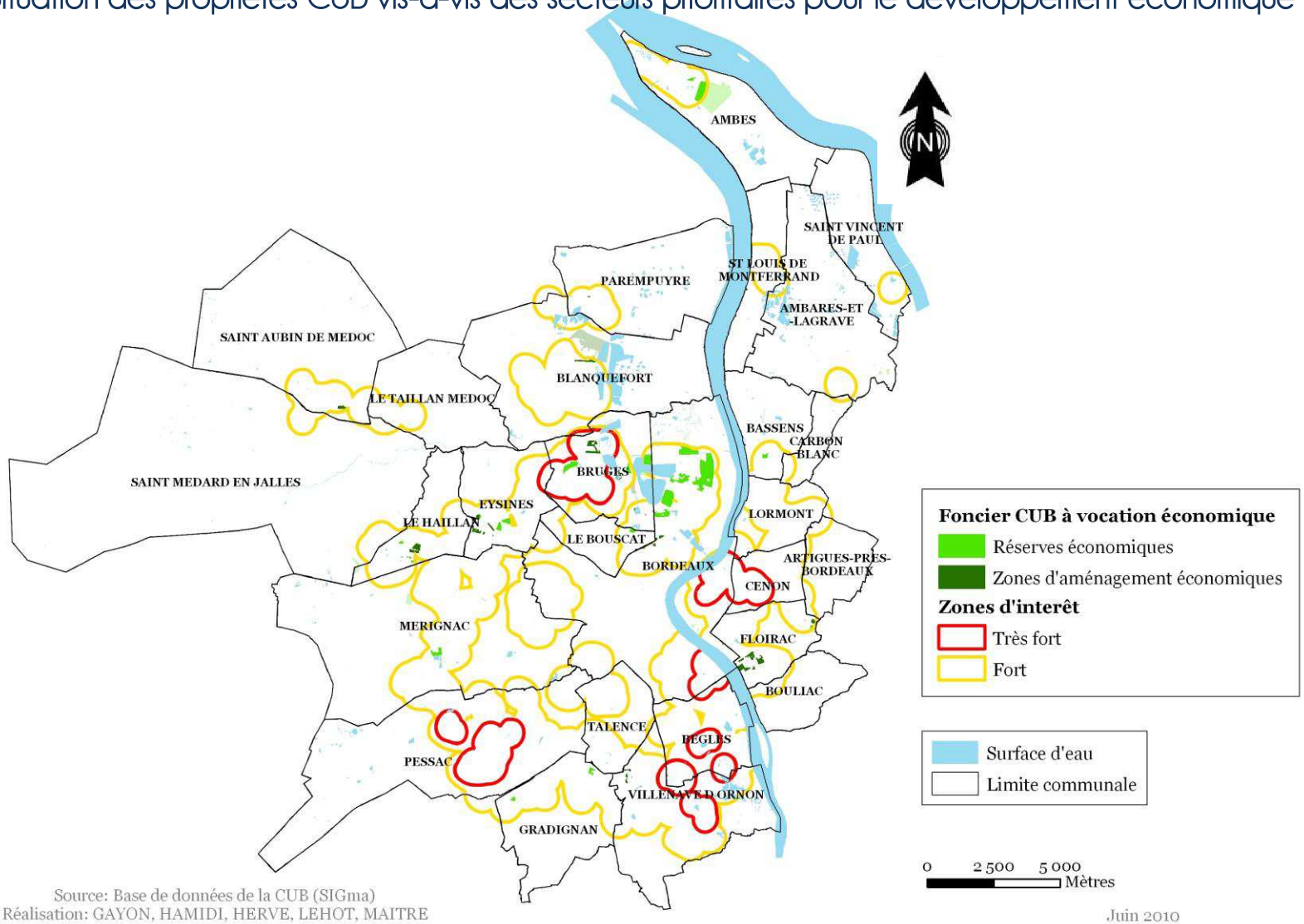
XXII. Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour l'habitat



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYN, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

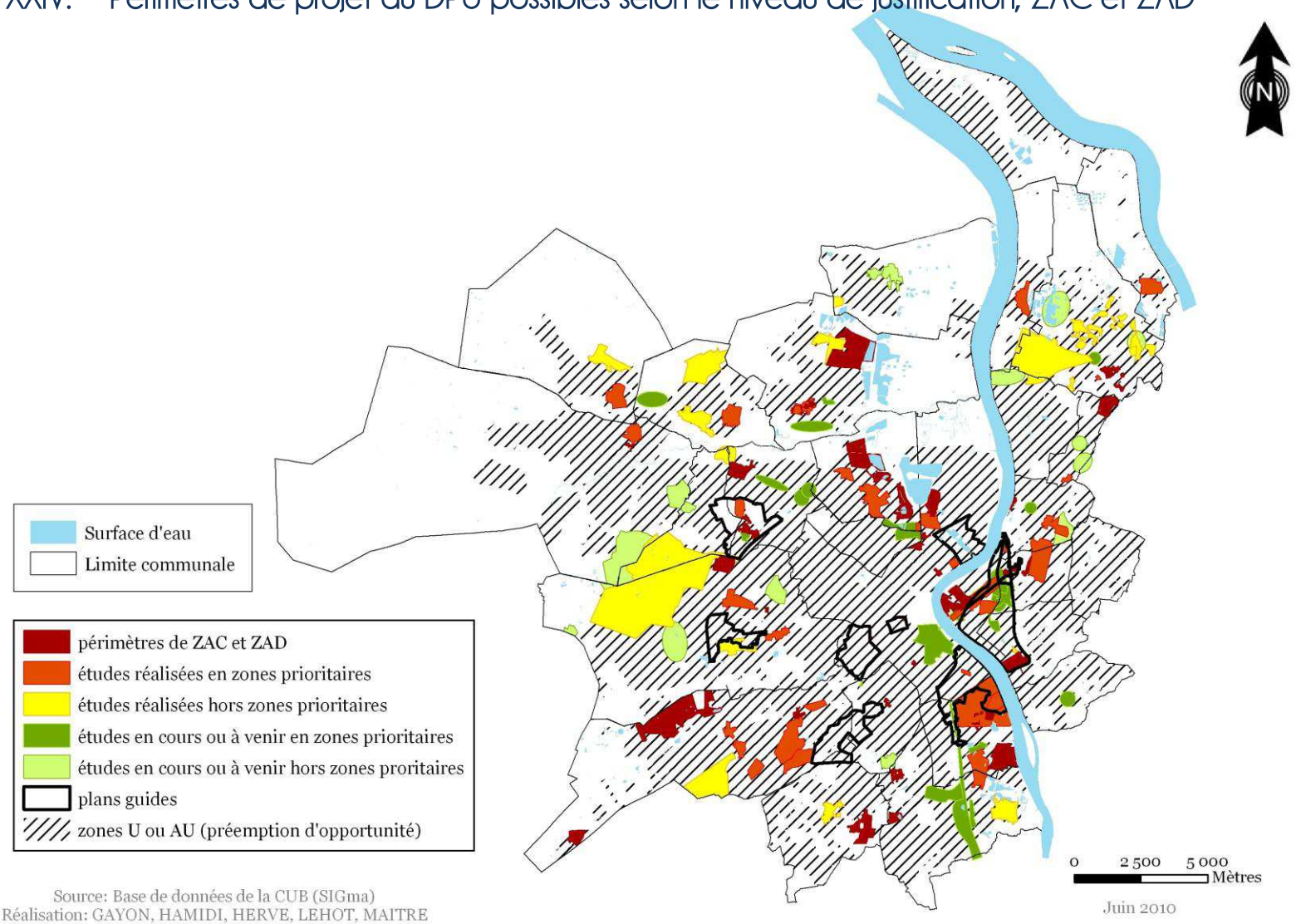
XXIII. Situation des propriétés CUB vis-à-vis des secteurs prioritaires pour le développement économique



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

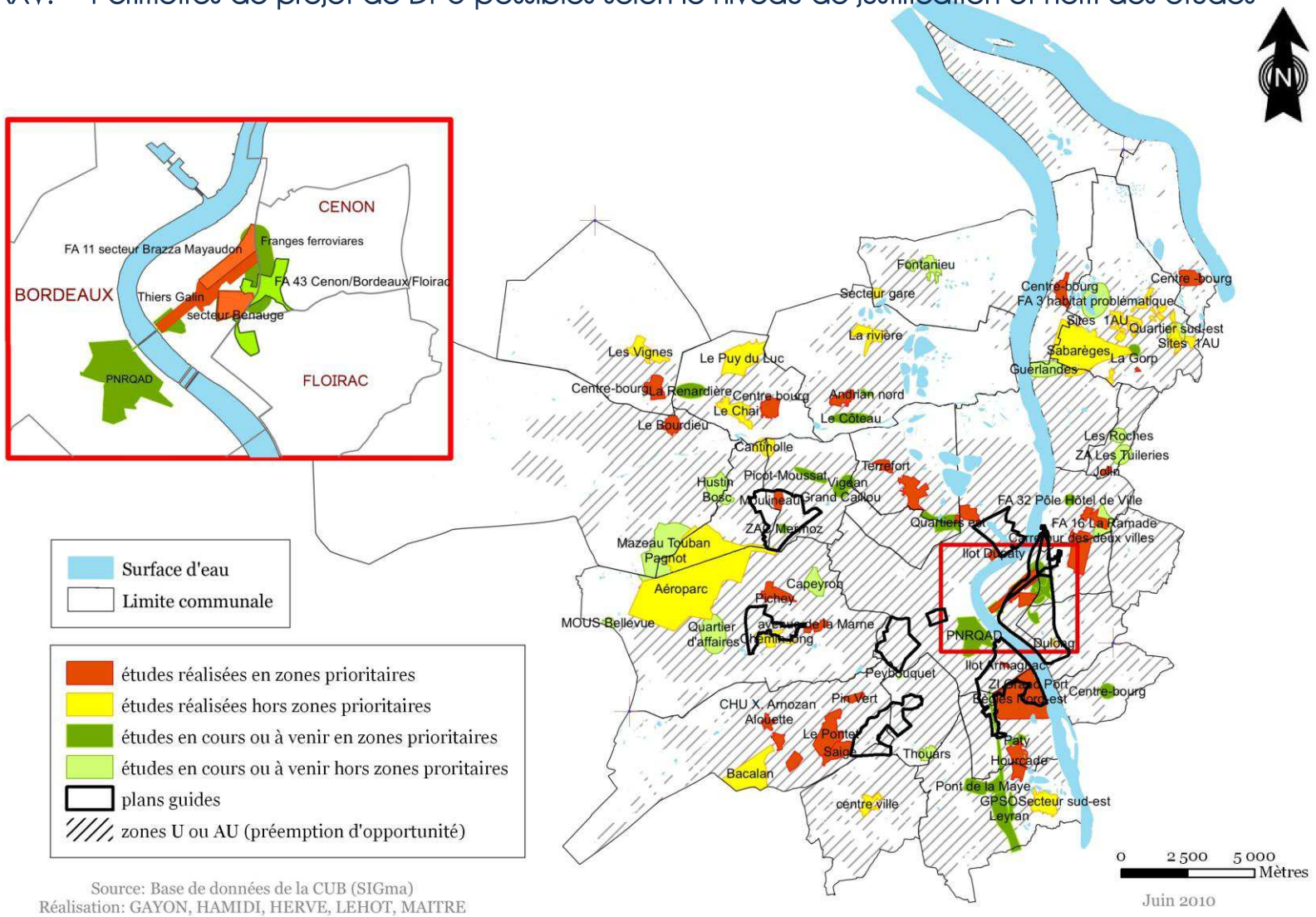
XXIV. Périmètres de projet du DPU possibles selon le niveau de justification, ZAC et ZAD



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

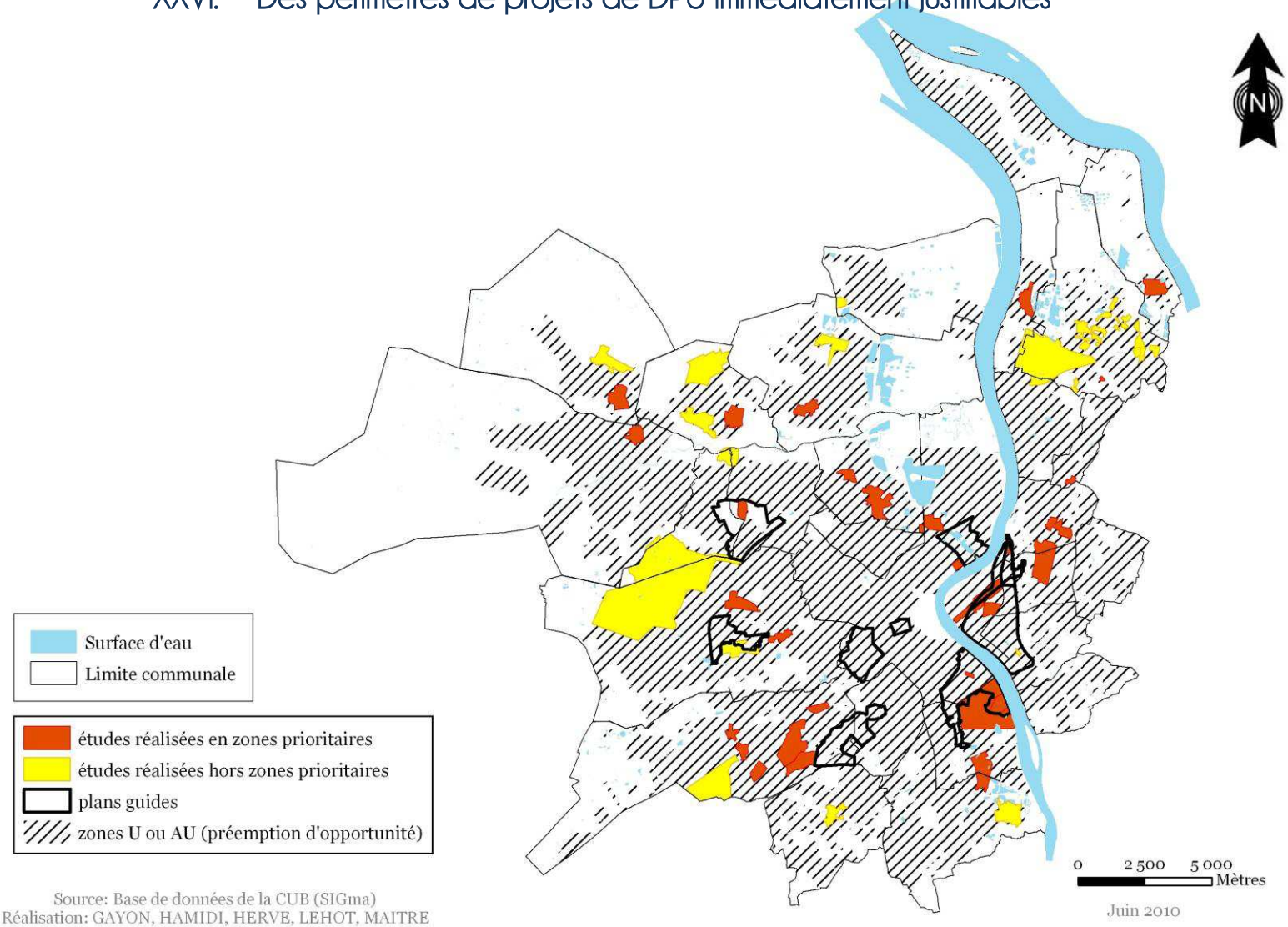
XXV. Périmètres de projet de DPU possibles selon le niveau de justification et nom des études



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

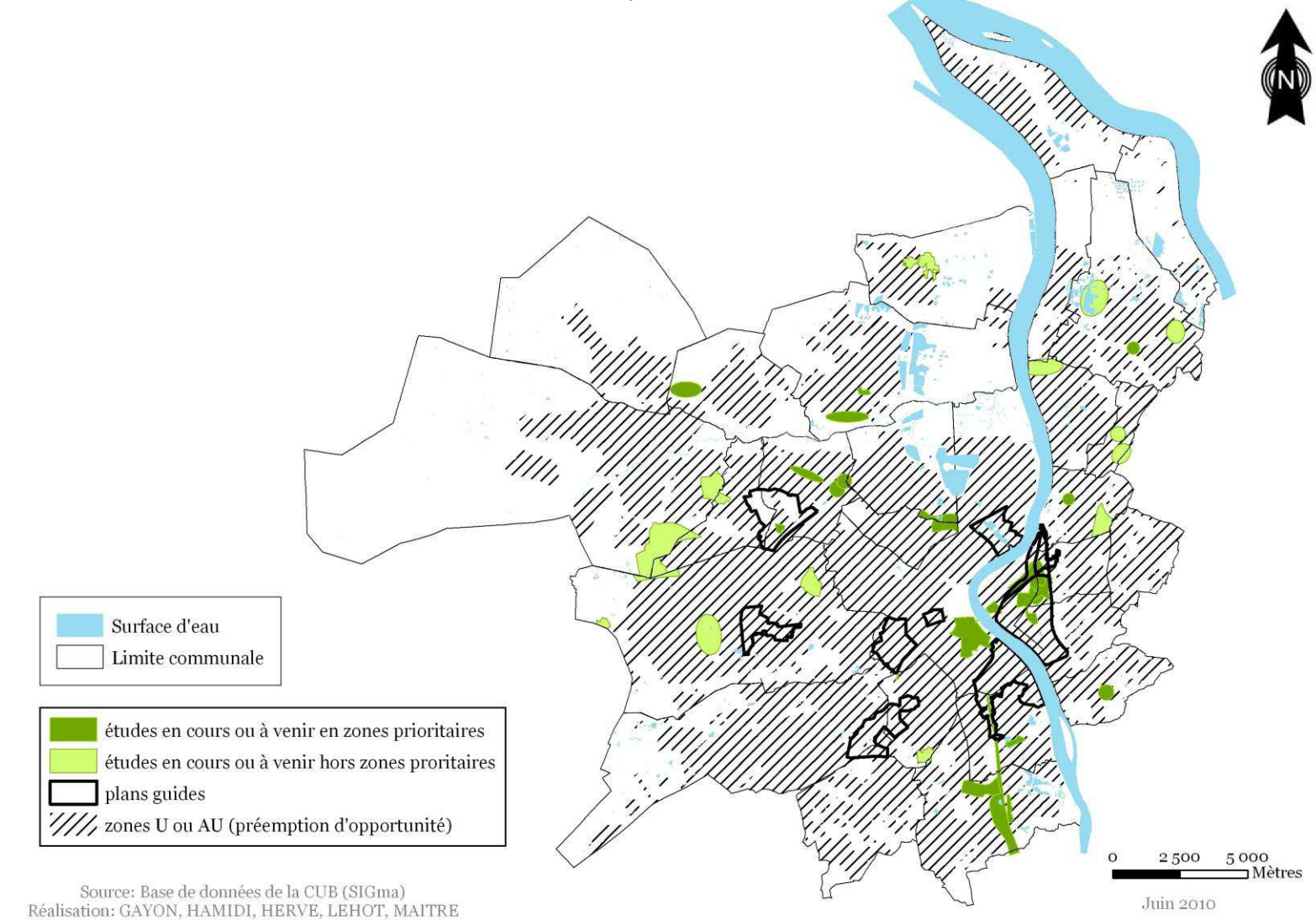
XXVI. Des périmètres de projets de DPU immédiatement justifiables



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

XXVII. Périmètres de projet de DPU ultérieur



Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

Source: Base de données de la CUB (SIGma)
Réalisation: GAYON, HAMIDI, HERVE, LEHOT, MAITRE

ANNEXES

I. Organisation des services communautaires (source : CUB)

II. Nouvelle organisation des services communautaires (source : CUB)

III. Fiches d'information (source : pôle développement économique de la CUB)

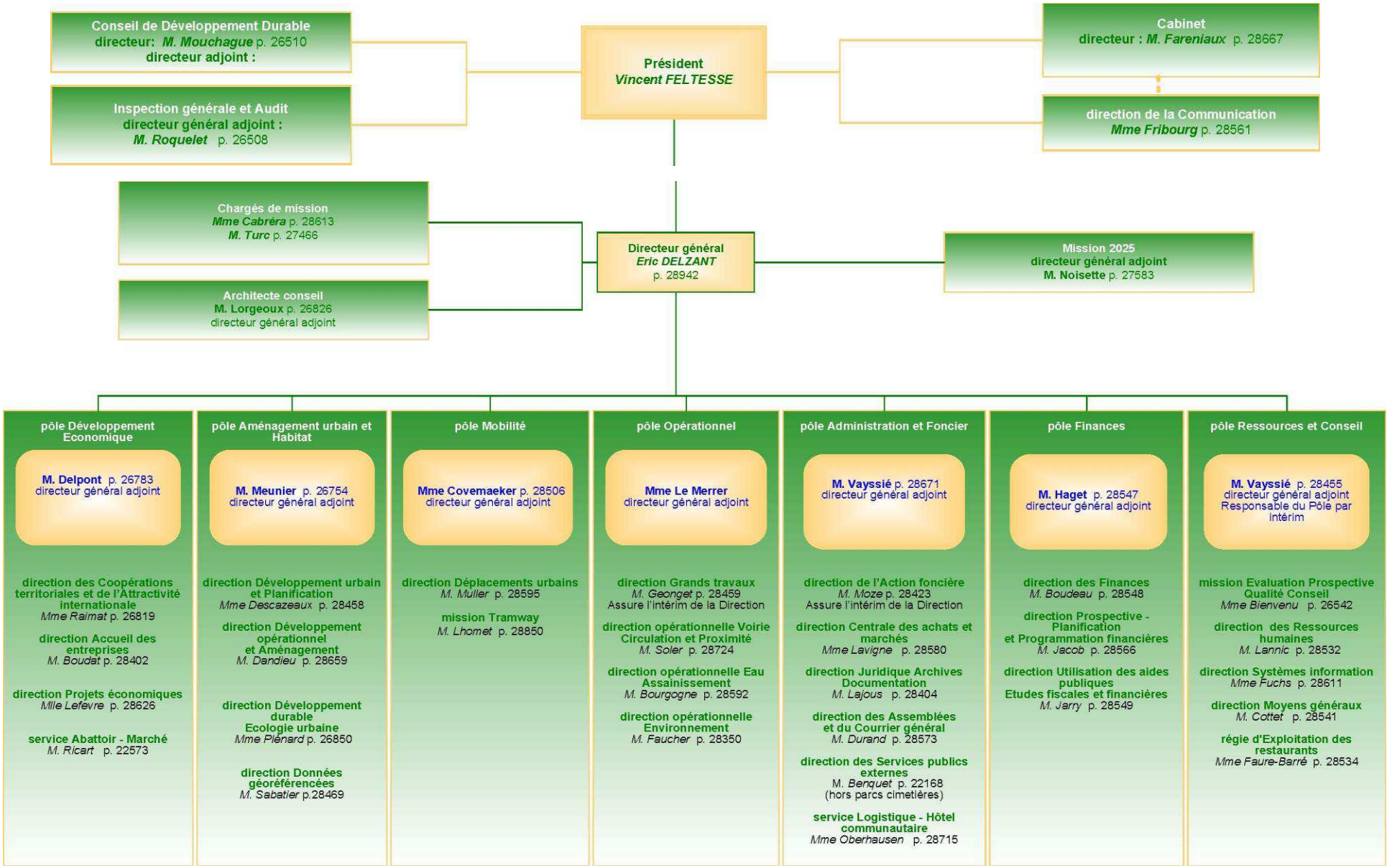
IV. Article de presse : Objectif 1.000.000 (source : Sud-Ouest 12/07/10)

V. Point d'avancement 50.000 logements (source : CUB)

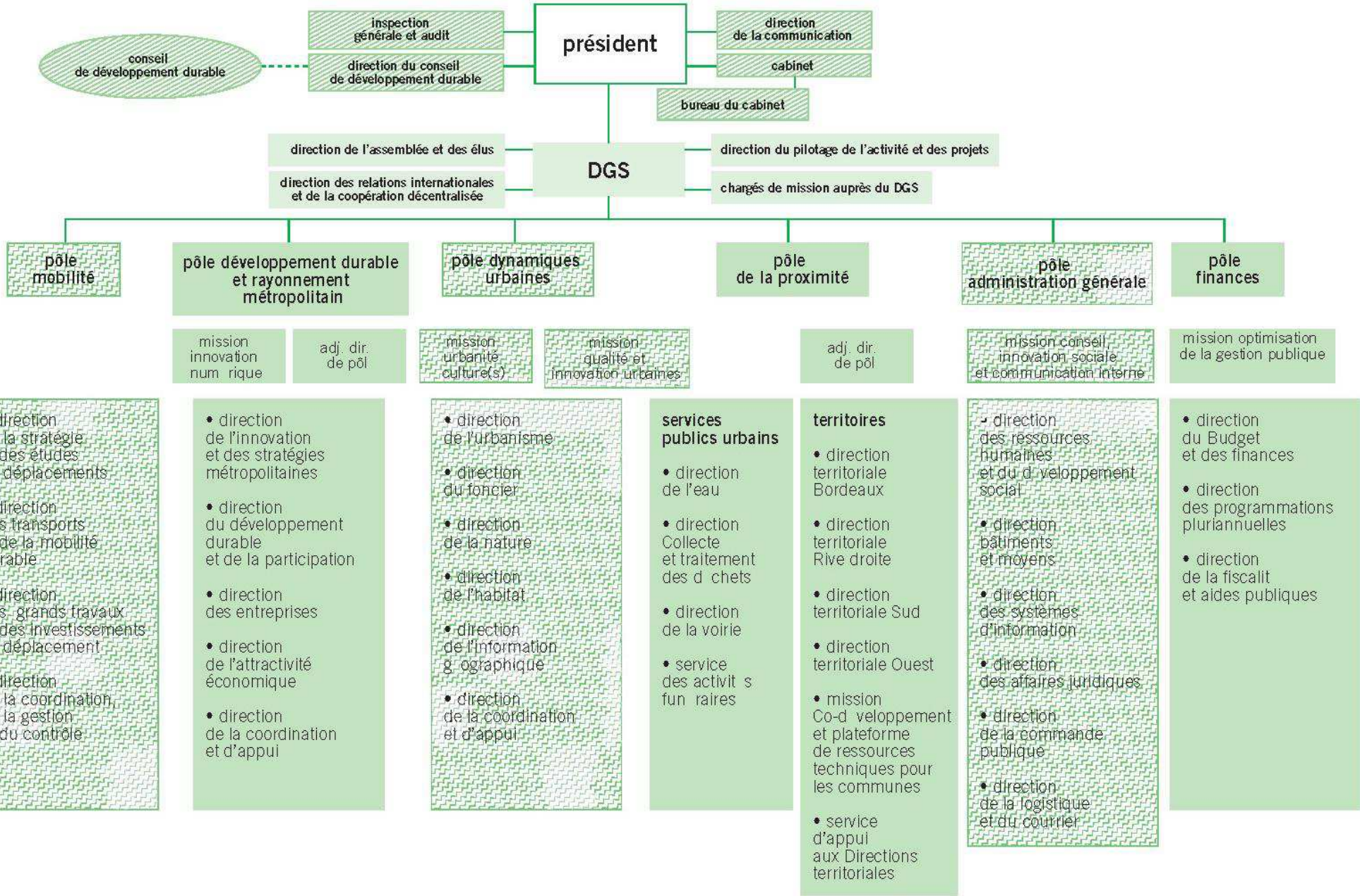
VI. Délibération Vente du foncier (source : CUB)

VII. Rapport Bureau (source : CUB)

I. Organisation des services communautaires (source : CUB)



II. Nouvelle organisation des services communautaires (source : CUB)



III. Fiches d'information (source : pôle développement économique de la CUB)

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX

LA CUB

PÔLE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

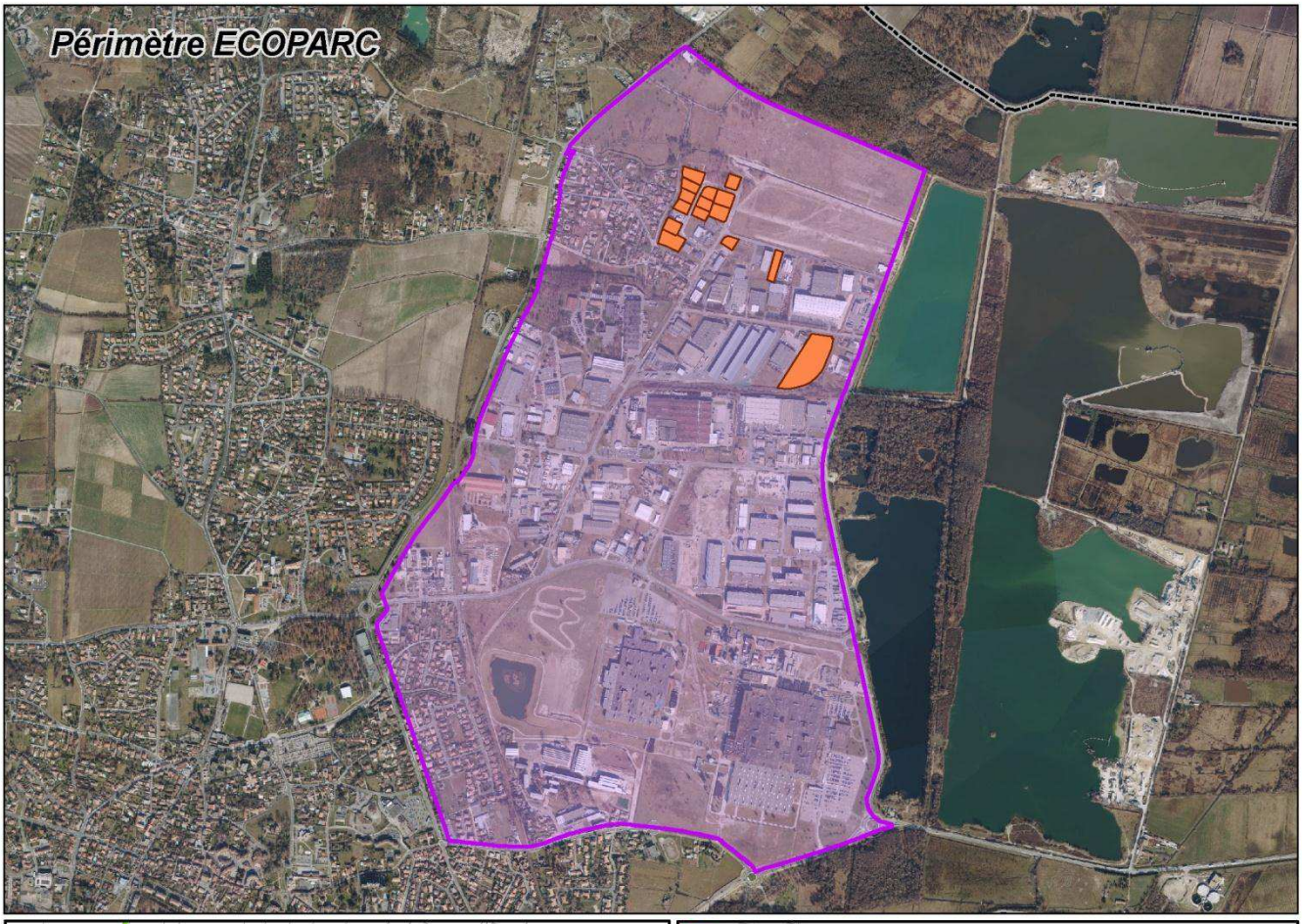
DIRECTION ACCUEIL DES ENTREPRISES

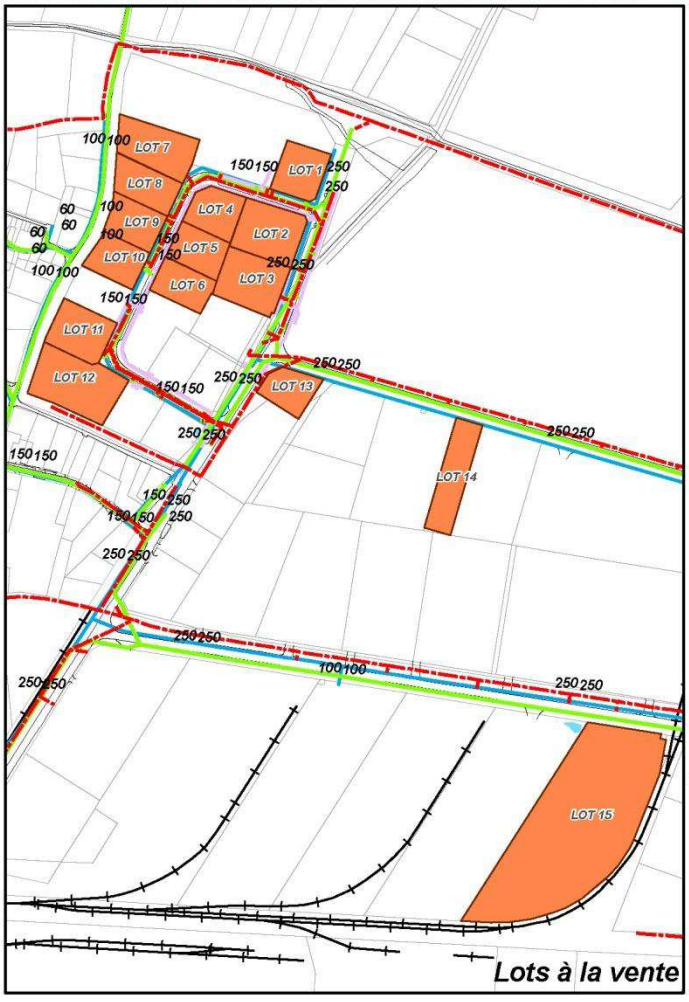
CENTRE ACCUEIL DES ENTREPRISES

ECOPARC - BORDEAUX - BLANQUEFORT

Caractéristiques des terrains communautaires

juin 2009





Légende

- Réseau d'eau pluviale
- Réseau d'eau usée
- Canalisations d'eau potable
- Réseau haut débit
- Voie ferrée

LA CUB

Traitement : © DPE/DAE
proposé le juin 2009
source : cadastre DGI 2005
source : FTN © IGN- 1999
source : © IGN BD Carto- 2001
source : © IGN BD Topo Paris 2004
source : a'urba plu modif 18012008
Travail/DAE/Fiches d'informations_lot 15

FICHE D'INFORMATIONS

Commune = Blanquefort

Cadre Juridique

LAD ☐ ZAC ☒ Terrains diffus à vocation économique ☐

SECTEUR PLU	UE 4
CONTRAINTES	
Contraintes PLU	
• Plan d'exploitations aux risques naturels (PM1)	Néant
• Protection des installations classées (PM2)	Néant
• Protection des transmissions radioélectriques (PT1 / PT2)	Néant
• Zone ferroviaire (T1)	Néant
• Dégagement aéronautique (T5)	Oui
• EBC	Néant
Servitudes	
• Hydrocarbure liquide et liquéfié sous pression (I1)	Néant
• Canalisation de transport et de distribution du gaz (I3)	Néant
• Canalisation électrique (aérienne ou enterrée) (I4)	Néant
• Mine et Carrière (I6)	Néant
• Communication téléphonique et télégraphique (PT3)	Néant
Autres contraintes	
• Périmètre SEVESO	Néant
• PPRI	Zone blanche
EMPRISE CONCERNEE	
- Références cadastrales ou numéro de lot :	056 CB 101 – Lot n°15
- Superficie :	≈ 20.000 m²
Niveau de prix	
Secteur embranché	45 à 55 euros
Niveau d'équipement de la parcelle	
Assainissement	
• *Eau potable*	Oui (à desservir)
• *Eaux usées*	Oui
• *Eaux Pluviales*	Oui (à desservir)
• *Réseau unitaire*	Non
Voirie	Oui
Dépression charretière	Oui (à desservir)
Electricité	Oui (puissance disponible à confirmer par ERDF)
Haut Débit	Non (contacter le délégataire INOLIA)
Téléphonie	Oui (à desservir)
Desserte ferrée	Embranchable
Gaz	Non (voir le concessionnaire REGAZ)

Observations : *L'équipement des lots en électricité ne peut se faire qu'après avoir eu connaissance des besoins spécifiques de chaque projet.*
Les surfaces et dimensions sont informatives, seul le document d'arpentage déterminera des mesures opposables.

IV. Article de presse : Objectif 1.000.000 (source : Sud-Ouest 12/07/10)

L'agglo doit baisser les prix

LOGEMENT Si elle veut atteindre le million d'habitants, la CUB devra construire plus haut et peut-être moins beau

LAURIE BOSDECHER
l.bosdecher@sudouest.fr

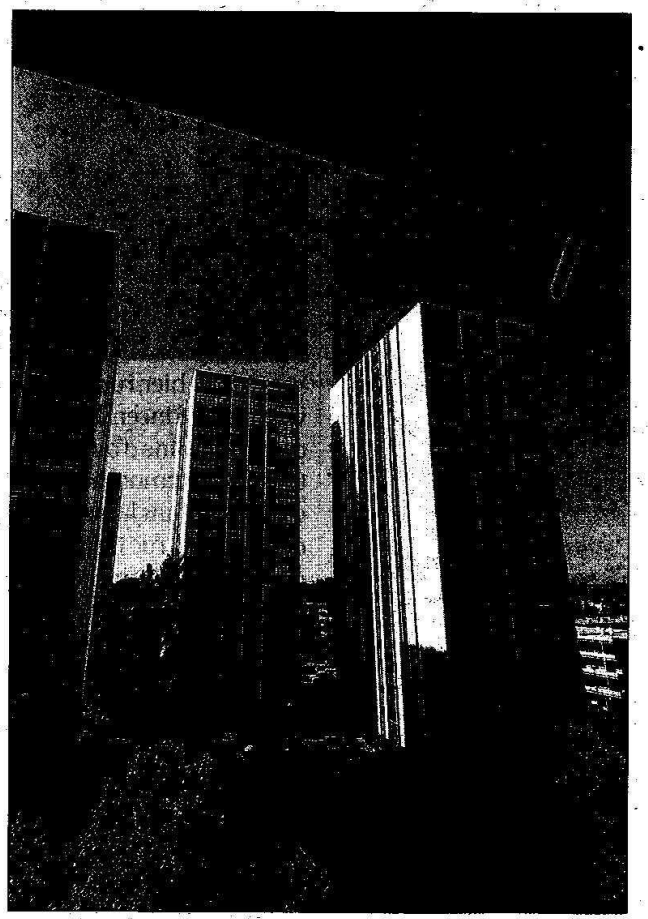
Famille avec deux enfants. Cherche logement de type T4 sur l'agglomération bordelaise, dans le parc privé, à un prix accessible. Mission de l'ordre de l'impossible ou presque. Le mètre carré habitable avoisine les 3 300 euros le mètre carré. Le pavillon individuel a finalement été trouvé à 160 000 euros, à Listrac, dans le Médoc, à 40 kilomètres de Bordeaux.

Ce cas n'est pas isolé. Depuis dix ans, la croissance de logements s'est envolée en Gironde hors de la Communauté urbaine, au point même d'enregistrer plus de permis de construire que sur l'agglomération.

Arc le long de la Garonne

Comment inverser la tendance ? C'est le sujet sur lequel ont planché les élus de la Communauté urbaine, réunis hier à Eysines. À l'horizon 2030, ils souhaitent accueillir un million d'habitants. Une ambition qui s'appuie « sur le dynamisme sans cesse croissant sur l'agglomération », selon le président socialiste de la CUB, Vincent Feltesse.

Attirer 250 000 habitants de plus en deux décennies, cela se traduit par la construction de 8000 à 9 000 logements par an, au minimum. La colonne vertébrale de ce développement est déjà dessinée autour d'un arc le long de la Garonne dans la ville centre qui vise 100 000 habitants supplémentaires. 50 000 logements sont également prévus sur le long des lignes de tramway et des gares. Mais cela ne suffira pas.



Va-t-on voir à nouveau des tours, comme ici à Pessac ? Les élus réfléchissent aussi sur la densité horizontale. PHOTO ARCHIVES SO

RICHES ET SEULS

Deux tiers des logements neufs dans l'agglomération sont vendus à des investisseurs. La raison ? Les prix sont prohibitifs pour les primo-accédants. Un T3 est vendu en moyenne 162 000 euros dans l'ancien, 207 000 euros dans le neuf. Conséquence : le niveau de vie augmente malgré la relance de production de logements sociaux depuis deux ans. La taille des ménages se réduit, surtout dans la ville centre qui ne compte que 1,77 personne par logement.

Les élus de la CUB ne veulent pas toucher aux espaces naturels. L'idée est plutôt de densifier là où l'habitat est déjà présent, sur les friches industrielles ou les délaissés de voirie. Comment ? « La hauteur ne doit pas être un frein pour l'élu », suggère Alain Ferrasse, représentant la fédération des promoteurs et constructeurs.

Faut-il construire plus haut pour préserver la forêt et les espaces naturels ? Les maires semblent prêts. Construire sur plus d'étages a aussi l'avantage de faire baisser le prix du foncier. Un moyen qui permettrait de faire venir les ménages les moins aisés qui ont fui l'agglomération. « La densité ne se concrétise pas que dans la construction de tours. Elle peut être horizontale », tempère le maire d'Eysines Christine Bost.

Réticences sur le collectif

Acheter un logement dans du collectif, les Bordelais y sont-ils prêts ? « Ils y sont défavorables, alors que cela ne pose aucun problème à Lyon ou Marseille, relève Alain Ferasse. Ils sont attachés à un style. »

Donnée qui risque de compter. Construire moins cher tout en répondant aux normes de développement durable, « c'est moins beau », précise-t-il. Deux pistes pour les élus : travailler sur les espaces publics autour de ces logements et préparer les habitants à ce changement de culture.

Ce nouveau défi concerne également les bailleurs sociaux. « Nous devons diversifier notre offre car nous accueillons de plus en plus de populations qui n'ont pas les mêmes modes de vie », remarque Bernard Blanc, directeur d'Aquitanis. Mais pour eux aussi, le nerf de la guerre reste le prix du foncier.

« Nous n'arriverons pas à passer à 9 000 logements par an sans la création d'un établissement public foncier », relève le président Vincent Feltesse. Un outil dont ne veulent pas entendre parler les élus Communauté d'avenir (UMP-Modem) aujourd'hui, estimant qu'il existe d'autres moyens pour constituer des réserves foncières.

V. Point d'avancement 50.000 logements (source : CUB)

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX

LA CUB

RAPPORT A LA COMMISSION
BUREAU

SEANCE DU 27 mai 2010

N° **15961**

POLE AMENAGEMENT URBAIN ET HABITAT

Direction Pôle aménagement Urbain et Habitat

Point d'avancement de la démarche : 50 000 logements autour des axes de déplacement.

RESUME

A la suite de la présentation de l'ensemble de la démarche 50 000 logements lors du bureau du 8 avril, un nouveau point d'information vous est proposé aujourd'hui permettant d'acter les modalités précises d'engagement de la procédure, de fixer le calendrier et de préciser les articulations avec les autres démarches en cours.

L'opération est estimée à €uros en dépenses

☐ Elle est prévue au budget principal dans l'exercice

☐ Son financement reste à déterminer : financement à dégager

Commentaire :

RAPPORT A LA COMMISSION
Bureau

POLE AMENAGEMENT URBAIN ET HABITAT

SEANCE DU 27 mai 2010

Direction Pôle aménagement Urbain et Habitat

N° **15961**

Point d'avancement de la démarche : 50 000 logements autour des axes de déplacement.

A la suite de la présentation de l'ensemble de la démarche 50 000 logements lors du Bureau du 8 avril, un nouveau point d'information vous est proposé aujourd'hui permettant d'acter les modalités précises d'engagement de la procédure, de fixer le calendrier et de préciser les articulations avec les autres démarches en cours.

- La procédure mise en place.

Après un travail mené par les services communautaires et des consultations externes, la procédure de dialogue compétitif est retenue comme la plus adaptée à nos objectifs.

Après un appel à candidatures ouvert, 5 équipes seront retenues sur référence pour participer à la première phase celle du dialogue compétitif à proprement parler. Lors de cette phase un dialogue s'organisera entre chaque équipe et le maître d'ouvrage sur une proposition des candidats de stratégie urbaine correspondant au croisement des enjeux déplacement / urbanisme. L'objectif de cette phase est d'aboutir à une proposition par chaque équipe déclinée sous forme de cahier des charges décrivant de manière précise comment passer de la stratégie à l'opérationnel.

Ceci permettra d'engager la seconde phase qui constitue en l'attribution de marchés correspondants à 6 lots visant à la mise en œuvre opérationnelle de cette stratégie. Cela permettra au maître d'ouvrage de retenir de 1 à 6 lauréats. Le contenu de cette phase issu des débats menés en première phase prendra la forme d'un accompagnement de la de réalisation du projet : plan guide ou autres à l'exclusion de mission de maîtrise d'œuvre Bâtiment ou espaces publics.

Il est prévu une indemnisation de la phase de dialogue compétitif qui devrait se dérouler sur une durée de 4 mois à hauteur de 100 000 Euros H.T. par équipe.

Comme indiqué lors du précédent rapport au Bureau, cette consultation d'un mode nouveau est destinée à des équipes constituées autour d'un mandataire architecte urbaniste. Les futurs constructeurs publics et privés seront eux associés au processus sous forme d'un collège parallèle à la maîtrise d'ouvrage pour que demain ils puissent se saisir des propositions et des idées produites dans le cadre de cette démarche. Un travail de communication adaptée sera également réalisé tout au long de ce processus pour qu'il soit largement ouvert.

- Le calendrier

Avec une publicité de l'appel à concurrence faite avant la fin mai, l'objectif fixé est de pouvoir retenir les cinq équipes appelées à participer au dialogue compétitif début juillet. En effet il est important d'articuler ce nouveau processus avec les grandes opérations d'ores et déjà lancées suivant des démarches nouvelles :

- missions N. Michelin sur les bassins à Flots et W. Maas sur Bastide Niel
- accord-cadre sur la partie Bordeaux de l'OIN Eur'Atlantique

Compte tenu du type de procédure choisie, cette sélection des 5 équipes sera une décision de compétence directe de M. le Président.

Il est proposé que cette procédure soit présentée à la commission urbanisme/habitat du 22 juin et au conseil du 9 juillet

La phase de dialogue compétitif débutera en juillet et est fixée à environ 4 mois permettant d'attribuer le marché début 2011. L'attribution du marché se fera elle après avis de la Commission d'appel d'offres. Ce marché d'accompagnement du projet aura une durée de 9 mois.

- Articulation avec les autres procédures

Cette démarche se met en place au moment où des interventions lourdes à visée opérationnelle s'engagent notamment sur le vaste secteur Eur'Atlantique. Ainsi pour un développement équilibré de notre territoire et atteindre les objectifs de la ville millionnaire, il est nécessaire d'inscrire cette démarche 50 000 logements dans la même temporalité que ces grands projets, de viser un objectif de production ambitieux mais avec un choix résolu d'une méthode nouvelle.

Dès lors, le travail sur les opérations engagées et les études en cours a vocation en parallèle à être poursuivi pour continuer à bénéficier de l'expertise d'ores et déjà déployée sur le territoire. Cette démarche 50 000 logements a néanmoins l'ambition d'être mobilisatrice et productrice des valeurs de modernité pour construire la ville autrement.

VI. Délibération Vente du foncier (source : CUB)

COMMUNAUTE URBAINE DE BORDEAUX

EXTRAIT

DU

REGISTRE DES DELIBERATIONS

DU

CONSEIL DE COMMUNAUTE

Séance du 25 juin 2010
(Convocation du 14 juin 2010)

Aujourd'hui Vendredi Vingt-Cinq Juin Deux Mil Dix à 09 Heures 30 le Conseil de la Communauté Urbaine de BORDEAUX s'est réuni, dans la salle de ses séances sous la présidence de Monsieur Vincent FELTESSE, Président de la Communauté Urbaine de BORDEAUX.

ETAIENT PRESENTS :

M. FELTESSE Vincent, M. JUPPE Alain, M. DAVID Alain, M. CAZABONNE Alain, M. BENOIT Jean-Jacques, M. BOBET Patrick, M. BRON Jean-Charles, Mme CARTRON Françoise, M. CAZABONNE Didier, M. CHAUSSET Gérard, Mme CURVALE Laure, M. DUCHENE Michel, M. DUPRAT Christophe, M. FAVROUL Jean-Pierre, Mme FAYET Véronique, M. FLORIAN Nicolas, M. FREYGEFOND Ludovic, M. GAÜZERE Jean-Marc, M. GELLE Thierry, M. GUICHARD Max, M. HERITIE Michel, Mme ISTE Michèle, M. LABARDIN Michel, M. LABISTE Bernard, M. LAMAISON Serge, M. OLIVIER Michel, M. PIERRE Maurice, M. PUJOL Patrick, M. ROSSIGNOL Clément, M. SEUROT Bernard, M. SOUBIRAN Claude, M. TOUZEAU Jean, M. TURON Jean-Pierre, Mme DE FRANCOIS Béatrice, M. MAURRAS Franck, M. SOUBABERE Pierre, M. ANZIANI Alain, M. ASSERAY Bruno, Mme BALLOT Chantal, M. BAUDRY Claude, Mme BONNEFOY Christine, M. BONNIN Jean-Jacques, M. BOUSQUET Ludovic, Mme BREZILLON Anne, M. BRUGERE Nicolas, M. CAZENAVE Charles, M. CHARRIER Alain, Mme CHAVIGNER Michèle, Mme COLLET Brigitte, M. COUTURIER Jean-Louis, M. DANJON Frédéric, M. DAVID Yohan, Mme DESSERTINE Laurence, Mme DIEZ Martine, M. DOUGADOS Daniel, M. DUART Patrick, M. DUBOS Gérard, M. DUCASSOU Dominique, M. DUPOUY Alain, M. EGRON Jean-François, Mlle EL KHADIR Samira, Mme EWANS Marie-Christine, Mme FAORO Michèle, Mme FOURCADE Paulette, M. GALAN Jean-Claude, M. GARNIER Jean-Paul, M. GUILLEMOTEAU Patrick, M. GUYOMARC'H Jean-Pierre, Mme HAYE Isabelle, M. HURMIC Pierre, M. JOANDET Franck, M. JOUBERT Jacques, M. JUNCA Bernard, M. LAGOFUN Gérard, Mme LAURENT Wanda, M. MANGON Jacques, M. MAURIN Vincent, Mme MELLIER Claude, M. MERCIER Michel, M. MOGA Alain, M. MOULINIER Maxime, Mme NOEL Marie-Claude, M. PAILLART Vincent, Mme PARCELIER Muriel, Mme PIAZZA Arielle, M. POIGNONEC Michel, M. QUANCARD Denis, M. QUERON Robert, M. RAYNAL Franck, M. REIFFERS Josy, M. RESPAUD Jacques, M. ROBERT Fabien, M. ROUVEYRE Matthieu, Mme SAINT-ORICE Nicole, M. SENE Malick, M. SIBE Maxime, M. SOLARI Joël, Mme TOUTON Elisabeth, M. TRIJOULET Thierry.

EXCUSES AYANT DONNE PROCURATION :

Mme BOST Christine à M. FELTESSE Vincent
Mme CARTRON Françoise à M. TOUZEAU Jean jusqu'à 10 h 00

M. CAZABONNE Didier à M. CAZABONNE Alain jusqu'à 11 h 30

M. FREYGEFOND Ludovic à M. LABISTE Bernard jusqu'à 10 h 30

M. GAUTE Jean-Michel à M. GAÜZERE Jean-Marc
M. LAMAISON Serge à M. ANZIANI Alain jusqu'à 10 h 55

Mme LIRE Marie Françoise à M. BOUSQUET Ludovic
M. SAINTE-MARIE Michel à M. BAUDRY Claude
M. TURON Jean-Pierre à M. PIERRE Maurice de 09 h 50 à 12 h 30

Mme LACUEY Conchita à M. COUTURIER Jean-Louis
M. MAURRAS Franck à M. HERITIE Michel jusqu'à 11 h 10

M. AMBRY Stéphane à M. PAILLART Vincent
Mme CAZALET Anne-Marie à Mme SAINT-ORICE Nicole

Mlle COUTANCEAU Emilie à M. DOUGADOS Daniel
M. DAVID Jean-Louis à Mme COLLET Brigitte
Mme DELATTRE Nathalie à M. DUCASSOU Dominique
M. DELAUX Stéphan à Mme DESSERTINE Laurence
Mlle DELTIMPLE Nathalie à M. DUBOS Gérard
M. FEUGAS Jean-Claude à M. GUICHARD Max
M. GUICHEBAROU Jean-Claude à M. FLORIAN Nicolas
M. GUICHOUX Jacques à Mme BALLOT Chantal
M. GUILLEMOTEAU Patrick à M. MOULINIER Maxime jusqu'à 10 h 45

M. JOUBERT Jacques à M. SOLARI Joël à cpter de 12 h 20

M. LOTHAIRE Pierre à M. DUPOUY Alain
M. MILLET Thierry à M. RAYNAL Franck
M. PENEL Gilles à Mme ISTE Michèle
M. PEREZ Jean-Michel à Mme DIEZ Martine
M. RAYNAUD Jacques à M. MERCIER Michel
Mme WALRYCK Anne à Mme TOUTON Elisabeth

LA SEANCE EST OUVERTE

DELIBERATION DU CONSEIL

SEANCE DU 25 juin 2010

POLE ADMINISTRATION ET FONCIER

Direction de l'Action Foncière

N° **2010/0445**

Renouvellement de la stratégie foncière communautaire - Proposition d'organisation du dispositif de remise sur le marché immobilier privé de biens communautaires ne participant pas d'une opération d'aménagement- Approbation - Décision

Monsieur TOUZEAU présente le rapport suivant,

Mesdames, Messieurs

Notre Etablissement public entend se doter d'une stratégie foncière renouvelée prenant pleinement en considération les enjeux et défis auxquels il doit désormais faire face.

Il importe donc de mettre à profit l'évolution attendue de nos modes d'intervention et d'anticipation foncière en engageant également, dès à présent, une démarche novatrice propre à dynamiser nos opérations de remise sur le marché immobilier privé des immeubles, bâtis ou non bâtis, ne présentant plus d'intérêt pour nos projets d'aménagement.

Il ne fait en effet aucun doute que la mise en place d'un dispositif de conduite des cessions immobilières répond à des principes essentiels de la future stratégie foncière communautaire :

- Valorisation et gestion réactive du stock foncier

- Mise en synergie des acteurs communautaires (DAF et PAUH)

C'est donc sur la base des principes présentés ci-après que nos procédures de cessions immobilières pourraient être organisées et ce, à titre expérimental.

Ce dispositif présenterait l'avantage de répondre à toutes les problématiques jusqu'alors recensées en matière de cessions en proposant des solutions adaptées aux différents cas de figure possibles dans le prolongement et en complément de la délibération du 22 juin 2007, fixant les orientations stratégiques en matière de politique foncière.

Rappel Introductif

Au titre des chantiers prioritaires constitutifs de notre future stratégie foncière figure en bonne place la mise en œuvre des règles et méthodes propres à permettre une démarche globale de valorisation du foncier communautaire qui inclut :

. des réaffectations temporaires (relogement, mise à disposition d'associations…)

. des réaffectations définitives à usage public (espace public, stationnement…)

. la cession de certains biens ciblés.

C'est dans cette perspective qu'il est aujourd'hui proposé un premier mode opératoire visant à préciser et cadrer nos opérations de remise sur le marché de biens immobiliers devenus inutiles, ceci dans l'optique du lancement d'une expérimentation sur quelques propriétés.

Eléments de méthode

D'ores et déjà un important travail d'inventaire mené par la Direction de l'Action Foncière (en concertation avec tous les services communautaires) a fait ressortir qu'un certain nombre de terrains, bâtis ou non bâtis, ne présentait plus, a priori d'utilité pour notre Etablissement public au regard de ses compétences et de ses obligations en matière de relogement.

Par ailleurs, pour que ces biens soient identifiés comme étant parfaitement cessibles, il importe, au cas par cas, de compléter l'instruction en recueillant :

. L'avis de la commune sur le territoire de laquelle le bien immobilier considéré est situé, celui-ci pouvant en effet être utile au fonctionnement des services municipaux auquel cas la cession à son bénéfice sera immédiatement diligentée.

. L'avis des bailleurs sociaux, lorsqu'il est préconisé par le Pôle Aménagement Urbain en vue d'une affectation éventuelle à un projet de logement(s) conventionné(s) dans le cadre du PLH communautaire.

A cet égard, notre office Aquitanis et l'OPH Gironde Habitat figurent en premier rang de consultation, eu égard à leur qualité d'Office Public de l'Habitat (OPH) et leur implication dans le développement de l'offre de logements sociaux.

A titre accessoire, dans l'hypothèse où un OPH ne pourrait s'engager, l'intervention d'une SA d'HLM serait alors recherchée, sachant qu'une consultation élargie à l'ensemble desdits acteurs pourrait être lancée, sous une forme simplifiée, par l'intermédiaire de la conférence départementale des organismes HLM de la Gironde regroupant les organismes membres intervenant dans le département.

En dernier lieu, il y aura lieu, le cas échéant, de purger les droits de priorité de l'ancien propriétaire et de l'éventuel acquéreur évincé lorsqu'il s'agit de la revente de biens acquis dans le cadre du Droit de Préemption Urbain par exemple.

Il en va de même du droit de préemption du locataire qu'il conviendra, dans certains cas, de purger préalablement à toute cession.

C'est donc bien après complète réalisation des consultations et démarches ci-dessus décrites que la procédure de remise sur le marché immobilier privé pourra être valablement engagée.

Il vous est donc proposé ci-après de mettre en place un dispositif répondant aux 4 cas de figure pouvant généralement se présenter à nous en fonction des caractéristiques du bien et/ou de l'affectation que l'on souhaite privilégier.

PROPOSITION DE REGLEMENT INTERNE – SOMMAIRE

Identification des biens concernés et procédure retenue

I – Biens immobiliers sans enjeu communautaire particulier

- Délaissés présentant une valeur économique
  - Marché immobilier des notaires (MIN)
- Délaissés inconstructibles et/ou de très faibles capacités
  - Cession de proximité

II – Biens immobiliers conservant un enjeu communautaire spécifique

- Immeubles dont le potentiel doit être optimisé
  - Appel d'offre
- Un foncier pour un projet urbain
  - Appel à projets

I – **BIENS IMMOBILIERS SANS ENJEU COMMUNAUTAIRE PARTICULIER**

Il est proposé de regrouper dans cette catégorie des biens que l'on qualifiera de délaissés d'opérations et qui s'inscrivent dans un gisement foncier non négligeable, ainsi qu'il résulte du recensement récemment établi par la DAF.

➢ **Délaissés présentant une valeur économique**

Il s'agit ici, d'une part, d'immeubles le plus souvent non bâtis, constitutifs de délaissés d'opérations de voirie dans la plupart des cas, ou alors, d'autre part, d'immeubles bâtis situés "en diffus".

Dans l'hypothèse où il serait confirmé que ces biens, ne présentent plus aucun intérêt en termes de renouvellement urbain et de développement, ils pourraient être remis sur le marché selon des règles simplifiées et sécurisées, dans le respect des principes d'équité et de transparence et avec pour objectif de dégager une plus-value pour la CUB car ce type de biens, constructible ou réhabilitable, possède une réelle valeur marchande.

Procédure proposée : Le Marché Immobilier des Notaires

Présentation du MIN

Il s'agit d'une société filiale de l'association du développement du service notarial

Cet organisme qui a maintenant une longue expérience en matière d'enchères publiques assurerait à notre établissement l'organisation de ventes dans un délai ne dépassant pas 2 mois, en règle générale, et ce, dans une totale transparence tant par la campagne de publicité préalable que par la procédure mise en œuvre à l'initiative et sous le contrôle des officiers publics que sont les notaires qui procèdent in fine au transfert de propriété.

A cet égard, et dans la mesure où les conséquences de l'adjudication sont bel et bien le transfert de propriété du bien soumis aux enchères par le biais d'un notaire en raison du monopole détenu par les notaires sur les actes soumis à la publicité foncière le mandat qui pourrait être conféré au MIN serait exclu de toute mise en concurrence.

Modalité financières de vente

Selon les règles propres aux enchères publiques, il peut être précisé que :

- d'une part, les frais liés à l'intervention du MIN sont à la charge de l'acquéreur

- d'autre part, le prix de vente définitif parce qu'il est le résultat d'une confrontation des différentes offres, se révèle en règle générale conforme au prix réel du marché, étant précisé que le montant de la mise à prix serait, conformément à l'usage, inférieur de 20 à 30 % après l'avis de France Domaine, recueilli par l'administration communautaire.

C'est donc bien ici le critère de prix qui sera au final prépondérant.

- **Délaissés non constructibles**

Il s'agit de biens immobiliers non bâtis, dénués de toute constructibilité résiduelle ou ne bénéficiant que de très faibles capacités et ne pouvant dans ces conditions qu'intéresser le propriétaire riverain, aucune valorisation ne pouvant être valablement envisagée à l'initiative de notre établissement, au titre d'un projet urbain par exemple.

Principe de cession : une procédure accélérée

Ce type de dossier serait traité directement par la Direction de l'Action foncière et le résultat de la négociation serait apprécié au mieux des intérêts financiers de la CUB, sans exclure toutefois, et à titre exceptionnel, une cession à l'euro symbolique compte tenu par exemple d'une configuration particulièrement contraignante du délaissé en question. Dans certains cas, des prescriptions pourraient néanmoins être prévues, notamment pour garantir le traitement d'espaces en limite du Domaine public.

Le resserrement des délais de cession doit, en tout état de cause, constituer en pareil cas un objectif impératif.

II – BIENS IMMOBILIERS CONSERVANT UN ENJEU SPECIFIQUE

A l'exception des fonciers situés dans des opérations d'aménagement clairement identifiées de type ZAC ou lotissement, dont la commercialisation, pilotée par le Pôle Aménagement Urbain et Habitat, , obéit à des règles spécifiques, nous pouvons trouver des immeubles dont la valeur d'usage potentielle, bien réelle, justifie la mise en œuvre de procédures visant à optimiser ce foncier tout en recherchant la meilleure utilisation possible en cohérence avec nos objectifs de politique foncière.

⬎ Immeubles dont le potentiel doit être optimisé ∨ Appel d'offres

Il existe, sur ce type de biens, qui restent généralement de dimension modeste, une volonté de la CUB de faire émerger un projet privé répondant aux objectifs de nos politiques publiques dans un souci d'intérêt général qui s'inscrit dans notre vocation de régulation urbaine (production de logements, notamment sociaux, gestion économe du foncier, soutien au développement économique, prise en compte d'exigence en matière de qualité urbaine et architecturale).

Procédure proposée : la mise en concurrence par appel d'offres avec cahier des charges

Dans cette perspective, la procédure serait assortie d'un cahier des charges précisant les prescriptions publiques. Le projet retenu serait celui apportant la réponse la mieux adaptée en termes de prix proposé et de projet (la base de référence étant, a minima, l'estimation de France Domaine).

A ce titre une telle procédure de cession se différencie de la concession d'aménagement et ne pourra, en tout état de cause, donner lieu à une éventuelle requalification. En effet le cahier des charges viendrait s'appuyer sur des critères visant sans ambiguïté à satisfaire un objectif public d'intérêt général par le biais de dispositions réglementaires d'urbanisme dont notre établissement se doit d'assurer le respect au titre de l'exercice de ses compétences de régularisation en matière d'urbanisme.

→ La procédure de mise en concurrence serait entièrement diligentée par la Direction de l'Action foncière, le cahier des charges étant établi en concertation avec les autres services concernés.

→ Selon les cas, les critères de choix pourraient ainsi porter sur :

- le parti général d'aménagement

- les formes urbaines envisagées

- le programme de logements avec la typologie attendue

- les principes architecturaux

- le planning prévisionnel de réalisation

- la mise en place d'une démarche environnementale le cas échéant…

Les offres seraient jugées par une commission présidée par le Vice-Président en charge de l'action foncière.

La formalisation de la vente au candidat retenu serait assortie de clauses de suivi (communication du permis de construire, de la déclaration d'ouverture de chantier et d'achèvement de travaux…) et de sanctions (pénalités financières liées au non – respect avéré des éléments de programme imposés – résolution de la vente).

Un foncier pour un projet urbain ∨ Appel à projet

Bien que ne s'inscrivant pas dans la mise en œuvre d'une opération d'aménagement de type ZAC ou lotissement, les cessions dont il est question ici ont vocation à s'inscrire dans un projet urbain défini par la CUB en liaison avec la commune concernée.

Les fonciers ainsi identifiés et, le cas échéant, recomposés par remembrement, acquisitions complémentaires et enfin, si nécessaire, remis en état (dépollution, démolition), feraient l'objet soit d'une cession globale, soit d'une cession par lots ou programmes dont la dévolution s'apparenterait au mode opératoire actuellement en vigueur à l'initiative du Pôle Aménagement Urbain et Habitat pour ses opérations d'aménagement.

A savoir, dans le cadre d'une consultation de promoteurs et/ou concepteurs :

- établissement d'un cahier des charges,
- avis de publicité,
- remise des dossiers,
- choix de l'opérateur par un jury associant la commune,
- validation par le Comité de Coordination des opérations d'aménagement

Le Conseil de Communauté

- Vu le Code Général des Collectivités territoriales et notamment ses articles L 2241-1 à 6.

- Vu le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques et notamment son article

  L 3221-1.

- Vu le Code des Marchés Publics et notamment son article 35 -II-.

ENTENDU le rapport de présentation

CONSIDERANT l'intérêt pour la Communauté Urbaine de Bordeaux de mettre en place une méthodologie pour les cessions de biens immobiliers ne participant pas d'une opération d'aménagement

DECIDE :

Article 1er : d'approuver les orientations de politique foncière en matière de recensement du patrimoine immobilier ainsi que les modes opératoires de remise des biens sur le marché immobilier privé

Article 2 : d'autoriser Monsieur le Président à organiser à titre expérimental la mise en œuvre du dispositif dont il sera rendu compte devant les instances communautaires.

Les conclusions, mises aux voix, sont adoptées à l'unanimité.

Fait et délibéré au siège de la Communauté Urbaine le 25 juin 2010,

Pour expédition conforme,

par délégation,

le Vice -Président,

M. JEAN TOUZEAU

REÇU EN PRÉFECTURE LE
2 JUILLET 2010

VII. Rapport Bureau (source : CUB)

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX

LA CUB

DIRECTION GENERALE
Mission 2025

RAPPORT A LA COMMISSION
BUREAU
SEANCE DU 26 novembre 2009

N° 15226

PROPOSITIONS POUR LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE FONCIERE AU SERVICE D'UNE POLITIQUE FONCIERE AMBITIEUSE

RESUME

La politique foncière désigne l'ensemble des actions entreprises par la Collectivité pour assurer la maîtrise de l'évolution du foncier, en termes de valeur, de vocation, de traitement urbain et architectural. Elle est par nature transversale.

A plusieurs reprises, le Bureau de Communauté a eu l'occasion de débattre sur la politique foncière, et d'en souligner les enjeux pour notre Etablissement et pour le territoire et a également examiné le principe de l'adhésion éventuelle à un Etablissement Public Foncier Local (EPFL).

Au regard des débats antérieurs et des éléments de diagnostic à notre disposition, il est désormais nécessaire que la Cub se dote d'une stratégie foncière renouvelée au regard des enjeux auxquels elle doit désormais faire face. Il s'agit de formaliser et d'afficher ses objectifs et ses priorités tant en interne à la Cub qu'en direction de ses partenaires publics et privés. Les conditions sont réunies pour que ce débat soit engagé : mise à jour des grandes stratégies de la Cub (déplacement, SCoT, PLU, schéma de développement économique,,,), état des lieux précis du patrimoine foncier de la Cub, première compilation des patrimoines des partenaires institutionnels, réflexions du Conseil général préparatoires à la création d'un établissement public départemental.

La future stratégie foncière de la Communauté urbaine pourrait être élaborée sur la base des principes présentés dans le présent rapport.

L'opération est estimée à € euros en dépenses
☐ Elle est prévue au budget principal dans l'exercice
☐ Son financement reste à déterminer : financement à dégager
Commentaire :

DIRECTION GENERALE
Mission 2025

RAPPORT A LA COMMISSION
Bureau
SEANCE DU 26 novembre 2009

N° **15226**

PROPOSITIONS POUR LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE FONCIERE AU SERVICE D'UNE POLITIQUE FONCIERE AMBITIEUSE

CONTEXTE

La politique foncière désigne l'ensemble des actions entreprises par la Collectivité pour assurer la maîtrise de l'évolution du foncier, en termes de valeur, de vocation, de traitement urbain et architectural. Elle est par nature transversale.
Sa mise en œuvre efficace suppose de s'appuyer sur une stratégie foncière globale (c'est-à-dire la recherche d'un usage optimal des différents outils à notre disposition : planification urbaine, urbanisme opérationnel, procédures d'acquisitions...) et souvent partenariale (avec les autres acteurs publics, avec les porteurs de projets privés...).

A plusieurs reprises, le Bureau de Communauté a eu l'occasion de débattre sur la politique foncière, et d'en souligner les enjeux pour notre Etablissement et pour le territoire, en particulier le rôle central de la politique foncière comme l'une des conditions de réussite des projets portés par la Cub, la nécessité de maîtrise publique du foncier, le besoin d'anticipation dans ce domaine et l'importance de constituer des réserves foncières. Dans un contexte de raréfaction du foncier et d'augmentation des prix dans le périmètre de l'agglomération, la légitimité de ce sujet se trouvait renforcée. Ainsi, le Conseil de Cub de juin 2007 a voté une délibération (n°2007/440) qui précisait les règles d'intervention foncière entre la Cub et les communes quant à la gestion du foncier et esquissait également les évolutions nécessaires en matière de stratégie foncière.
De plus, le Bureau de la Cub a examiné, en 2007, le principe de l'adhésion éventuelle à un Etablissement Public Foncier Local (EPFL) qui pourrait apporter des réponses aux enjeux identifiés.

Le patrimoine foncier de la Cub est actuellement de 5 400 ha, ventilés selon le tableau ci-dessous. Cette ventilation devra être affinée, notamment pour ce qui concerne la distinction entre réserves foncières pré-opérationnelles et opérationnelles. Cependant, le volume de ces réserves n'est pas considérable. La stratégie foncière devra toutefois prendre en considération les réserves foncières des autres opérateurs publics. L'étude sur le foncier économique disponible ou aménageable met en évidence un stock de 700 ha environ aux mains des communes, sans compter les propriétés de l'Etat et de ses établissements publics (port, RFF...).
Ces premières données invitent à un travail approfondi d'inventaire (cf. ci-dessous « observation dynamique du territoire »).

Surface en ha	2009
Espace Public	3 280
Equipements affectés	1 340
Réserves Foncières Pré-opérationnelles	700
Réserves Foncières	50
Portage pour le compte de tiers	30
SURFACE FONCIER CUB	**5 400**

En fonction des débats antérieurs et des éléments de diagnostic à notre disposition, il est désormais nécessaire que la Cub se dote d'une stratégie foncière renouvelée au regard des enjeux auxquels elle doit désormais faire face. Il s'agit de formaliser et d'afficher ses objectifs et ses priorités tant en interne à la Cub qu'en direction de ses partenaires publics et privés. Les conditions sont réunies pour que ce débat soit engagé : mise à jour des grandes stratégies de la Cub (déplacement, SCoT, PLU, schéma de développement économique...), état des lieux précis du patrimoine foncier de la Cub, première compilation des patrimoines des partenaires institutionnels (Cub, Etat, région, départements, communes, établissements publics nationaux), réflexions du Conseil général préparatoires à la création d'un établissement public départemental.

C'est sur cette base que notre Etablissement pourra également clarifier ses attentes vis-à-vis de l'EPFL, participer à la définition de son périmètre d'action et de ses modalités de fonctionnement.

DEFINITIONS

L'activité foncière de la Cub est actuellement suivie à travers le seul filtre des imputations budgétaires. Pour des raisons historiques, les modalités d'imputation ne sont pas homogènes ; la définition de « réserve foncière » n'est notamment pas bien appliquée. Les modes d'intervention communautaires présentés dans la délibération de juin 2007 donnent un premier éclairage ; ils peuvent être précisés de la façon suivante :

On entend par :

- Réserve foncière : terrain acquis sans affectation à un projet identifié, quelle que soit sa localisation, ou acquis dans la perspective d'un projet à long terme dont la réalisation n'a pas fait l'objet d'étapes décisionnelles préliminaires autres que des études de faisabilité.
- Acquisition préopérationnelle : terrain acquis pour un projet identifié, en cours de montage.

- Acquisition opérationnelle : terrain acquis pour un projet lancé disposant d'un budget identifié.
- Portage pour compte de tiers : terrain acquis pour le compte d'un tiers qui s'est engagé à le racheter selon des conditions convenues d'avance.

VERS UNE STRATEGIE FONCIERE

La future stratégie foncière de la Communauté urbaine pourrait être élaborée sur la base des principes suivants.

➢ ECONOMISER LA RESSOURCE FONCIERE

La politique foncière de la Cub s'inscrit, au même titre que les autres politiques communautaires thématiques, dans la volonté d'optimiser l'utilisation de l'espace qui reste une ressource rare, de prioriser la densification, de limiter la consommation du foncier notamment péri-urbain et de valoriser le foncier existant.

La politique foncière ne saurait dans ce cadre se cantonner à l'acquisition de nouveaux biens. Elle s'attachera notamment à :

- contribuer aux actions destinées à valoriser le foncier existant, le cas échéant dans le cadre de partenariats renouvelés avec les propriétaires fonciers,
- définir des critères d'arbitrage pour gérer la rareté de la ressource, notamment en privilégiant une double approche : financière et développement durable.

La Communauté urbaine de Bordeaux se doit d'être exemplaire dans ce domaine. La réduction du rythme de consommation du foncier naturel, agricole et forestier est un enjeu à l'échelle du territoire du SCoT. La Cub se doit d'apporter sa contribution à sa résolution. La question d'une limite maximale de la part urbanisée du territoire doit être évoquée, en cohérence avec une stratégie métropolitaine faisant une large place à la nature. Une limitation à un taux proche de 50 % nécessite l'engagement dès à présent d'une adaptation forte pour assurer la transition progressive d'un développement largement alimenté par la transformation foncière à un développement reposant sur le recyclage foncier.

➢ REPOSITIONNER LA POLITIQUE FONCIERE DANS LA POLITIQUE GLOBALE DE LA CUB

La politique foncière est une politique centrale, à part entière, reposant sur une stratégie et des moyens dédiés. Elle est également fondamentalement transversale et doit être considérée au regard des autres réflexions stratégiques et des politiques publiques menées par la Cub ; elle contribue, comme elles, au développement équilibré, maîtrisé et cohérent du territoire.

Il s'agit notamment de :

- la révision du SCoT : le futur document exprimera les nouveaux enjeux de développement durable à l'échelle du SYSDAU, parmi lesquels la réduction de la consommation de foncier naturel, agricole et forestier implique une révision des stratégies foncières de l'ensemble des acteurs. En sus, une révision des modalités de prise en compte des risques naturels et technologiques sera probablement imposée par l'évolution des réglementations. Ces points sont à traiter dans le cadre du débat d'ensemble sur les orientations du SCoT.

- la révision du PLU : la portée règlementaire du PLU est essentielle en matière de politique foncière et peut constituer souvent une alternative aux acquisitions foncières (Servitudes de Mixité Sociale, zones de gel et de sursis à statuer, zonage protecteur d'attente). De plus, la révision du PLU est une occasion de requestionner l'articulation habitat/développement économique/déplacements/transports/préservation des espaces naturels, ceci dans une logique de ville durable. Cette révision devra aussi mieux prendre en compte les interrelations entre l'évolution de la réglementation et la stratégie foncière.

- la révision du Plan des Déplacements Urbains et l'élaboration du Schéma Directeur Opérationnel des Déplacements Métropolitains seront la base de la structuration du développement urbain autour des axes de transports collectifs.

- la révision du PLH assurera une plus grande opérationnalité avec la perspective d'un document unique PLU/PLH à portée programmatique.

- le Schéma de Développement Economique viendra clarifier les objectifs et modalités d'intervention de la Communauté urbaine de Bordeaux.

- la construction d'un nouveau règlement d'intervention communautaire pour la préservation et la valorisation des espaces naturels.

Par ailleurs, la politique foncière fonde son efficacité sur l'articulation entre la gestion du droit du sol dans le cadre d'outils règlementaires et la maîtrise des enjeux relatifs à « l'économie du sol ».

➢ METTRE EN ŒUVRE UN PRINCIPE DE RESPONSABILISATION POUR LES UTILISATEURS DU FONCIER

Au sein de la Communauté urbaine de Bordeaux, de nombreux services sont « utilisateurs » de foncier. Ils ont besoin de cette ressource pour mettre en œuvre les politiques sectorielles : déplacements, logements, développement économique, équipements publics (infrastructures et superstructures), espaces naturels... Il s'avère que pour des raisons historiques, la prise en compte du foncier n'est pas homogène au sein de la Cub, tant au niveau de la prise en compte financière que des relations avec la direction de l'Action foncière.
Il est proposé que la nouvelle stratégie foncière redéfinisse les responsabilités respectives des utilisateurs et de l'action foncière proprement dite. Il s'agit notamment que chaque utilisateur porte ses coûts fonciers sur ses propres budgets d'investissement, voire de fonctionnement (taxes éventuelles). Il s'agit d'intégrer, de façon transparente, l'ensemble des coûts et des recettes du foncier dans chaque activité.

A ce titre, il est conviendrait :

- de distinguer le foncier qui correspond à un investissement définitif (équipements publics) de celui ayant vocation à être recyclé (opérations d'aménagement par exemple), dont le coût doit être analysé en terme de bilan d'opération (et de déficit éventuel) et de fonds de roulement,

- de généraliser les approches économiques globales (analyse de l'impact futur sur les coûts de fonctionnement des services publics, des retours fiscaux...).

Dans ce cadre il convient, à partir d'une première expérience de PPI foncier réalisée en 2008*, de redéfinir l'architecture d'un PPI foncier qui permettrait d'avoir une parfaite lisibilité sur l'ensemble des dépenses et recettes correspondant à la constitution et la cession des réserves foncières, la gestion ou la réalisation des stocks non affectés à des politiques sectorielles. Ce document budgétaire serait complété d'un «jaune » foncier, annexe qui retracerait, pour information, l'ensemble des autres transactions et le suivi des stocks ; ce « jaune » permettrait à la Cub d'assurer la cohérence de son intervention sur les marchés fonciers.

La direction de l'Action foncière conserverait bien évidemment l'ensemble des responsabilités techniques : définition des principes de gestion des fonciers affectés (notamment conditions d'acquisition et de cession), évaluation et négociations des acquisitions, gestion quotidienne.

Un premier exercice de reventilation des opérations foncières des trois dernières années échues (2006 à 2008) met en évidence les importants déséquilibres au scin du programme de réalisation foncier (cf. annexe 1). En première approche et sous réserve d'analyses plus approfondies, il convient de relever :

- l'imputation de 9 M€ sur le budget d'action foncière d'acquisitions opérationnelles pour les réseaux et services de la Cub, moyens généraux compris.
- le déstockage de 5,5 M€ de réserves foncières « vraies »
- les fortes fluctuations du fond de roulement nécessaire au portage pour compte de tiers.

Les données relatives à l'aménagement urbain et au développement économique ne sont pas directement exploitables. En effet, les cessions concernent des terrains aménagés, alors que les acquisitions concernent des terrains non aménagés. C'est le bilan y compris travaux et études qui a une signification. Cependant, on peut constater l'importance du poids de l'aménagement dans le solde global.

Il n'est pas opéré au sein du budget de la Cub de réimputation pour ordre quand des terrains stockés en réserve foncière sont affectés à un pôle. Le budget foncier fait donc apparaître un besoin de financement cumulé sur trois ans de 72 M€ (24 M€ par an), alors même qu'aucune acquisition n'a été opérée au titre de réserves foncières réelles.

Par ailleurs, la gestion du foncier (impositions, procédures d'expulsion, factures diverses...) représente pour notre Etablissement un coût annuel prévisionnel de 2,8 M€ (entre 2010-2014).

** cf annexe 2 : version 2009 du PPI (2010-2014) – travail de redéfinition de l'architecture du PPI, en vue de donner plus de lisibilité, en cours.*

L'état des lieux met en évidence l'absence des dotations à la politique de réserves foncières stricto sensu. Comme indiqué plus haut, les réserves foncières stricto sensu sont les acquisitions réalisées sans affectation préalable, ou sur la base de pré-affectation à long terme, dont la mise en œuvre nécessite des décisions importantes. Par exemple, les acquisitions dans des secteurs zonés du PLU, mais dont l'aménagement n'est pas décidé (aucune décision d'engager les procédures de lancement des opérations) relèvent des réserves foncières. Cette faiblesse récurrente se traduit par une baisse importante des réserves, passées de 1500 ha en 1985 (comprenant la dotation des communes à la création de la Cub) à 750 ha fin 2008 (hors biens affectés).

➢CLARIFIER LA POLITIQUE DES PRIX

La Communauté urbaine de Bordeaux se doit de clarifier et d'expliciter sa politique de prix (prix de vente, prix d'achat). Cette politique de prix doit permettre une gestion à long terme des réserves foncières et assurer la transparence des politiques sectorielles. Elle doit faciliter l'action de la Communauté urbaine comme acteur majeur visant à peser, le cas échéant, sur les évolutions du marché.

Pour ce qui concerne les opérations d'aménagement, elle devrait notamment mettre en place un principe de neutralité. Ce principe emporterait deux conséquences :

a) Le foncier issu des réserves foncières de la Cub devrait être imputé aux opérations au prix de marché, que l'aménagement soit réalisé en régie, confié à un aménageur tiers ou réalisé en partenariat par le biais d'échanges de terrains ou parties de terrain.
b) Le bilan des opérations d'aménagement doit être équilibré. Les besoins de subventions éventuellement nécessaires pour permettre la sortie des projets (implantations économiques, réalisation de programmes de logements sociaux...) doivent alors être clairement identifiés et imputés aux politiques sectorielles afférentes.

Les règles de portage devraient être homogénéisées et viser à un équilibre de ce type d'action, quels que soient les bénéficiaires. Les subventions apportées aux coûts de portage doivent, quoi qu'il en soit, être transparentes. A ce titre, la stratégie foncière doit aborder les règles d'intervention de la Cub au profit des communes, des organismes de logement social, des grands aménageurs publics et des opérateurs (RFF notamment).

Par ailleurs, si l'on ne dispose pas d'un véritable outil de maîtrise des prix et de lutte contre la spéculation, il convient toutefois d'utiliser toutes les ressources de la stratégie foncière en se dotant de références de prix par des préemptions sélectives aux prix du marché, en privilégiant l'accord amiable par rapport à la fixation judiciaire des prix fonciers. On peut également y parvenir par le biais des PAE (Programme d'aménagement d'ensemble) ou des PUP (projet urbain partenarial) en percevant les participations des propriétaires et des promoteurs plus faciles à appréhender que par le gain attendu d'une expropriation au résultat toujours indécis si ce n'est à l'encontre des intérêts publics.

La Cub pourrait également porter ses efforts sur la maîtrise des informations et de leur impact sur les prix du foncier.

➢DEVELOPPER UNE OBSERVATION DYNAMIQUE DU TERRITOIRE

La politique foncière de la Cub doit s'appuyer sur une meilleure connaissance :

- du patrimoine Cub : un état des lieux précis du patrimoine foncier détenu par notre Etablissement avec l'analyse des caractéristiques (potentialités et contraintes d'usage) ainsi que de l'utilité (notamment pour des acquisitions très anciennes) doit être finalisé. Ce travail pourrait être formalisé dans un fichier ou un catalogue consultable par les services de la Cub. Ce travail est largement engagé mais il reste à compléter : conditions de cession des terrains sans utilité, réévaluation des contraintes (par exemple de pollution potentielle), etc.

- de l'ensemble de la ressource foncière du territoire communautaire (inventaire des zones à enjeux) sur lequel la Cub a, en tant qu'acteur public, une responsabilité

- du fonctionnement du marché (flux, prix, acteurs...)

Cette meilleure connaissance passe par la mise en place d'outils techniques d'observation efficaces et réactifs. Elle doit permettre à la Cub de participer plus activement à des structures partenariales d'observation du foncier ; ces structures pourraient associer les intervenants publics sur les marchés (SAFER, Conseil Général, EPFL...), les détenteurs d'informations (notaires, France Domaine, services fiscaux) ainsi que les professionnels (promoteurs, aménageurs, grands propriétaires). Sur ces observations, la Cub serait en mesure d'avoir une posture « active » vis-à-vis du marché et de redéfinir ses relations avec les grands propriétaires fonciers. Bien évidemment, elle devrait ainsi pouvoir mieux piloter la mobilisation de la ressource foncière dont elle a besoin.

Par ailleurs, une gestion innovante et proactive du stock du foncier communautaire pourrait être développée ; des réflexions sont à mener sur les conditions de sa mise en place. Les pistes suivantes pourraient notamment être approfondies : création de prototypes/modèles type d'aménagement (dépollution, pré-aménagement...), entretien des sites (plantation, entretien, location), suivi spécifique des délaissés.

➢RENFORCER LES PARTENARIATS

La meilleure connaissance du foncier au niveau territorial et l'affichage d'objectifs et de priorités clairs en matière de politique foncière, donnera à la Cub les moyens de renforcer ses démarches partenariales avec :

- les opérateurs publics sur les marchés fonciers
- les grands propriétaires institutionnels et privés
- les bailleurs, promoteurs, investisseurs

Ces partenariats pourraient permettre de :

- sortir de la simple logique acquisition/vente afin de mettre en place des outils innovants : par exemple faire assurer tout ou partie du portage foncier et/ou négocier le montage de projets purement privés (servitudes de diversité sociale, Projets Urbains Partenariaux, ZAC à maîtrise foncière partielle...),

- étudier les modalités d'une éventuelle implication des propriétaires fonciers au travers de la taxe sur les terrains rendus constructibles dans le cadre du PLU et des autres outils fiscaux disponibles.

➢PRENDRE POSITION SUR L'ADHESION A L'EPFL

↳ La Communauté urbaine de Bordeaux prépare une adhésion à l'Etablissement Public Foncier Local, dans la perspective d'une meilleure synergie avec le Conseil général et les communautés voisines. Dans le cadre de la définition de sa politique foncière, elle doit donc identifier les activités qui pourraient être confiées à l'Etablissement Public Foncier Local et les orientations stratégiques qu'elle souhaite voir prendre en compte.
En effet, l'échelle réelle des politiques stratégiques de nos interventions dépasse aujourd'hui le périmètre institutionnel de la Cub. De ce fait, la mobilisation d'un Etablissement Public Foncier Départemental semble correspondre au bon niveau d'intervention. Enfin, un tel établissement pourrait également avoir un effet levier intéressant en terme de coordination des politiques publiques des différentes collectivités concernées.

Dans ce cadre, les principes suivants guideront l'engagement de la CUB :

- faciliter le portage foncier à moyen/long terme en tirant parti des modalités de financement propres à l'EPF ; le recours à l'emprunt étant a priori exclu pendant la phase de démarrage ;

- engager un processus permanent de recyclage foncier au profit des projets portés par notre Etablissement Public,

- négocier le programme d'acquisition pluriannuel avec l'ensemble des membres.

La Cub devra aussi réaliser un travail de mise à plat de son activité de portage au profit des tiers (définition du portage pour autrui, inventaire des acteurs concernés, clarification et bilan des coûts de portage...). En effet, ces activités pourraient constituer le noyau des responsabilités confiées par la Cub à l'EPFL.

DECLINAISON TERRITORIALE

La déclinaison opérationnelle de la politique foncière de la Cub pourrait être rapidement mise en oeuvre sur un certain nombre de sites identifiés en particulier dans le cadre des contrats de co-développement qui constituent un nouveau cadre de référence dans les relations entre la Cub et ses communes membres et un nouvel outil de programmation des actions communautaires dans une approche de projet de territoire à moyen/long terme.

METHODE ET CALENDRIER

La finalisation de la stratégie foncière, sur la base des orientations proposées ci-dessus, pourrait être confiée au Comité de Pilotage « stratégie foncière » dont les premières conclusions seraient attendues pour le mois de mars 2010.

ANNEXE 1 :
ACQUISITIONS ET CESSIONS FONCIERES REALISEES DE 2006 A 2008
TOUS BUDGETS CONFONDUS (base Sédit Marianne)

DOMAINES	2006				2007				2008				CUMUL des soldes
	Dépenses	Surface (m²)	Recettes	Solde	Dépenses	Surface (m²)	Recettes	Solde	Dépenses	Surface (m²)	Recettes	Solde	
ACQUISITIONS POUR LE COMPTE DE TIERS													
Logement social	2 562 000	1 538	2 049 256	-512 744	2 069 000	8 107	5 936 777	3 867 777	3 320 000	24 635	4 390 878	1 070 878	4 605 911
Acq/ compte communes	5 572 800	144 276	2 142 023	-3 430 777	7 355 000	227 601	3 610 095	-3 744 905	1 554 000	4 564	6 462 892	4 908 892	-2 266 788
Etrattantique					105 000	135		-105 000	1 133 000	5 857		-1 133 000	-1 238 000
Sous-total	8 134 800	145 674	4 191 279	-3 943 521	9 549 000	335 843	9 546 872	-2 128	6 007 000	34 886	11 043 770	5 036 770	1 101 121
AMENAGEMENT URBAIN													
Aménagement Urbain	1 295 364	170 700		-1 295 364	7 967 049	411 000		-7 967 049	13 563 185	116 415		-13 563 185	-22 825 578
Opérations d'aménagement (ZAC, Amgt centres villes,...)	3 298 606		772 675	-2 525 931	12 169 008		264 900	-11 904 108	13 371 416		4 327 000	-9 044 416	-23 474 453
Sous-total	4 594 970	170 700	772 675	-3 821 295	20 158 055	411 000	264 900	-19 891 155	26 934 582	116 415	4 327 000	-22 607 582	-46 311 031
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE													
Développement Economique/Zone	3 559 000	30 809	174 111	-3 384 889	1 841 000	45 701	2 780 348	1 139 348	4 260 000	4 167	4 060 000	-200 000	-2 445 542
Développement Economique/Hors													
Développement Economique/Zone													
Budgets annexes (régies)													
Sous-total	6 891 379	30 809	6 171 131	-720 249	1 676 310	45 701	3 643 982	1 967 672	358 232	4 167	6 286 586	5 930 327	7 177 750
RESEAUX ET SERVICES													
Extension Hôtel CUB									473 000	538		-473 000	-473 000
Assainissement	396 000	3 828		-396 000	1 807 000	10 575		-1 807 000	100 000	5 155		-100 000	-2 302 000
Voirie - Stationnement	1 301 772	3 339		-1 301 772	2 321 000	10 030		-2 321 000	2 759 115	32 397		-2 759 115	-6 381 887
Déchets Ménagers	0			0	301 539			-301 539	0			0	-301 539
Assainissement /Eau	686 450			-686 450	2 649 132		48 640	-2 600 492	227 139			-227 139	-3 514 081
Stationnement	0			0	0			0	0			0	0
Transport	5 808 186			-5 808 186	3 383 294		275 644	-3 107 650	1 787 442		30 239	-1 757 204	-10 673 040
Voirie	3 208 435			-3 208 435	4 148 617			-4 148 617	3 203 718			-3 203 718	-10 560 770
Sous-total	11 399 843	7 167	0	-11 399 843	14 810 582	20 605	324 284	-14 286 298	8 550 415	38 090	30 239	-8 520 176	-34 206 318
RESERVES FONCIERES													
Cessions foncières			1 226 227				1 318 100				2 917 304		0
Sous-total	0	0	1 226 227	1 226 227	0	0	1 318 100	1 318 100	0	0	2 917 304	2 917 304	5 461 631
TOTAL	31 000 992		12 361 312		45 991 946		15 088 137		41 849 228		24 604 871		-72 238 477
Superficie en m²	938 963		300 357		1 351 461		345 561		465 772		289 619		0

Réserves foncières

Aménagement Urbain

Développement Economique

Réseaux et services

ANNEXE 2 :

PPI FONCIER 2010-2014 - DEMANDE DES SERVICES

Budget principal et budgets annexes en euros. Exercices 2010 et suivants.
Présentation selon les domaines d'activités et missions

Désignation		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
PROJETS D'AMENAGEMENT								
Développement économique								
Le Bouscat secteur Godard- Projet d'extension du LAD Godard (BP)	D		350 000	0	0	0	0	350 000
	D		1 000 000	0	0	0	0	1 000 000
Mlli Halle des Marnyeurs	D		0					0
Acquisitions	D	CONFERE RESERVES FONCIERES						0
Commercialisation terrains aménagés- Blanquefort- Espace Jacques Cartier	R		226 800	226 800	226 800	226 800	1 134 000	0
Commercialisation terrains à aménager - Blanquefort Bouteyre - Secteur Nord	R				2 500 000	2 500 000	5 000 000	15 000 000
Commercialisation terrains à aménager - Blanquefort Bouteyre - Secteur Nord	R	0	187 500	187 500	187 500	187 500	750 000	0
Commercialisation terrains aménagés- Bruges Bordeaux Fret	R		120 000	200 000	0	0	320 000	0
Commercialisation terrains aménagés- Bruges ZAC Faisal	R	0	0	0	0	0	0	0
Commercialisation terrains aménagés- Bruges rue des Aulnes	R		1 000 000	0	0	750 000	1 750 000	
Commercialisation terrains aménagés - Bruges Campilleau	R			8 000 000			8 000 000	
Commercialisation terrain à aménager - Eysines Front de Rocade	R							5 865 000
PVR Eysines Secteur Balen - Retour Investissement	R							480 000
Commercialisation terrain à aménager - Le Bouscat Godard	R		1 500 000				1 500 000	1
Commercialisation terrains à aménager - Floirac la Canon	R		2 920 000				3 920 000	
Commercialisation terrain aménagé - Floirac ZAC des Quais	R	1 000 000					1 000 000	
Commercialisation terrains à aménager - Mérignac Extension MSF	R	1 680 000					1 680 000	
Commercialisation terrains aménagés - Mérignac St - Exupéry	R	435 000	600 000	700 000			1 735 000	
Commercialisation terrain aménagés - Pessac Mérignac BIOPARC	r	720 000			500 000	500 000	1 720 000	4 691 000
Commercialisation terrain aménagés - Gradignan Mégevie	R	200 000	150 000	0	0	0	350 000	0
Commercialisation terrains aménagés- Gradignan Carbon Fontaine	R	350 000	322 000	0	0	0	672 000	0
	R					0	0	0
TOTAL DEPENSES Dev. Eco	D	3 350 000	0	0	0	0	1 350 000	
TOTAL RECETTES Dev. Eco	R	4 731 800	7 206 300	9 114 300	3 414 300	4 164 300	28 631 000	25 036 001
Opération d'aménagement urbain								
Z.A.C Op.N'ées Acq terrains	D	0	0	2 702 217	3 600 000	7 000 000	13 302 217	1 242 342
Blanquefort ZAC Centre ville	D	1 660 000					1 660 000	0
CENON Mairie/Pt Rouge - acq terr bâtis	D	81 000	0	0	0	0	81 000	0
Bordeaux Lucien Faure	D	522 263					522 263	
Mérignac ZAC Centre Ville	D	200 000					200 000	0
PAE MERIGNAC-La Glac. Mond-acq I.bâtis	D	370 000	0	0	0	0	370 000	0
PAE BDX Armagnac/Bessier acq	D	470 000	0	0	0	0	470 000	0
BEGLES-ZAC Cu.Marie/Op.Am(acq)	D	245 000	0	0	0	0	245 000	0
PESSAC ZAC C.Ville -Op Agt (acq)	D	590 000		1 045 000		0	1 635 000	0
Régt Cantins Bourgs acq tar nus(à vendt)	D	160 000	1 100 000	0	0	0	1 260 000	0
Cessions de foncier projet Bastide Nlle	R	1 390 000	0	0	10 000 000	10 000 000	21 300 000	10 000 000
Cessions de foncier ZAC Carbon Pont Rouge	R	412 686	88 749	0	0	0	501 435	0
Cessions de foncier Bassens Nlle des maraîchers	R	0	500 000	0	0	0	500 000	0
Cessions de foncier ZAC quartier de la Mairie à Bègles	R	958 000					958 800	
Cessions de foncier ZAC Pessac CV	R	220 000					220 000	
Cessions de foncier ZAC La Berge du Luc	R	4 500 000	0	9 000 000	0	0	13 500 000	12 500 000
Cessions de foncier OA du Taillan	R	228 965	0	0	0	0	228 965	0
Cessions de foncier ZAC Mérignac CV	R	2 177 512	856 728	0	0	0	3 034 240	0
Cessions de foncier ZAC Blanquefort CV	R	650 000	650 000	645 100	0	0	1 945 100	0
Cessions de foncier ZAC Ambarès CV	R	843 528	831 640				1 675 168	0
	D	4 298 263	1 100 000	2 702 217	4 645 000	7 000 000	19 745 480	1 242 342
TOTAL DEPENSES Op. Aménagement Urbain	R	11 290 691	2 927 117	9 645 100	10 000 000	10 000 000	43 862 908	22 500 000
TOTAL RECETTES Op. Aménagement Urbain								
	D	5 648 263	1 100 000	2 702 217	4 645 000	7 000 000	21 095 480	1 242 342
TOTAL DEPENSES PROJETS D'AMENAGEMENT	R	16 022 491	10 133 417	18 759 400	13 414 300	14 164 300	72 495 908	48 536 001
TOTAL RECETTES PROJETS D'AMENAGEMENT								

PROJETS OPERATIONNELS								
Chauffage urbain (BA 71)								
Acquisition terrain pour chaufferie bois	D	674 000		0	0	0	674 000	
TOTAL DEPENSES Chauffage urbain	**D**	**674 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**674 000**	**0**
Déchets ménagers et assimilés (BA 11)								
Centres de recyclage								0
Acq terrains nus	D			0	0	0	0	1 080 000
TOTAL DEPENSES Déchets ménagers	**D**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1 080 000**
Assainissement et eaux								
Assainissement Eaux Pluviales (BP)								
Acquis. Immo-Terrains nus asst EP	D	76 000	76 000	76 000	76 000	76 000	380 000	0
Eau potable/Protection des sources (BP)								
Acq terr protection de sources	D	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000	0
Assainissement Eaux Usées (BA 21)								
Acquisitions de terrains nus E.U.	D	120 000	120 000	120 000	120 000	120 000	600 000	0
Acquis. de terrains bâtis E.U.	D	27 500	27 500	27 500	27 500	27 500	137 500	0
TOTAL DEPENSES ASSAINISSEMENT ET Eaux	**D**	**233 500**	**233 500**	**233 500**	**233 500**	**233 500**	**1 167 500**	**0**
Transports (BA 31)								
Tram-train								
A - Acq terrains- tram-train	D	300 000	900 000	400 000	350 000	50 000	2 000 000	0
Acquisitions terrains nus Troisième phase TCSP	D	1 500 000	2 100 000	2 000 000	1 300 000	700 000	7 600 000	70 000
Acquisitions terrains bâtis Troisième phase TCSP	D	1 500 000	2 000 000	2 000 000	1 300 000	200 000	7 000 000	70 000
TOTAL DEPENSES Transports	**D**	**3 300 000**	**5 000 000**	**4 400 000**	**2 950 000**	**950 000**	**16 600 000**	**140 000**
Parcs de Stationnement (BA 42)								
Florac salle ARENA	D	1 000 000	8 000 000	8 000 000			17 000 000	
TOTAL DEPENSES Parcs de Stationnement	**D**	**1 000 000**	**8 000 000**	**8 000 000**	**0**	**0**	**17 000 000**	**0**
Voirie (BP)								
Divers aménagements de voirie communautaire								
Acq terrains voirie (align ponctuels)	D	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	1 250 000	0
Terrains voirie intérêt communautaire	D	1 000 000	0	0	0	0	1 000 000	0
Entretien de voirie communautaire								
Terrains voirie-V. Desserte(Env.com)	D	348 460	348 460	348 460	348 460	348 460	1 742 300	0
TOTAL DEPENSES Voirie	**D**	**1 598 460**	**598 460**	**598 460**	**598 460**	**598 460**	**3 992 300**	**0**
TOTAL DEPENSES PROJETS OPERATIONNELS	***D***	***6 805 960***	***13 831 960***	***13 231 960***	***3 781 960***	***1 781 960***	***39 433 800***	***1 220 000***

FONCIER (BP)

Acquisitions Réserves Foncières

Réserves foncières y/c compte de tiers	D	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	10 000 000	0
Réserves foncières Logement / Habitat social (Bailleurs sociaux) / SMS / SDS	D	9 000 000	12 500 000	12 500 000	12 500 000	12 500 000	59 000 000	0
Réserves foncières Développement Economique	D	14 000 000	9 500 000	9 200 000	5 500 000	5 500 000	43 700 000	
Réserves foncières Voiries	D	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	5 000 000	0
Réserves foncières pour Opérations d'urbanisme (PAE / ZAD...)	D	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	10 000 000	0
Recettes attendues des rétrocessions aux communes	R	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	20 000 000	0
Recettes attendues des rétrocessions aux bailleurs sociaux	R	2 000 000	3 000 000	4 500 000	6 000 000	9 000 000	24 500 000	0
Remboursements attendus des services (voirie)	R/A	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	5 000 000	0
Remboursements attendus des services (Op Urbanisme)	R/A	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	10 000 000	0
TOTAL DEPENSES Crédits réserves foncières	**D**	**28 000 000**	**27 000 000**	**26 700 000**	**23 000 000**	**23 000 000**	**127 700 000**	**0**
TOTAL REMBOURSEMENTS ATTENDUS sur les Crédits réserves foncières	*R/A*	*3 000 000*	*3 000 000*	*3 000 000*	*3 000 000*	*3 000 000*	*15 000 000*	*0*
TOTAL RECETTES DES RETROCESSIONS AUX COMMUNES ET BAILLEURS SOCIAUX	**R**	**6 000 000**	**7 000 000**	**8 500 000**	**10 000 000**	**13 000 000**	**44 500 000**	

Acquisitions pré-opérationnelles

Acq. p/action fonc.(+démolit°,frs annexes.)	D	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	2 500 000	0
Acq. terrains nus pré-opérationnels	D	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	3 500 000	0
Autres Acq. immeubles pré-opérationnels	D	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	3 500 000	0
Remboursements attendus des services (démolitions)	R/A	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 000 000	0
Remboursements attendus des services (acquisitions terrains préopérationnels)	R/A	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	7 000 000	
TOTAL DEPENSES Crédits préopérationnels	**D**	**1 900 000**	**1 900 000**	**1 900 000**	**1 900 000**	**1 900 000**	**9 500 000**	**0**
TOTAL REMBOURSEMENTS ATTENDUS sur Crédits préopérationnels	*R/A*	*1 600 000*	*1 600 000*	*1 600 000*	*1 600 000*	*1 600 000*	*8 000 000*	*0*
TOTAL DEPENSES FONCIER	***D***	***29 900 000***	***28 900 000***	***28 600 000***	***24 900 000***	***24 900 000***	***137 200 000***	***0***
TOTAL REMBOURSEMENTS ATTENDUS	*R/A*	*4 600 000*	*4 600 000*	*4 600 000*	*4 600 000*	*4 600 000*	*23 000 000*	*0*
TOTAL RECETTES DE CESSIONS DE DELAISSES	***R***	***1 500 000***	***2 000 000***	***1 500 000***	***2 000 000***	***1 500 000***	***8 500 000***	***0***

BILAN PPI FONCIER

TOTAL DEPENSES BA + BP	**D**	**42 354 223**	**43 831 960**	**44 534 177**	**33 326 960**	**33 681 960**	**197 729 280**	**2 462 342**
TOTAL RECETTES	**R**	**23 522 491**	**19 133 417**	**28 759 400**	**25 414 300**	**28 664 300**	**125 493 908**	**48 536 001**

Structure du PPI foncier - Récapitulatif		2010	2011	2012	2013	2014	Total PPI 2010/2014
Aménagement							
acquisitions		4 298 263	1 100 000	2 702 217	4 645 000	7 000 000	19 745 480
cessions		11 290 691	2 927 117	9 645 100	10 000 000	10 000 000	43 862 908
solde		6 992 428	1 827 117	6 942 883	5 355 000	3 000 000	24 117 428
Développement économique							
acquisitions		1 350 000	0	0	0	0	1 350 000
cessions		4 731 800	7 206 300	9 114 300	3 414 300	4 164 300	28 631 000
solde		3 381 800	7 206 300	9 114 300	3 414 300	4 164 300	27 281 000
Infrastructures et réseaux							
acquisitions		6 805 960	13 831 960	13 231 960	3 781 960	1 781 960	39 433 800
solde		-6 805 960	-13 831 960	-13 231 960	-3 781 960	-1 781 960	-39 433 800
comptes de tiers							
acquisitions		11 000 000	14 500 000	14 500 000	14 500 000	14 500 000	69 000 000
cessions		6 000 000	7 000 000	8 500 000	10 000 000	13 000 000	44 500 000
solde		-5 000 000	-7 500 000	-6 000 000	-4 500 000	-1 500 000	-24 500 000
pré-opérationnel							
acquisitions		1 900 000	1 900 000	1 900 000	1 900 000	1 900 000	9 500 000
remboursement des opérations (non budgétés à ce jour)		1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	8 000 000
solde		-300 000	-300 000	-300 000	-300 000	-300 000	-1 500 000
réserves foncières							
acquisitions (yc acquisitions opérationnelles développement économique)		17 000 000	12 500 000	12 200 000	8 500 000	8 500 000	58 700 000
remboursement des opérations (non budgétés à ce jour)		3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	15 000 000
solde		-14 000 000	-9 500 000	-9 200 000	-5 500 000	-5 500 000	-43 700 000

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE

Bureau de la Communauté urbaine de Bordeaux du 13/05/2004 – Politique foncière – Objectifs, priorités et programme d'actions - Cub – Pôle Aménagement Urbain et Habitat - (DDUP)

Bureau de la Communauté urbaine de Bordeaux du 10/09/2004 – Politique foncière – Détermination des outils adaptés et des moyens financiers nécessaires - Cub – Pôle Aménagement Urbain et Habitat - (DDUP)

Bureau de la Communauté urbaine de Bordeaux du 9/06/2005 – Politique foncière – Projet de création d'un Etablissement Public Foncier Local – Réflexion sur les outils - Cub – Direction Générale du Pôle Aménagement Urbain et Habitat

PV n°06 du 19 avril 2007 – Bureau de la Communauté urbaine de Bordeaux du 19/04/2007 – point n°1 de l'Ordre du jour - politique foncière

PV n°09 du 24 mai 2007 – Bureau de la Communauté urbaine de Bordeaux du 24/05/07 – point n°1 de l'ordre du jour – politique foncière

PV n°16 du 25 octobre 2007 – Bureau de la Communauté urbaine du 25/10/07 – point n° 7 de Ordre du jour : Etablissement Public Foncier Local + rapport « mise en place d'un Etablissement Public Foncier Local » (rapport n°11984)

Délibération n° 2007/0440 – Conseil de Communauté du 22 juin 2007 : « Politique foncière de la Communauté urbaine de Bordeaux – Orientations stratégiques »

Evolution de la stratégie foncière – compte rendu du comité de pilotage du 17 juin 2009 – 7 pages

Proposition pour un renouvellement de la stratégie foncière – rapport ASTYM du 6 juillet 2009 – 20 pages

Indicateurs de l'action foncière de la Cub + tableau des cessions foncières de 2000 à 2008 – Cub- Pôle administration et foncier – direction de l'action foncière – Jean Michel Moze – 25 septembre 2009 – 2 pages

Analyse comparative des politiques foncières des grandes agglomérations (Nantes, Lyon, Montpellier, Rennes, Lille) – Cub - Pôle administration et foncier – direction de l'action foncière – Jean Michel Moze – 29 septembre 2009 – 6 pages + annexes *(extraits du Conseil Lille Métropole, rapport préparatoire Rennes Métropole, plan de mandat Grand Lyon, délibération Nantes Métropole)*

Bilan d'étape du groupe de travail « valorisation foncière » - Cub- Pôle administration et foncier – direction de l'action foncière – Jean Michel Moze/Johannès Boucard – 2 octobre 2009 – 26 pages

Tableaux et cartes de suivi des Servitudes de Mixité Sociale et des Servitudes de Diversité Sociale (analyse 2006/2009) – Cub – Pôle Aménagement Urbain et Habitat - (DDUP)

Mutations urbaines et grands équipements – Détermination des zones de fragilité et simulation de territoires de réserves foncières – Cub – Pôle Aménagement Urbain et Habitat (DDUP)

Travail d'exploitation des données de la base ŒIL – Analyses thématiques et territoriales (cartes et histogrammes par commune) - Cub – Pôle Aménagement Urbain et Habitat (DDUP).

Vers une politique de foncier économique pour la Cub - Pôle développement économique André Delpont – 19 octobre 2009 – 6 pages

Renouvellement de la politique foncière communautaire – Rapport – Cub - Pôle administration et foncier – direction de l'action foncière – Jean Michel Moze – 22 octobre 2009 – 13 pages

Rapport foncier économique 2009 – Document 1 – constat de l'existant, propositions d'acquisitions foncières, propositions de modification au PLU – Cub - Pôle développement économique - 20 octobre 2009- 63 pages

Rapport foncier économique 2009 – Document 2 – annexe cartographique (par commune) : état des réserves foncières de la Cub dans les secteurs économique du PLU, surfaces commercialisables, surfaces à aménager – Cub - Pôle développement économique - 55 pages septembre 2009

Rapport Foncier économique 2009 – document 3 – annexes cartographique n°2 (par commune) : portefeuilles fonciers Cub, communes et Etat tous zonages (économique et non économique) – Cub - Pôle développement économique – 27 pages.

ANNEXE 4 : ELEMENTS HISTORIQUES

DEBATS ANTERIEURS SUR LA POLITIQUE FONCIERE

A plusieurs reprises, le Bureau de Communauté a eu l'occasion de débattre sur la politique foncière. Deux rapports présentés les 13 mai et 10 septembre 2004 avait pour objectifs d'en fixer les priorités, de proposer un programme d'actions et de déterminer les outils adaptés et les moyens financiers nécessaires. A cette occasion, il avait été proposé d'accroître notablement les crédits dédiés aux acquisitions foncières (+ 10 M€/an), décision jamais suivie d'effet car victime des arbitrages budgétaires au profit de projets engagés.

La question du principe de l'adhésion éventuelle à un EPFL a également été examinée, sans décision précise jusqu'à présent, faute d'une lisibilité suffisante sur la politique foncière (donc sur les objectifs que pourrait poursuivre un tel établissement) et faute d'accord sur son périmètre d'action et ses modalités de fonctionnement et de financement.

En outre, la délibération n° 2007/440 du Conseil de Communauté en date du 22 Juin 2007 se limitait à recadrer l'usage de certains outils et les modalités de nos relations avec les communes.

C'est dans ce contexte qu'une **étude** a été **confiée au Cabinet ASTYM**, chargé de faire un état des lieux de la politique foncière communautaire pour, dans un second temps et sur la base d'une approche comparative, fournir un ensemble de préconisations sur :

- les enjeux de la politique foncière et les objectifs à atteindre,
- des orientations en terme de stratégie foncière,
- les moyens financiers et structurels (organisation interne des services) nécessaires à l'atteinte des objectifs,
- l'opportunité d'adhésion éventuelle à un EPF.

Le présent rapport vise à présenter les principales conclusions de cette étude avant de faire ressortir les axes d'une stratégie foncière efficace au profit d'une politique foncière ambitieuse.

LES CONCLUSIONS DE L'ETUDE ASTYM

➢ Le Bureau d'études ASTYM dresse **un diagnostic sévère mais réaliste** de la politique foncière communautaire :

- une action foncière soutenue ayant permis de constituer un **stock foncier apparemment encore important** (près de 750 ha) pour une valeur vénale estimée à 330 M€), mais principalement orienté vers des projets à des stades pré-opérationnels ou opérationnels et avec une **raréfaction des réserves foncières à long terme** (les réserves importantes constituées dans le cadre du Plan d'Action Foncière mené entre 1977 et 1982 n'ayant pas été reconstituées au fur et à mesure de leur consommation),

- un **ensemble d'actions impactant l'évolution du foncier** (mise en place de Servitudes de Mixité Sociale, développement d'opérations d'aménagement à vocation d'habitat, aménagement de

terrains pour répondre aux besoins d'implantations d'entreprises, réalisation d'équipements publics structurants...) mais **dans des logiques purement thématiques et sectorielles,**

- **une absence d'outils fiables d'observation des phénomènes fonciers** préjudiciable à la définition d'une politique foncière anticipatrice et à l'évaluation de nos politiques publiques,

- **l'absence d'une véritable stratégie foncière,** avec un usage des outils au coup par coup et des approches insuffisamment partenariales (notamment du fait d'une absence de lisibilité sur les objectifs publics poursuivis).

➢ Ces constats débouchent sur **un ensemble de préconisations** :

- **développer l'anticipation foncière** et programmer les actions dans le cadre de **schémas de référence de moyen et long terme** (pour les infrastructures, le développement économique, les opérations d'aménagement à vocation habitat/mixte) déclinant territorialement les besoins de maîtrise foncière, ceci en profitant des potentialités du Système d'Information Géographique,

- **optimiser la gestion patrimoniale du foncier** (mise en évidence du potentiel effectivement valorisable, clarification du mode de calcul des prix...),

- **définir une stratégie foncière coordonnant l'ensemble des outils disponibles** (documents de planification, opérations d'aménagement, outils d'acquisition foncière) dans le cadre de **démarches partenariales,**

- activer la mise en place d'un **observatoire foncier,**

- **renforcer les moyens budgétaires** affectés avec une proposition d'augmentation du niveau actuel d'investissement d'environ 14 M€ par an (pour un montant moyen jusqu'alors de 28 M€/an),

- **accroître l'approche transversale** de la politique foncière par une réflexion sur l'organisation des services.

➢ Dans ce contexte et sur la base d'enseignements tirés de comparaisons avec d'autres agglomérations, le Bureau d'études met en évidence **l'intérêt de recours à un Etablissement Public Foncier** pour des raisons tant structurelles (efficacité d'un outil dédié) que financières (bénéfice de l'emprunt et portage par l'EPF avant réaffectation à des projets futurs), tout en posant la question de l'instauration d'une fiscalité additionnelle (Taxe Spéciale d'Equipement).