



## **CENTRE CULTUREL JULES VERNE**

**Commune de Breteuil**

**CC des Vallées de la Brèche et de la Noye**

### **ORDRE DU JOUR**

Mots d'accueil

Cadrage juridique et méthodologique :

- La lutte contre l'étalement urbain : quelles attentes de l'État après la loi ALUR ? *DDTM 80*
- Politique foncière : quels enjeux, quels leviers ? *ADUGA*
- État des lieux du volet « foncier » des SCoT de Picardie, *Conseil régional Haut de France*

Stratégies foncière locales :

- Retour d'expérience de l'EPLFO de l'Oise

Les capacités de densification et de renouvellement dans les PLUi :

- Associer les communes à l'analyse des gisements fonciers, *ADUGA*
- Étude « dents creuses » réalisée dans le cadre du PLUi Compiégnois, *AU Oise-la-Vallée*
- Prendre en compte la requalification des friches dans le PLUi, *CEREMA Nord-Picardie*
- Associer PLU et démarche de revitalisation des centre-bourgs, *Ailly-le-Haut-Clocher*

Conclusion de la journée

#### **1. MOTS D'ACCUEIL :**

➤ **J. FROISSART, Président du Club PLUi Grand Amiénois – Picardie**

Le Club PLUi est un espace de travail, fondé sur la volonté de partager et de valoriser les bonnes pratiques autour de l'élaboration et la mise en œuvre des PLUi.

➤ **J. GRANGE, Directeur de l'ADUGA et du Syndicat mixte du Pays du Grand Amiénois**

La thématique du foncier renvoie directement à la mise en application de certaines dispositions de la loi ALUR. Considérer le foncier comme une ressource épuisable, promouvoir sa préservation ou du moins son utilisation économe et déterminer sa mutabilité au sein des villes et des villages, se heurte souvent à l'affirmation de la propriété individuelle, comme droit inaliénable. Dès lors, le document de planification est vécu comme portant en lui un droit de création de valeur, et par conséquent, un droit de vie ou de mort sur l'enrichissement individuel.

La succession de lois depuis la LOF de 1967 n'a pas réussi à concilier les différents aspects de la thématique foncière. Les documents d'urbanisme réglementaire successifs demeurent des outils bancals, du fait de ce déficit d'articulation avec la fiscalité du sol déclaré constructible.

## 2. CADRAGE JURIDIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

- **N. ANGIBAUD**, responsable du bureau de la planification des territoires, DDTM80  
*La lutte contre l'étalement urbain: quelles attentes de l'État après la loi ALUR?*

L'accès au logement pour tous, priorité nationale, se traduit par un objectif de production de 500 000 logements par an en France. Dans le même temps, la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (2010) entend diviser par 2 la consommation d'espaces agricoles et naturels. Bien que les notions de densification ou de restructuration du tissu bâti étaient déjà évoquées dans les lois SRU ou Grenelle, la loi ALUR va plus loin dans la justification des moyens mis en œuvre pour limiter l'étalement urbain.

Tout projet de territoire ou PLUi doit se baser sur des *projections réalistes* et expliquer en quoi le projet mis en œuvre répond aux besoins du territoire. Les objectifs de consommation foncière doivent également se baser sur une analyse de la consommation d'espaces des 10 dernières années, notamment pour identifier les dynamiques à l'œuvre. Dans la même logique, l'analyse du tissu bâti, bien que se basant sur le parcellaire et la propriété, doit déterminer le potentiel de densification et les leviers d'action à mobiliser afin de définir une stratégie d'action, à plus ou moins long terme.

### Échanges avec la salle

**J-M. GIROUDEAU**: le terme de « projections réalistes », employé par la DDTM 80 est-il dans les textes? Entre Senlis et Chantilly, le PLU d'une commune, attaqué par des associations, a été annulé par le juge administratif car le projet se basait sur un développement démographique de l'ordre de 0,4 % par an quand les communes alentours étaient à 0,2 %.

**N. ANGIBAUD**: Le terme n'apparaît pas dans les textes. Le code de l'urbanisme impose de s'appuyer sur les besoins du territoire (art. relatif au rapport de présentation).

**A. GORGUES**: si on n'ouvre pas des terrains à l'urbanisation, les prix du foncier gonflent....

**AC. BLANCHARD**: ... mais les habitants cherchent le foncier le moins cher, donc là où il n'y a pas encore d'équipements, de services, mais qu'ils finiront par demander... on est dans une impasse ...

**N. GAL**: ...d'où l'intérêt de définir une stratégie au service du projet, et qui le justifiera.

**M. GOBIN**: entre les projections et le projet, qu'est-ce qui prime? Quelle marge de manœuvre donne-t-on aux territoires ruraux, au-delà de l'interdiction de toute extension?

**N. ANGIBAUD**: Certains élus sont parfois frustrés, car même si les réflexions sur le projet de territoire ont été poussées, le débat tourne autour de l'enveloppe urbaine: le terrain de M. X est-il classé en zone U ou non? On parle alors d'argent, de spéculation et on s'éloigne totalement du projet.

**N. PITAVAL**: Les coûts du transport sont la plupart du temps sous-estimés et/ou méconnus par les ménages. L'éloignement des pôles et communes centres, sous prétexte d'un foncier plus abordable, fragilisent les ménages les plus vulnérables sur le long terme.

➤ **M. GOBIN, chargée d'études urbanisme et planification, ADUGA**

*Politique foncière: quels enjeux, quels leviers ?*

La politique foncière et sa mise en œuvre, champ d'action assez nouveau pour la plupart des élus, sont primordiales pour le développement d'un territoire, tant elles permettent de choisir une juste localisation des projets et d'asseoir leurs objectifs. Pour autant, l'analyse des capacités de densification des centres anciens se heurte nécessairement aux propriétaires fonciers.

Plusieurs outils peuvent être mobilisés dans le cadre d'une politique foncière : les **taxes foncières** (peu porteuses politiquement) pour lutter contre la rétention foncière ; la **taxe d'aménagement** pour l'intégration d'un équipement ou d'un aménagement ; l'**acquisition foncière**, pour découper des îlots dont les cœurs ne sont pas toujours accessibles.

Le diagnostic foncier est essentiel pour bien comprendre les dynamiques à l'œuvre et calibrer au mieux les politiques publiques. Plusieurs partenaires peuvent être mobilisés : communes, EPCI, organismes porteurs de foncier, État, etc. Les méthodes d'analyse sont bien connues des établissements publics fonciers, puisque ces diagnostics font partie de leur cœur de métier. Pour les territoires couverts par un EPF, il s'agit d'un partenaire incontournable.

➤ **N. GAL et M. QUILICHINI, Réseau Régional d'Aménagement, CR des Hauts-de-France**

*État des lieux du volet « foncier » des SCoT de Picardie*

L'analyse se base sur les 26 SCOT picards approuvés au 31.12.2015. Pour les SCOT 1<sup>ère</sup> génération (avant Grenelle), les espaces à protéger sont abordés en négatif : seule l'enveloppe d'hectares à consommer est développée. Le foncier consommable est quantifié selon le niveau dans la structuration urbaine ou selon la fonction.

Tous les scénarios de développement des SCoT étudiés se basent sur des projections démographiques et économiques supérieures aux prévisions de l'INSEE. Or, ces projections déterminent les prévisions de consommation du foncier. Toutefois, cela peut s'expliquer par la présence de nombreux SCOT 1<sup>ère</sup> génération, basés sur des projections d'avant 2008, c'est-à-dire avant la crise économique.

La majorité des SCoT s'expriment sur la densité bâtie, bien que ce thème soit facultatif. Certains utilisent la densité bâtie (surface constructible par Ha), d'autres la densité résidentielle (nombre de logements par Ha). Tous les SCoT encouragent la mise en œuvre de stratégies foncières mais ils n'imposent rien : ils donnent un cadre, sans pour autant contraindre, et sensibilisent au déploiement des outils fonciers.

**Échanges avec la salle**

**F. BIVILLE** : la comparaison des prévisions des SCoT et de l'INSEE est intéressante mais un projet politique infléchit ou encourage des tendances. Le SMBAPE présente aujourd'hui des consommations supérieures aux objectifs qui étaient fixés. Certains territoires de petite taille accueillent parfois de grosses infrastructures, dont le rayonnement dépasse l'échelle du territoire, et qui peut expliquer des consommations d'espaces plus importantes.

**EPF NPdC** : Ces présentations soulignent bien la primauté du projet politique au sein du PLUi, qui doit s'affirmer dans ce contexte de concurrence territoriale marqué. Mais la maîtrise du foncier, qui apparaît comme un mal nécessaire, est un levier de développement important, notamment dans la revitalisation des centres anciens.

### 3. STRATÉGIES FONCIÈRES LOCALES : RETOUR D'EXPÉRIENCES

➤ **J-M. DESCHODT, directeur de l'EPFLO**

Le foncier cristallise les conflits d'intérêts individuels, liés à la valeur foncière et à la spéculation. L'acceptabilité d'une stratégie foncière est liée à au partage de ses objectifs : Au service de quelles ambitions, quels objectifs et quelle stratégie ? Les outils fonciers peuvent contribuer à impulser ou accélérer une stratégie foncière, mais seulement dans le cadre d'une stratégie clairement énoncée.

L'échelle de temps de la transformation ou du recyclage du foncier est longue mais bien souvent occultée. Les volets fonciers des documents d'urbanisme sont essentiels, mais ne sont réellement opérationnels que dans les documents suivants. Acquérir le foncier nécessite de la patience : le rythme des mutations est difficilement maîtrisé, ce qui implique d'intervenir au bon moment. L'acquisition du foncier peut se réaliser par la mise en place d'une veille foncière ou la mise en œuvre d'outils d'acquisition qui permettent d'anticiper les mutations.

La spécialité de l'EPF est la maîtrise foncière. Son patrimoine est constitué à plus de 80 % de terrains en renouvellement. Établissement à fiscalité propre, financé par la Taxe Spéciale d'Équipement, il agit sur un périmètre opérationnel défini. Un EPF peut être délégataire du droit de préemption ou, peut être propriétaire d'une ordonnance d'expropriation. Son action est cadrée par le programme d'action foncière : contractualisation de 10 ans, qui engage l'EPF à assurer une veille et à mobiliser des terrains précis. Une enveloppe fongible est garantie à la collectivité : si un terrain est en vente immédiatement alors que son achat était initialement prévu dans 6 ans, l'EPF peut l'acheter tout de suite.

#### Échanges avec la salle

**M. GOBIN : Les Orientations d'Aménagement et de Programmation peuvent-elles être un frein et comment y remédier ? Les construire avec les opérateurs ?**

**J-M. DESCHODT :** *Entre la définition de l'OAP et le dépôt des permis d'aménager ou de construire, on observe en général un délai de 5 ans. Le plus souvent, des évolutions sont apparues ou certaines réalités n'ont pas été anticipées, ce qui explique pourquoi on doit modifier le PLU. Par ailleurs, la plupart des bureaux d'études proposent des règlements clé en main, très ficelés, qui contribuent à la banalisation des formes urbaines et des paysages.*

**N. ANGIBAUD :** *c'est aussi un problème de zones AU trop largement ouvertes sans aucun échancier de travaux. Une des solutions est de faire des zones AU strictes, à ouvrir par modification simple lorsque le projet se précise.*

**M. GOBIN :** *la mise en œuvre du PLUi n'est-elle possible que sur les territoires dotés d'un EPF ?*

**J-M. DESCHODT :** *Non, mais les territoires auront plus de difficultés à mettre en œuvre leur projet s'ils n'ont pas de maîtrise foncière.*

**C. QUEFFELOU :** *ce n'est pas tant l'échelle intercommunale qui pousse au recours aux EPF, que les lois récentes incitant au renouvellement.*

#### 4. LES CAPACITÉS DE DENSIFICATION ET DE RENOUVELLEMENT DANS LES PLUi :

- **M. GOBIN**, chargée d'études urbanisme et planification, ADUGA  
*Associer les communes à l'analyse des gisements fonciers : retour d'expérience des PLUi du Grand Amiénois*

Les orientations foncières portées par le Pays du Grand Amiénois ont été introduites par le SCoT en 2012. Elles sont de deux types : l'analyse de la capacité de densification et de mutation, l'édiction de dispositions favorisant la densification.

Dans le cadre de l'analyse des gisements fonciers, une première cartographie SIG s'est basée sur des délimitations géographiques d'enveloppe urbaine. L'enveloppe urbaine a été définie comme 5 habitations agglomérées minimum, desservies par les réseaux. Les dents creuses présentant un linéaire de façade supérieur à 60m ainsi que les cœurs d'ilots, ont été exclues dans un premier temps de l'enveloppe considérés comme des coupures d'urbanisation ou des espaces de respiration. Associer les élus à la démarche est essentiel pour leur connaissance de terrain, mais cela peut parfois rendre les échanges moins objectifs (connaissance des propriétaires fonciers).

Les travaux de l'agence n'en sont qu'aux prémices, mais ont le mérite de poser un nouveau regard sur la commune avec les élus. C'est un travail de sensibilisation et d'accompagnement de la stratégie intercommunale.

- **L. BIVILLE et P. LECIEUX**, chargées d'études à l'agence d'urbanisme d'Oise-la-Vallée  
*Présentation de l'étude dents creuses réalisée dans le cadre du PLUi Compiégnois*

Cette étude s'est basée sur le travail du CETE (aujourd'hui CEREMA) sur l'espace résidentiel bâti. Elle fut un prétexte pour réfléchir avec les communes à un outil de lecture des capacités de renouvellement. Bien plus qu'une analyse de photo aérienne, une collaboration étroite avec les équipes municipales a permis d'identifier la mutabilité des espaces à court et moyen terme. Le travail de terrain nécessaire à ces études n'est pas négligeable : le recensement des parcelles et des potentiels est particulièrement chronophage.

Un compte-rendu par commune a été formalisé. Au final, les capacités de densification du Compiégnois sont très relatives : 3% de la zone U. Très peu de terrains non bâtis en friches sont recensés dans l'intercommunalité.

##### Échanges avec la salle

**AC. BLANCHARD :** Vous avez fondé votre analyse à partir des zones U déjà définies et non pas l'enveloppe urbaine. Cela a-t-il quand même permis de réinterroger les périmètres constructibles des documents d'urbanisme ou cela les a-t-il figés ?

*Certains terrains classés en zone NA ou AU ont été basculés en zone U. D'autres terrains classés abusivement en zone U sont aujourd'hui occupés.*

**S. CHEVALIER :** Vous avez fait des fiches par commune, mais comment croiser les éléments et s'assurer de l'équilibre au niveau intercommunal ?

*Actuellement, il ne s'agit que d'un recensement, mais il y aura un plan de recollement.*

➤ **N. PITAVAL, CEREMA Nord-Picardie**

*Prendre en compte la requalification des friches dans le PLUi – Analyse comparée*

La question des friches est une thématique délicate à aborder, notamment au sein des documents de planification. C'est une question pourtant bien réelle qui nécessite de pointer certaines idées reçues : une friche n'est pas nécessairement synonyme de pollution. La gestion des friches requiert une compétence rare qui nécessite une ingénierie forte de projet et de nombreuses connaissances dans le domaine de la maîtrise foncière.

Il existe autant de définitions que de friches. Il revient de ce fait à chaque collectivité de définir sa stratégie et de l'intégrer au sein des documents de planification. Le PLUi peut être l'occasion de prendre en considération l'ensemble des friches à l'échelle du territoire avec des situations très diverses.

Un rapide tour d'horizon des friches en France permet d'appréhender leur gestion et la traduction réglementaire en découlant au sein des documents de planification. Le PLUi de la CU Le Creusot-Monceau recense les friches en créant un classement spécifique pour les friches industrielles centrales en voie de mutation. Dans sa délibération de prescription, la CC du Pays de Bitche précise que le PLUi traitera des problématiques de revitalisation des centre-bourgs et de requalification des friches urbaines, industrielles, militaires.

**Échanges avec la salle**

**C. QUEFFELOU** : *le recensement des friches sur les territoires Baie de Somme 3 vallées et Bresles Yères s'élève à 287 friches, dont 40 sites considérés « à enjeux ». Une analyse et un portrait de chaque site, ainsi qu'une base de données et un SIG sont disponibles sur le site internet de l'EPF.*

➤ **A. BERTHE, maire d'Ailly-le-Haut-Clocher et T. RAUWEL, architecte-urbaniste, CAUE 80**

*Associer PLU et démarche de revitalisation des centres-bourgs – retour d'expérience*

A l'époque, le Conseil Général finançait des études de programmation urbaine, traduites dans le PLU et un programme d'action à mener. 20 actions au total ont été programmées. La commune a ainsi créé de nouveaux logements, équipements et commerces uniquement en reconversion d'anciens bâtiments. Des anciens bâtiments agricoles et le presbytère ont notamment été transformés en logements. Au total, 88 permis de construire ont été instruits au sein de l'enveloppe actuelle.

Prochainement, la mise en place de l'assainissement collectif va aider à la densification. Dans le cadre de l'élaboration du PLUi, une question se pose : est-ce que ce modèle d'urbanisme frugal est transposable à l'échelle intercommunale ?

## 5. Conclusion de la journée

➤ **Jérôme GRANGE, Directeur de l'ADUGA et du Syndicat mixte du Pays du Grand Amiénois**

« Faire la ville, c'est transformer le foncier ». Le foncier a une dimension économique (valeur), juridique (droit du sol), sociale (représentation des habitants), et politique (projet de requalification). Il est aujourd'hui au cœur des projets de territoire. Pour parvenir à optimiser le foncier, les politiques publiques de l'habitat doivent s'inscrire dans un temps d'action relativement long et la constance.

**Prochain Club PLUi Grand-Amiénois-Picardie  
18 octobre 2016**