



Les enjeux fonciers dans les communes périurbaines

Le cas des communes périurbaines de l'agglomération toulousaine

Mémoire de Master 1 :

Urbanisme et Aménagement, parcours « APTER » - Action locale et projets de territoires

Présenté et soutenu par : **Daniel Andrès ROCHE CASTELLANOS**

Sous la responsabilité de : **M. Pierre ALBERT**

Maitre de stage : **Mme Hélène CHAPUIS**



2018

FICHE RECAPITULATIVE

<p>Intitulé du diplôme :</p> <p>Master 1 mention Urbanisme et Aménagement, parcours « APTER » action locale et projets de territoires.</p>
<p>Université :</p> <p>Université Toulouse II Jean-Jaurès.</p>
<p>Titre du mémoire :</p> <p>Les enjeux du foncier dans les communes périurbaines : le cas des communes périurbaines de l'agglomération toulousaine.</p>
<p>Auteur :</p> <p>Daniel Andrès ROCHE CASTELLANOS.</p>
<p>Professeur encadrant :</p> <p>Pierre ALBERT.</p>
<p>Tuteur de stage :</p> <p>Hélène CHAPUIS, chargée de mission urbanisme.</p>
<p>Nom et adresse du lieu de stage :</p> <p>2AU Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Seba Sud-Ouest 34B Chemin du Chapitre 31100 Toulouse</p>

Résumé :

Les modes de vie sont à l'origine de l'étalement urbain car la consommation d'espace résulte en grande partie de la volonté des individus d'avoir accès à un cadre de vie plus « agréable » matérialisé par la maison individuelle. Depuis la loi LOF du 30 décembre 1967 (Loi d'Orientation Foncière) jusqu'à nos jours, le gouvernement a souhaité encadrer l'urbanisation afin de créer un territoire cohérent à l'échelle locale et nationale. La loi ALUR (Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) vient fixer des objectifs précis en termes de diminution de consommation d'espace dans le but de lutter contre l'étalement urbain. La volonté de millions de Français d'accéder au rêve de la maison individuelle ainsi que l'évolution des modes de vie engendrent une pression foncière de plus en plus forte sur les communes en périphéries des villes centres. La planification et l'urbanisme réglementaire sont censés réguler la consommation d'espace à travers différents outils : SCoT, PLUi, PLU, ZAC, etc. Cependant, face aux multiples enjeux fonciers et aux attentes des différents acteurs impliqués (acteurs publics et privés), l'utilité de ces outils de planification peut être contestée.

Resumen :

Los modos de hábitat están al origen de la expansión urbana ya que el consumo de espacio es, en su mayoría, el resultado del deseo de los individuos de tener acceso a un ambiente de vida más «agradable» que se materializa en la casa individual. Desde la ley LOF (ley de orientación de la tierra) del 30 de diciembre de 1967, hasta hoy en día, el gobierno ha querido enmarcar la urbanización a fin de crear un territorio coherente a la escala local y nacional. La ley ALUR (acceso al alojamiento y un urbanismo renovado) ha fomentado objetivos precisos en términos de disminución del consumo de tierras para así luchar contra la expansión urbana. La voluntad de millones de Franceses de tener acceso al sueño de la casa individual combinado a la evolución de los modos de hábitat han engendrado una presión territorial cada día más importante en los municipios situados en la periferia de las ciudades núcleo. Se supone que la planificación y el urbanismo reglamentario deben regular el consumo de tierras a través de varias herramientas: SCoT, PLUi, PLU, ZAC , etc. Sin embargo, frente a la pluralidad de las cuestiones territoriales que resultan y las expectativas de los diferentes actores implicados (actores privados y públicos), la utilidad de dichas herramientas planificadoras puede ser cuestionable.

Mots-clés :

Planification, urbanisme, consommation foncière, PLU, PLUi, SCoT, périurbain

SOMMAIRE

Remerciements	5
Introduction	6
Chapitre I : La question du foncier dans le périurbain	10
1. Eléments de cadrage	11
1.1. Définition des mots-clés	11
2. Définition du terrain d'étude	17
2.1 Présentation des communes	17
2.2 Mise en cohérence du terrain d'étude et du sujet traité	23
Chapitre II : Les documents de planification : outils ou instruments ?	26
1. Le rôle des documents de planification	27
1.1 Contenu et procédure d'élaboration des documents d'urbanisme	27
1.2 Les autres outils (ZAC, PUP, EPF)	31
2. Quelle échelle pour la planification ?	35
2.1 Le PLU trop administratif ? pas assez opérationnel ?	35
2.2 Une planification nécessaire mais à quelle échelle ?	38
Chapitre III : Le foncier : ressource du périurbain	44
1. Enjeux sociaux du foncier et consommation d'espace agricole	45
1.1 L'ascension sociale et l'impact de la hausse du prix du foncier	45
1.2 Le jeu d'acteurs	49
2. Entre la volonté politique et la réalité du terrain	51
2.1 Volonté de l'Etat de réduire la consommation foncière	51
2.2 La réalité du terrain : le cas de Maureville et Merville	53
Conclusion	60
Bibliographie	62

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier ma tutrice de stage, Hélène CHAPUIS, pour le temps qu'elle m'a consacré, pour la confiance qu'elle m'a accordée dès le début du stage et pour ses conseils qui ont été précieux pour la réussite de cette expérience de travail.

Je remercie également mon directeur de mémoire M.Pierre ALBERT pour ses remarques et corrections qui ont été indispensables à la réussite de mon mémoire.

Ces remerciements s'adressent aussi à l'entreprise qui m'a accueilli et notamment l'équipe d'urbanisme et paysage qui ont été d'excellents collègues de travail durant mes trois mois de stage.

Je remercie les personnes qui ont pris le temps d'effectuer un entretien et de relire ce mémoire afin de me donner leurs conseils.

De même, je voudrais remercier ma mère et ma famille pour leur soutien pendant mes années d'études. Merci de m'avoir donné du courage, de m'avoir motivé et de m'aider à réaliser mes projets.

Le meilleur pour la fin, je remercie de tout mon coeur mon épouse pour sa patience, son soutien et pour les nombreuses relectures qu'elle a effectuées avec moi. Merci d'être toujours à mes côtés et d'être le moteur de ma vie.

INTRODUCTION

En 2011, il y avait 15,3 millions d'habitants dans le périurbain dont 12 millions habitaient dans les couronnes des grandes aires urbaines¹. Avec une augmentation de la population relativement constante au cours de la période 1968-2011, le périurbain se caractérise plus par sa croissance démographique que par le nombre d'habitants. En 2011, les habitants du périurbain représentaient 24,2% de la population totale et occupaient 38% du territoire métropolitain. Cette hausse de la population dans les territoires limitrophes des villes centres a des effets notoires sur ces espaces. En effet, cette croissance démographique s'accompagne d'une forte artificialisation des sols, d'une demande importante de foncier prêt à bâtir et, de façon plus générale, d'une mutation des modes de vie des habitants. C'est ainsi que Colomiers, commune située à l'Est de Toulouse, est devenue la seconde commune la plus peuplée de la Haute-Garonne avec 38 541 habitants en 2014 alors qu'elle n'en comptait que 10 584 en 1968.

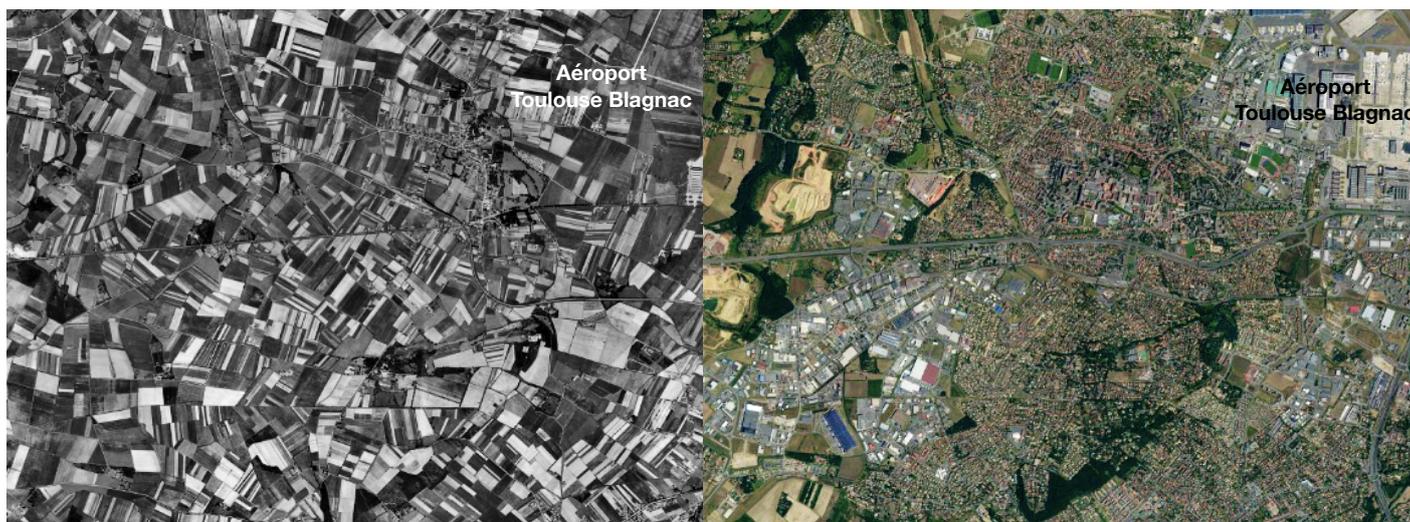


Figure 1 : étalement urbain de la commune de Colomiers entre 1960 et 2016
Source : ING

La croissance de la banlieue et l'étalement des pôles urbains ont repoussé les limites de la ville pour ainsi connecter les banlieues aux communes centres. Cette « conurbation » du territoire reliant physiquement les banlieues et les pôles urbains à travers l'expansion des espaces bâtis ne peut pas s'expliquer seulement par la croissance démographique. Est-il judicieux de prétendre expliquer ou comprendre

¹ François Cusin, Hugo Lefebvre, Thomas Sigaud, 2016 « *La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques* », Revue française de sociologie. Vol 57, p 641 - 679.

l'étalement urbain à travers des indicateurs ou des formules mathématiques ? L'évolution des attentes individuelles à travers le phénomène d'individualisation ainsi que l'enjeu du foncier sont également des éléments à prendre en compte dans les changements opérés dans le périurbain.

De ce fait, afin de pouvoir comprendre les enjeux fonciers dans les communes périurbaines, il est fondamental d'avoir une approche multiscale et systémique. A noter que les modes de vie et le « rêve » de la maison individuelle sont sans doute parmi les causes principales de l'étalement urbain et la consommation foncière. En effet, les modes d'habiter ont sans doute plus façonné le territoire que 50 ans de politique d'aménagement du territoire. L'éloignement du centre urbain à la recherche d'une vie plus « agréable » s'accompagne, la plupart du temps, de l'utilisation de la voiture individuelle. C'est ainsi que l'automobile, les améliorations des infrastructures routières ainsi que l'efficacité des services de transports en commun ont permis à de nombreux Français d'avoir plus de mobilité et « vivre leur rêve ». Cette augmentation de la mobilité a aussi contribué à l'élargissement de l'espace vécu car il a permis d'habiter plusieurs territoires en même temps. Grâce à la mobilité, il est dès lors possible de vivre dans une commune, travailler dans une autre et scolariser ses enfants dans une autre communes. Ce sont donc plusieurs phénomènes qui ont conduit à la mutation des espaces périurbains que nous connaissons actuellement.

L'impact des modes de vie sur le territoire permet de conclure que ce sont les habitants qui construisent le territoire et qui font le territoire. Ce sont eux, à travers leurs projets de vie, qui façonnent l'espace afin que celui-ci soit en phase avec leurs attentes individuelles. Dans ce sens il est possible de dire que l'urbanisation d'un territoire (la largeur des rues, la disposition des constructions, les matériaux utilisés, les formes urbaines, etc.) sont la matérialisation des attentes individuelles des habitants qui ont succédé le territoire. Par conséquent, l'étalement urbain, la croissance démographique des banlieues, la pression foncière des communes périurbaines de deuxième, troisième et quatrième couronne ainsi que la consommation d'espace qui en découle, sont le fruit de la réalité du « rêve » de la maison individuelle désirées par tant de Français.

Ce « rêve » de la maison individuelle a donc un prix ; celui du foncier. Si le phénomène d'étalement urbain a d'abord été encouragé « implicitement » par les pouvoirs publics au début des années 1960 avec la réalisation de grands ensembles à

l'extérieur de la ville, depuis la loi Solidarité Renouvellement Urbain (dite loi SRU) du 13 décembre 2000, le gouvernement souhaite diminuer la consommation d'espace. Par la suite, la loi ALUR du 24 mars 2014 (Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) vient davantage limiter l'étalement urbain. C'est donc à travers la planification, l'urbanisme réglementaire et opérationnel que le gouvernement tente de répondre aux enjeux fonciers qui découlent des dynamiques développées ci-dessus. Les documents d'urbanisme ont une importance fondamentale dans la lutte contre l'étalement urbain et la gestion du foncier car ils doivent permettre de cadrer et gérer l'urbanisation en affectant une utilisation particulière à l'espace.

Cette maîtrise du foncier suscite des enjeux multiples pour les acteurs publics et privés. En effet, classer une zone agricole (zone A) en zone AU (à urbaniser) dans un PLU équivaut à permettre aux prioritaires des terrains en question de vendre aux meilleurs prix proposés par les aménageurs. Pour l'aménageur acheteur cela représente des bénéfices conséquents et pour le Maire qui délivre les permis de construire, ce phénomène lui permet d'attirer de nouveaux habitants et donc plus de ressources financières dans la commune. La maîtrise du foncier permet également de catégoriser les habitants à travers le prix du foncier. En effet, les ménages moins aisés auront tendance à acheter là où le prix du foncier est moins cher tandis que les plus riches vont s'installer dans les zones plus aisées.

Mon stage au sein du bureau d'études 2AU m'a permis de travailler sur l'élaboration et révision de plusieurs PLU pour des communes en périphérie de l'agglomération toulousaine. Cette entreprise est spécialisée en aménagement et possède plus de 25 ans d'expérience. Les missions réalisées par cette structure sont nombreuses : études d'assistance à maîtrise d'ouvrage, réalisations et révisions de documents d'urbanisme réglementaire type PLU mais également de documents d'urbanisme opérationnel type ZAC. C'est le travail auprès des spécialistes en urbanisme réglementaire et opérationnel et le travail de terrain qui m'ont aidé à comprendre et saisir plus précisément l'importance du foncier dans le périurbain et les enjeux qui en découlent. Le travail *in situ* m'a également permis d'appréhender les limites des documents d'urbanismes dans la gestion du foncier et d'en extraire la problématique suivante :

**Les outils de planification sont-ils en mesure de répondre aux enjeux fonciers
présents dans le périurbain toulousain ?**

La réponse à la problématique suivante s'articulera en trois grandes parties :

Dans un premier temps, il sera nécessaire de définir certains mots-clés indispensables à la bonne compréhension du sujet traité. Dans cette partie, une présentation du terrain d'étude sera réalisée ainsi qu'un résumé des apports théoriques sur le thème du foncier en périurbain.

Après avoir abordé le sujet en superficie dans la partie précédente, la deuxième partie permettra d'aller au coeur du sujet. En effet, cette partie présentera le rôle des documents d'urbanisme et discutera de la pertinence de l'échelle à laquelle s'effectue la planification.

La dernière partie permettra de mettre en lumière les volontés politiques et la consommation foncière. C'est donc dans cette troisième partie que l'utilité et l'efficacité des documents d'urbanisme seront confrontés à la réalité des terrains et aux enjeux des divers acteurs.

CHAPITRE I : LA QUESTION DU FONCIER DANS LE PÉRIURBAIN

Dans ce chapitre, il s'agira de définir les mots-clés tout en présentant l'historique et l'évolution des différents termes. Ensuite, une présentation du terrain d'étude permettra de saisir le contexte en le liant avec le sujet traité.

1. ÉLÉMENTS DE CADRAGE

Avant de présenter le terrain d'étude, il est important de définir quelques notions et mots-clés qui seront utiles à la compréhension du sujet. La planification, le foncier et le périurbain sont à contextualiser car c'est l'évolution de ces termes qui vont permettre de mieux saisir les enjeux du foncier dans les communes périurbaines de l'agglomération toulousaine.

1.1. DÉFINITION DES MOTS-CLÉS

1.1.1 Evolution de la planification en France

L'urbanisme est un « *ensemble de règles et mesures juridiques qui permettent aux pouvoirs publics de contrôler l'affectation et l'utilisation des sols* »¹. Par cette définition il est possible de comprendre que la planification fait partie de l'urbanisme puisque celle-ci est l'« *encadrement par les pouvoirs publics du développement économique et social à l'aide d'un plan* »². Ainsi, la planification consiste dans l'urbanisme à planifier l'affectation et l'utilisation des sols à travers des règles et des documents d'urbanisme type PLU (Plan Local d'Urbanisme), PLUi (Plan Local d'Urbanisme intercommunal), SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), etc. Urbanisme et planification sont donc étroitement liés et c'est pour cette raison que certains estiment que la planification existait avant le mot.

Cependant, la planification est entrée tardivement dans la législation française car il faut attendre la loi Cornudet de 1919 pour avoir un texte de loi qui instaure des plans. Cette loi marque ainsi le début de la planification dans la législation française en établissant des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension pour toute commune supérieure à 10 000 habitants ou 5 000 si elle était en croissance rapide. En 1943, seulement 300 plans étaient approuvés alors qu'il y avait plus de 2 000 communes concernées par cette mesure.

¹et ² *Dictionnaire de français Larousse*

Dans la période d'après-guerre, la nécessité de reconstruire le pays a permis de valider la loi du 15 juin 1943 à la libération (ordonnance du 27 octobre 1945) permettant ainsi de poser les fondements d'un urbanisme centralisé qui ne sera modifié qu'en 1983 (lois de décentralisation). Parallèlement, la croissance démographique du pays rendait nécessaire la construction de nouveaux logements. Afin de répondre à cette demande croissante, le gouvernement a créé le droit de préemption (1962) au sein des ZAD (Zone d'Aménagement Différé) ainsi qu'un outil permettant de construire les grands ensembles : les ZUP (Zones à Urbaniser par Priorité) en 1958. Malgré les différents outils créés par les différents gouvernements depuis 1919 visant à maîtriser et gérer l'occupation des sols, aucun n'a réussi à mettre en place un système efficace et pérenne.

La loi LOF (Loi d'Orientation Foncière) du 30 décembre 1967 vient ainsi mettre en place un système de gestion des sols plus compétent. Cette loi a remplacé les ZUP par un outil encore très utilisé de nos jours : les ZAC (Zones d'Aménagement Concerté). La loi LOF marque également le début de l'urbanisme planificateur. Le principe de la loi est de permettre la réalisation commune (entre services de l'Etat et les communes concernées) de deux documents d'urbanisme :

- Le SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) : il fixe les orientations de la politique d'aménagement de l'espace majoritairement à l'échelle intercommunale (ce document n'est pas opposable aux tiers).
- Le POS (Plan d'Occupation des Sols) : il fixe les règles générales d'utilisation des sols à l'échelle communale (il est opposable aux tiers).

Après les lois de décentralisation de 1983, les communes sont devenues compétentes en matière d'élaboration des documents d'urbanisme et le POS est rendu facultatif. Avec la décentralisation, la fonction du Maire est beaucoup plus importante puisque c'est lui qui délivre les permis de construire. La loi LOF prévoyait que le POS pilote les divers projets au sein des communes mais c'est l'effet inverse qui s'est produit. En effet, les POS étaient facilement modifiés en « *fonction des projets présentés par les constructeurs et qui convenaient au maire* »¹.

¹ Merlin Pierre, 2016. « *L'urbanisme* ». Paris, Presses Universitaires de France.

Face à la consommation massive d'espace et l'étalement urbain, le gouvernement décide de renouveler l'urbanisme et la gestion des sols. La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000 vient amener une vision plus large (intégration des transports, des logements, etc.) et donne aux documents d'urbanisme plus d'autorité. Cette loi remplace le SDAU par le SCoT et le POS par le PLU. Ces nouveaux documents doivent intégrer un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui constitue le projet politique à suivre au sein du territoire communal ou intercommunal. Par la suite, la loi Engagement National pour l'Environnement (dite Grenelle 2) du 12 juillet 2010 pose des principes réglementaires à suivre dans la réalisation des différents documents d'urbanisme. Ces derniers doivent ainsi inclure la préservation et la remise en état des continuités écologiques (trame verte et bleue).

La loi Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 conforte le rôle du SCoT en tant que document intégrateur et développe sa couverture à l'échelle nationale. Cette loi vient encourager la densification des quartiers pavillonnaires dans le but de limiter l'extension des zones urbaines. L'objectif de la loi ALUR est donc de lutter contre l'étalement urbain à travers une gestion économe de l'espace. Par ailleurs, cette loi favorise la réalisation de PLU à l'échelle intercommunale (PLUi) toujours dans le but d'avoir une bonne gestion de l'occupation des sols. Ainsi, peu à peu le PLUi devient la norme et les PLU l'exception.

La planification s'est donc réalisée en plusieurs étapes jusqu'à arriver à un système plus opérationnel avec une pluralité d'outils. Les différents gouvernements ont souhaité planifier la gestion de l'espace dans le but de mieux l'ordonner mais la plupart des actions qu'ils ont réalisées sont souvent en décalage par rapport aux réalités du terrain. En effet, à travers l'historique de la planification en France, il est possible de constater que l'Etat tente de répondre aux enjeux et problématiques d'aménagement du territoire mais de façon réactionnaire. Or, il serait judicieux que la planification soit anticipative afin que celle-ci puisse répondre et correspondre aux habitants et leurs modes de vie.

1.1.2 Les marchés fonciers

Le foncier peut être défini comme un objet délimité dans l'espace qui est étroitement lié à une localisation géographique et aux usages et droits qui y sont

attachés. Aujourd'hui, c'est principalement l'échelle intercommunale qui est la garante de la lutte contre la rente foncière. Pour répondre à cet objectif, les communes et intercommunalités doivent organiser le développement du territoire avec cohérence et rationalité, ce qui implique d'infléchir les conséquences perverses générées par le fonctionnement des marchés fonciers et leurs stratégies spéculatives. C'est à travers les documents d'urbanismes (SCoT, PLU et PLUi) ainsi que le droit de préemption et d'expropriation que les collectivités territoriales peuvent réglementer l'utilisation des terrains, soumettre à autorisation certaines zones ou acquérir des terrains en vue de la réalisation d'un projet d'intérêt général.

Les marchés fonciers sont liés à un système d'acteurs composé du triptyque : propriétaires, constructeurs-promoteurs-aménageurs et acteurs publics. Au sein de ce système, les divers acteurs interagissent selon des dynamiques et des enjeux bien distincts. Pour cause, les propriétaires cherchent généralement à vendre au meilleur prix tandis que les promoteurs et constructeurs cherchent à acheter au prix le plus bas sachant que plus le prix du terrain est élevé moins ils pourront consacrer de fonds à la construction et/ou l'aménagement. Quant aux acteurs publics, ils cherchent généralement à faire porter le coût de l'urbanisation aux deux autres acteurs.

Il existe plusieurs types de marchés fonciers :

- Marché des terres naturelles : l'espace naturel est acheté en tant que bien de production ou consommation (terres agricoles).
- Marché des terrains naturels destinés à être aménagés : l'espace naturel est acheté comme matière première aménageable.
- Marché des terrains neufs : les terrains sont à la charge des aménageurs pour proposer et préparer de nouveaux espaces à bâtir.
- Marché foncier des promoteurs : le promoteur et/ou constructeur achète des terrains qu'il va construire ou rénover.

Chacun de ces marchés fonciers possède des spécificités géographiques car ils sont liés aux problématiques et enjeux endogènes de la localisation des espaces en question. Ils sont souvent distingués de la façon suivante : marché de centre-ville, marché du périurbain, marché de province, etc. La croissance démographique et la rareté de terrain à bâtir dans les zones urbaines et périurbaines engendre une croissance des prix des terrains. Cela dit, puisque ces marchés fluctuent selon les dynamiques territoriales,

les documents d'urbanisme doivent permettre de lutter contre la spéculation foncière et ainsi réguler les marchés fonciers. Cependant, lorsqu'une commune change le zonage dans le PLU en classant en AU (à urbaniser) une zone classée en A (agricole), le prix du terrain va considérablement augmenter. Il est alors possible de dire que ce sont les politiques publiques qui déclenchent les stratégies spéculatives.

La question de la rente foncière est essentielle car le prix du foncier va déterminer l'occupation de l'espace et les fonctions qu'aura celui-ci. C'est également la rente foncière qui déterminera la catégorie de population habitant le territoire. En effet, si le prix d'un terrain est cher, il sera acheté par des ménages plutôt aisés alors que si le terrain est moins cher, il sera acheté par des ménages aux revenus plus modestes. Le marché foncier possède donc des aspects ségrégatifs car il sépare les groupes sociaux en les éloignant. En Haute-Garonne, les prix des terrains ont pratiquement doublé en dix ans. Il

est alors nécessaire d'envisager des politiques publiques foncières correctrices afin de contrer les tendances négatives de la rente foncière. C'est au regard de ce contexte que les documents d'urbanisme prennent une place centrale dans la régulation des marchés fonciers et des enjeux qui en découlent.

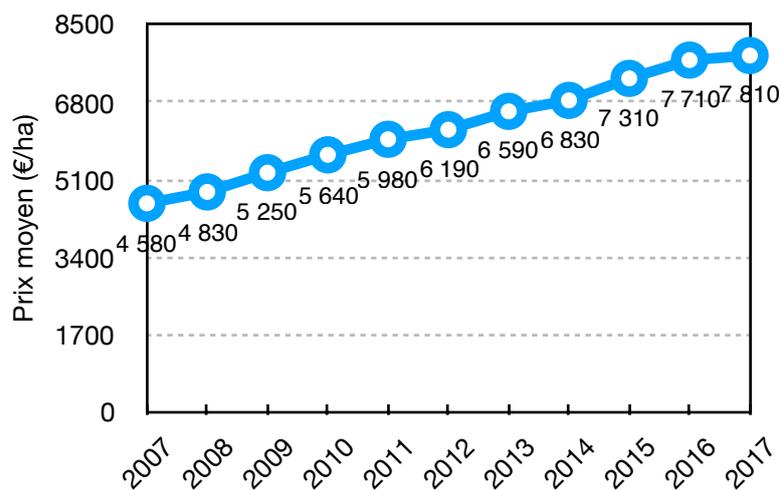


Figure 3 : évolution du prix des terres en Haute-Garonne
Source : Safer

1.1.3 L'essor du périurbain

Le périurbain est un territoire situé à la périphérie des noyaux urbains où se concentre une grande majorité d'habitants travaillant dans la ville centre et qui accueille de plus en plus d'activités éloignées des centres urbains. C'est en partie la construction d'infrastructures routières et l'équipement des ménages en voiture individuelle qui ont rendu possible la périurbanisation. De plus, l'« essor du crédit immobilier et les politiques d'aide à l'accession à la propriété ont constitué le carburant de l'« exode urbain » dans un contexte où une majorité de Français souhaite devenir propriétaire d'une maison

individuelle »¹. Le périurbain est donc l'espace qui accueille des ménages à la recherche d'un cadre de vie plus « agréable » et où le foncier est plus abordable. En effet, la maison individuelle continue d'être le « rêve » de huit Français sur dix. De ce fait, c'est dans les communes rurales et périurbaines que se construisent le plus de pavillons avec jardins car « en 2012, ils représentent 75% des 160 000 pavillons construits en France alors que leur part n'était en 2009 que de 70% des 157 000 pavillons sortis de terre »².

Pour l'INSEE, une commune périurbaine est une commune dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par ce dernier. Certaines communes périurbaines sont dites « multipolarisées » lorsqu'au moins 40% de sa population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines. Cette caractéristique du périurbain implique une forte mobilité pendulaire domicile-travail et donc un important recours à l'automobile. La dépendance à la voiture est une des grandes problématiques du périurbain qui a d'ailleurs été très souvent abordée par les géographes et sociologues au cours des dernières décennies. En effet, dans le périurbain, la voiture est indispensable à la vie quotidienne (le travail, les sorties des enfants, les loisirs, les courses, etc.). Cet espace est ainsi le « théâtre de fortes mobilités quotidiennes allant de pair avec la nécessité de devenir, pour une large majorité des habitants, des navetteurs »³.

Les habitants et les formes d'habitat sont une autre caractéristique du périurbain. Si pour certains le périurbain est l'espace où les classes moyennes et les classes populaires trouvent refuge et créent un entre-soi défensif et exclusif, la réalité est beaucoup plus contrastée. Dans la pluralité des périurbains français, les formes d'habitat sont très diversifiées car elles peuvent regrouper des collectifs populaires (le plus souvent pour des populations précaires), des lotissements pavillonnaires (majoritairement occupés par des classes moyennes), des espaces résidentiels (occupés en général par des ménages aisés) voire des quartiers fermés (gated communities) pour des populations au revenus plus importants. Le périurbain accueille également de nombreuses activités :

¹ F. Cusin, H. Lefebvre, T. Sigaud, 2016, « *La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques* ». Revue française de sociologie, Vol 57, p 641-679.

² F. Cusin, H. Lefebvre, T. Sigaud, 2016, « *La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques* ». Revue française de sociologie, Vol 57, p 641-679.

³ -M. Stébé, H. Marchal, 2017, « *Le pré-urbain : un territoire refuge aux confins du périurbain éloigné* ». Métropolitiques.

des grands supermarchés, des centres commerciaux, des zones d'activités, des espaces de loisirs, etc.

De nos jours, deux visions du périurbain font débat. La première est une vision plutôt négative où le périurbain est un problème qu'il faut résoudre. La dégradation du paysage à travers l'artificialisation des sols en vue de construire de nouveaux lotissements et zones d'activités font du périurbain l'antithèse de la ville durable à laquelle il faut tendre. Par ces dynamiques et ces caractéristiques, le périurbain est consommateur d'énergie et de ressources non renouvelables. C'est cette vision qui est aujourd'hui majoritaire. La seconde vision est à l'opposé de la première car elle porte sur le périurbain un regard plutôt positif en insistant sur l'émergence de nouvelles pratiques et modes de vie au sein de cet espace. Ce territoire serait porteur d'innovation en matière de mobilité, de relation à la nature ou encore de solidarité entre les habitants.

Il est vrai qu'il existe des logiques d'inégalités face à la mobilité et à l'accès aux ressources urbaines et qu'un certain entre-soi est perceptible dans de nombreux territoires périurbains. Il existe également une certaine ségrégation et une hausse des votes du parti Front National (désormais appelé Rassemblement National) mais c'est davantage la position sociale qui apparaît plus déterminante pour expliquer les choix électoraux que la position géographique. De plus, il est important de signaler que la diversité des périurbains en France ne permet pas d'avoir qu'une seule vision sur le périurbain. En effet, les dynamiques à l'oeuvre peuvent être contradictoires selon les territoires.

2. DÉFINITION DU TERRAIN D'ÉTUDE

Après avoir défini les mots-clés, il est dès lors plus facile de comprendre les caractéristiques et les enjeux des communes qui composent le terrain d'étude à savoir : Maureville, Merville, Pins-Justaret et Labarthe-sur-Lèze. Une présentation succincte de ces différentes communes est nécessaire pour pouvoir faire le lien entre le terrain d'étude et le sujet traité.

2.1 PRÉSENTATION DES COMMUNES

2.1.1 La commune de Maureville

La commune de Maureville se situe à une vingtaine de kilomètres à l'Est de l'agglomération toulousaine, ce qui la positionne dans la quatrième couronne du périmètre d'influence. La commune appartient aux bassins de vie de Lanta et Caraman. Elle est desservie par deux axes routiers principaux : la RD1 et la RD18. Ces deux axes permettent de rejoindre l'agglomération toulousaine et confèrent à la commune une certaine attractivité pour les populations à la recherche d'un cadre de vie très rural mais proche de la ville.

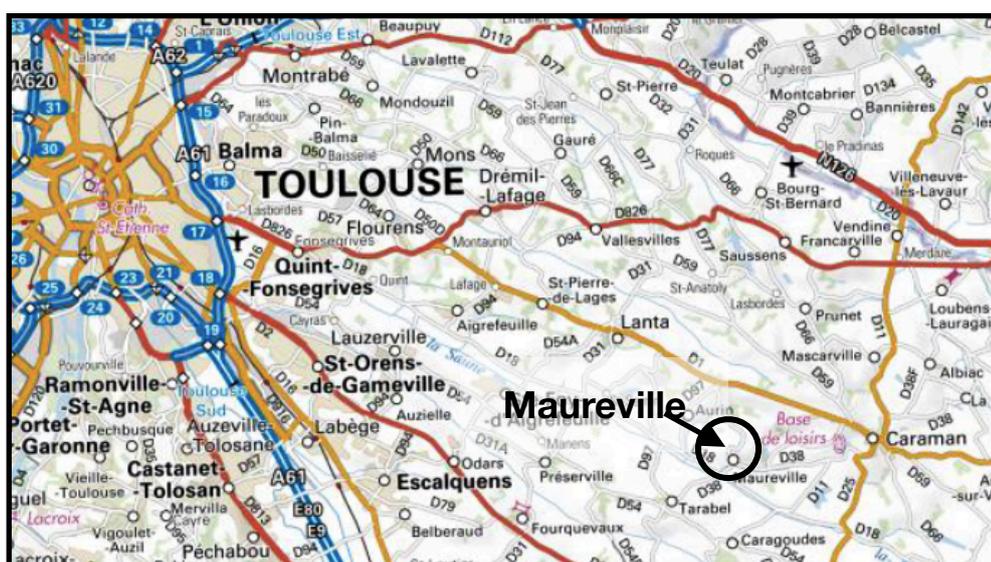


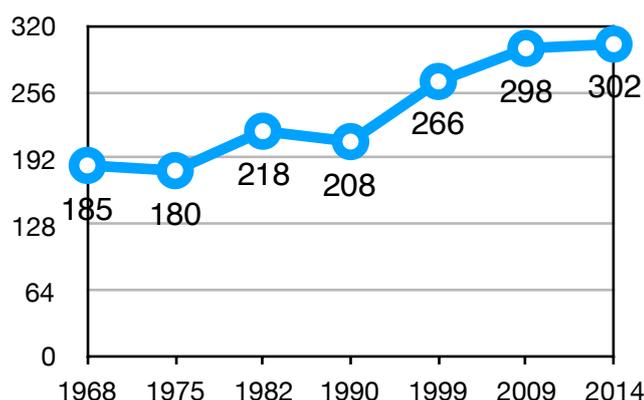
Figure 4 : Maureville par rapport à l'agglomération toulousaine
Source : Géoportail

Maureville est membre de la Communauté de Communes « Terres du Lauragais » issue de la fusion de trois intercommunalités au 1^{er} janvier 2017. La nouvelle intercommunalité fusionnée réunit en son sein 58 communes représentant plus de 38 000 habitants. Par ailleurs, la commune fait partie du PETER du Pays Lauragais qui porte le SCoT applicable à la commune (actuellement en révision).

Le dernier recensement INSEE opéré en 2014 établit la population municipale à 302 habitants. La commune est en croissance démographique depuis les années 1975 sous l'influence du développement de l'agglomération toulousaine.

Figure 5 : Evolution de la population de Maureville

Source : INSEE 2014



81,4% de la population active de Maureville a son emploi en dehors du territoire communal (18,6% travaillent et vivent à Maureville). Cela implique une nécessaire mobilité des actifs devant quitter la commune pour se rendre sur leur lieu d'emploi. En 2014, 90% des actifs de la commune ont recours à la voiture pour se rendre au travail.

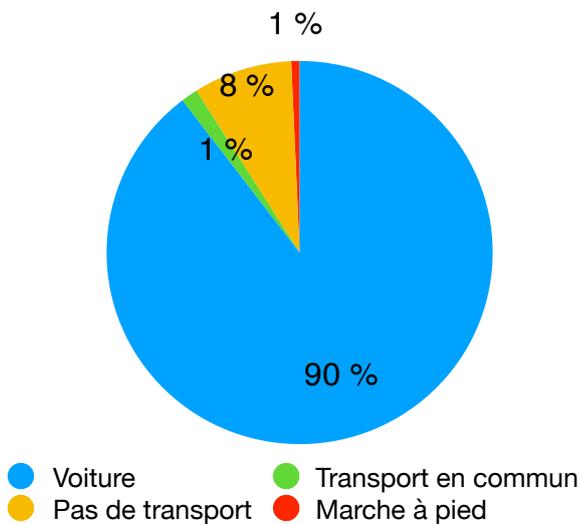


Figure 6 : moyens de transports utilisés par les actifs maureillois pour se rendre au travail

Source : INSEE 2014

2.1.2 La commune de Merville

Merville est localisée au cœur d'un triangle formé par les villes de Grenade au Nord, l'Isle-Jourdain au Sud-Ouest et l'agglomération Toulousaine au Sud-Est. Elle se situe à environ 12 km au Nord-Ouest de Blagnac et à 23 km de Toulouse. Le territoire communal est facilement accessible car l'accès au réseau autoroutier peut s'effectuer par l'échangeur de Castelnau-d'Estrétefonds au Nord vers l'A62, l'échangeur de Saint-Jory au Sud vers l'A62 ou par la RD902 et le fil d'Ariane pour rejoindre le périphérique toulousain et l'A64 vers Tarbes ou l'A61 vers Montpellier.

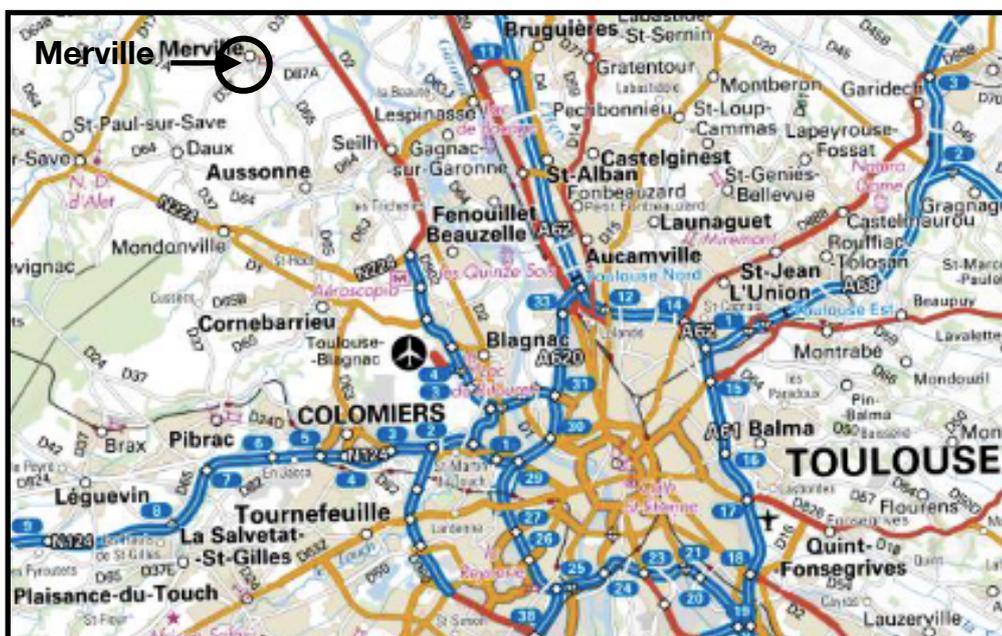
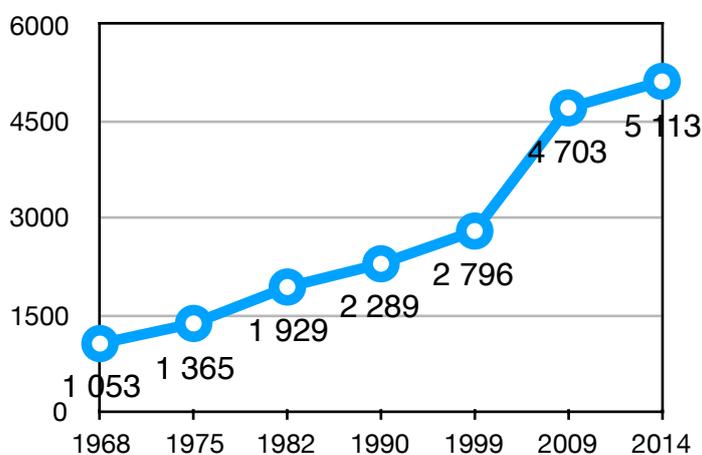


Figure 7 : localisation de la commune de Merville

Source : Géoportail

Merville est membre de la Communauté de Communes « Save, Garonne et Coteaux de Cadours » issue de la fusion de deux intercommunalités au 1^{er} janvier 2017. La nouvelle intercommunalité rassemble près de 32 000 habitants pour 29 communes. En outre, la commune se situe dans le périmètre du SCoT Nord-Toulousain, couvrant le Nord du département avec 62 communes et près de 85 000 habitants, lui-même appartenant à l'inter-SCoT de l'aire toulousaine. Le SCoT identifie Merville comme pôle complémentaire.

Depuis 1968, la population de Merville est en constante augmentation. Elle passe de 1 053 habitants en 1968 à 5 113 en 2014, le nombre d'habitants a donc été multiplié par plus de quatre en l'espace de 46 ans. Le phénomène s'est accéléré depuis les



années 1999 jusqu'en 2009, la population passe alors de 2 796 habitants à 4 703 en 10 ans, soit + 1 907 habitants. Sur la dernière période d'observation, la croissance semble moins importante.

Figure 8 : évolution de la population de Merville
Source : INSEE 2014

82,7% des actifs résidant à Merville ont leur emploi situé à l'extérieur du territoire communal et 17,3% des actifs vivent et travaillent sur la commune. 91% des actifs mervillois ont recours à un véhicule individuel pour leurs déplacements domicile-travail.

Les transports en commun sont encore peu développés sur la commune et ne présentent pas une alternative efficace à la voiture individuelle.

Ainsi, le réseau routier de Merville est fortement mobilisé par ces actifs, notamment aux heures de pointe, générant des flux de véhicules importants et des congestions du réseau.

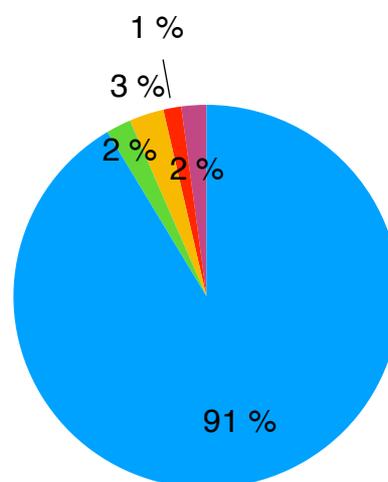


Figure 9 : moyens de transports utilisés par les actifs de Merville pour se rendre au travail
Source : INSEE 2014

- Voiture
- Pas de transport
- Transport en commun
- Marche à pied
- Deux roues

2.1.3 La commune de Pins-Justaret

Située au Sud de Toulouse, la commune de Pins-Justaret fait partie de la dernière couronne de l'agglomération, tout en se situant aux portes du Lauragais. Elle est localisée à 7 km de Muret, 19 km au sud de Toulouse et 49 km de Pamiers. Le territoire communal est maillé par plusieurs axes de communication importants (RD820, RD4 et la RD56). La ligne ferroviaire Toulouse / Pamiers / Foix / Tarascon-sur-Ariège / Ax-les-Thermes, passe en gare de Pins-Justaret favorisant l'accès vers Toulouse en train.



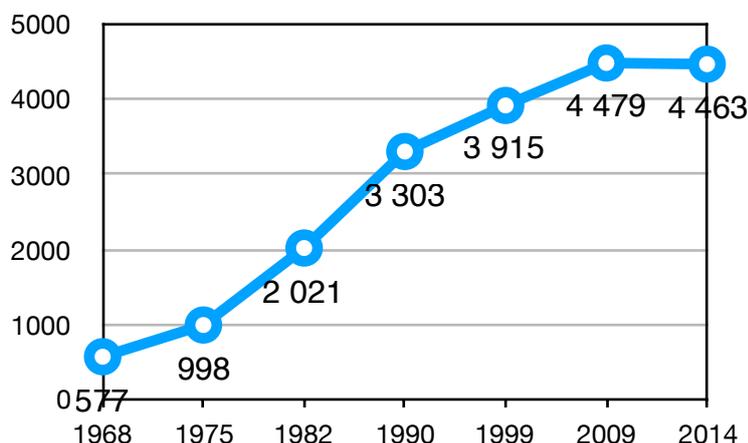
Figure 10 : localisation de la commune de Pins-Justaret
Source : Géoportail

Cette commune est membre du Muretain Agglomération, qui regroupe, au 1er janvier 2017, 26 communes pour 119 232 habitants. Le Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine (SMEAT), en charge de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale de la Grande Agglomération Toulousaine, est en application sur 5 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale dont la Communauté d'Agglomération du Muretain Agglomération.

Depuis 1968, la population est en constante augmentation sur la commune car, en 45 ans, le nombre d'habitants a quasiment été multiplié par huit, passant de 577 habitants en 1968 à 4 463 en 2014.

Figure 11 : évolution de la population de Pins-Justaret

Source : INSEE 2014



En 2014, sur les 1955 actifs ayant un emploi, seulement 257 (13,1%) travaillent et vivent à Pins-Justaret tandis que 1699 (86,9%) travaillent dans une autre commune. Ainsi, 86% des actifs ayant un emploi utilisent une voiture individuelle pour se rendre quotidiennement au travail. Les modes doux restent quant à eux très minoritaires (6% des actifs).

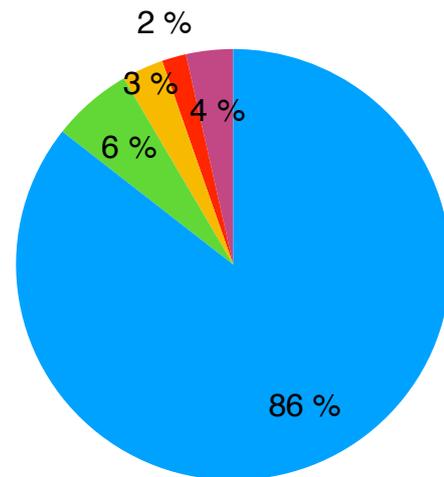


Figure 12: moyens de transport utilisés par les actifs de Pins-Justaret pour se rendre au travail

Source : INSEE 2014

- Voiture
- Transport en commun
- Pas de transport
- Marche à pied
- Deux roues

2.1.4 La commune de Laberthe-sur-Lèze

La commune se trouve à environ 7 km de Muret, 20 km de Toulouse et 45 km de Pamiers. Située au Sud de Toulouse, la commune fait partie de la deuxième couronne de l'agglomération. Le territoire communal est facilement accessible par plusieurs axes de communication départementaux (RD820, RD4 et la RD19). En outre, la ligne ferroviaire Toulouse/Pamiers/Foix/Tarascon-sur-Ariège/Ax-les-Thermes passe en gare de Labarthe-sur-Lèze.



13 : localisation de la commune de Labarthe-sur-Lèze

Source : Géoportail

De même que pour la commune de Pins-Justaret, cette commune est membre du Muretain Agglomération et fait donc partie du SCoT de la Grande Agglomération

Toulousaine. Depuis 1968, la population est en constante augmentation. En l'espace de 46 ans, le nombre d'habitants a été multiplié par plus de huit passant de 810 habitants en 1968 à 5 365 en 2014.

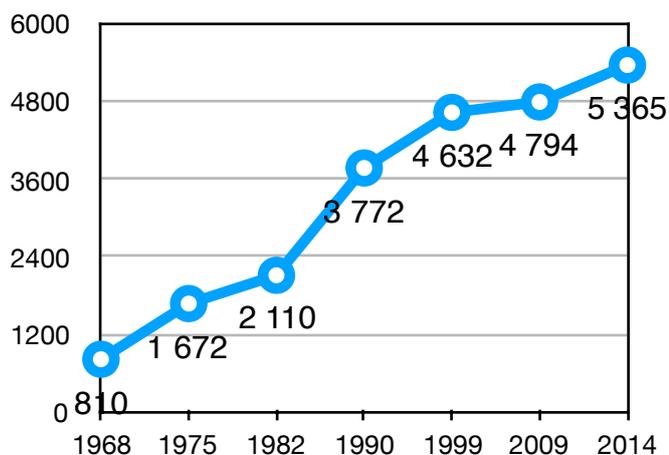


Figure 14: évolution de la population de Labarthe-sur-Lèze
Source : INSEE 2014

En 2014, 80,2% des actifs ayant un emploi de la commune travaillent sur une autre commune. Cela implique des déplacements nombreux sur les différents réseaux de communication de la commune. 86% des actifs ayant un emploi utilisent une voiture individuelle pour se rendre quotidiennement au travail.

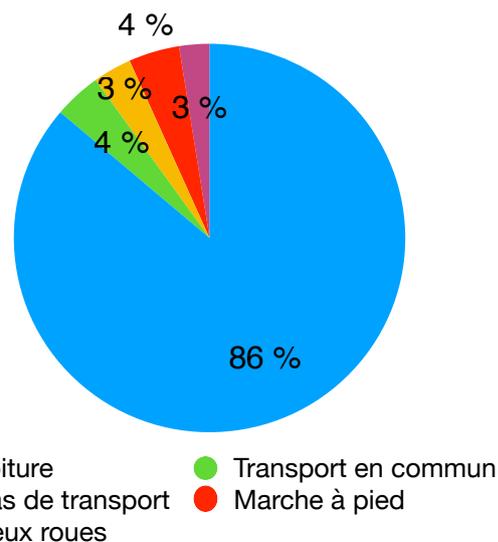


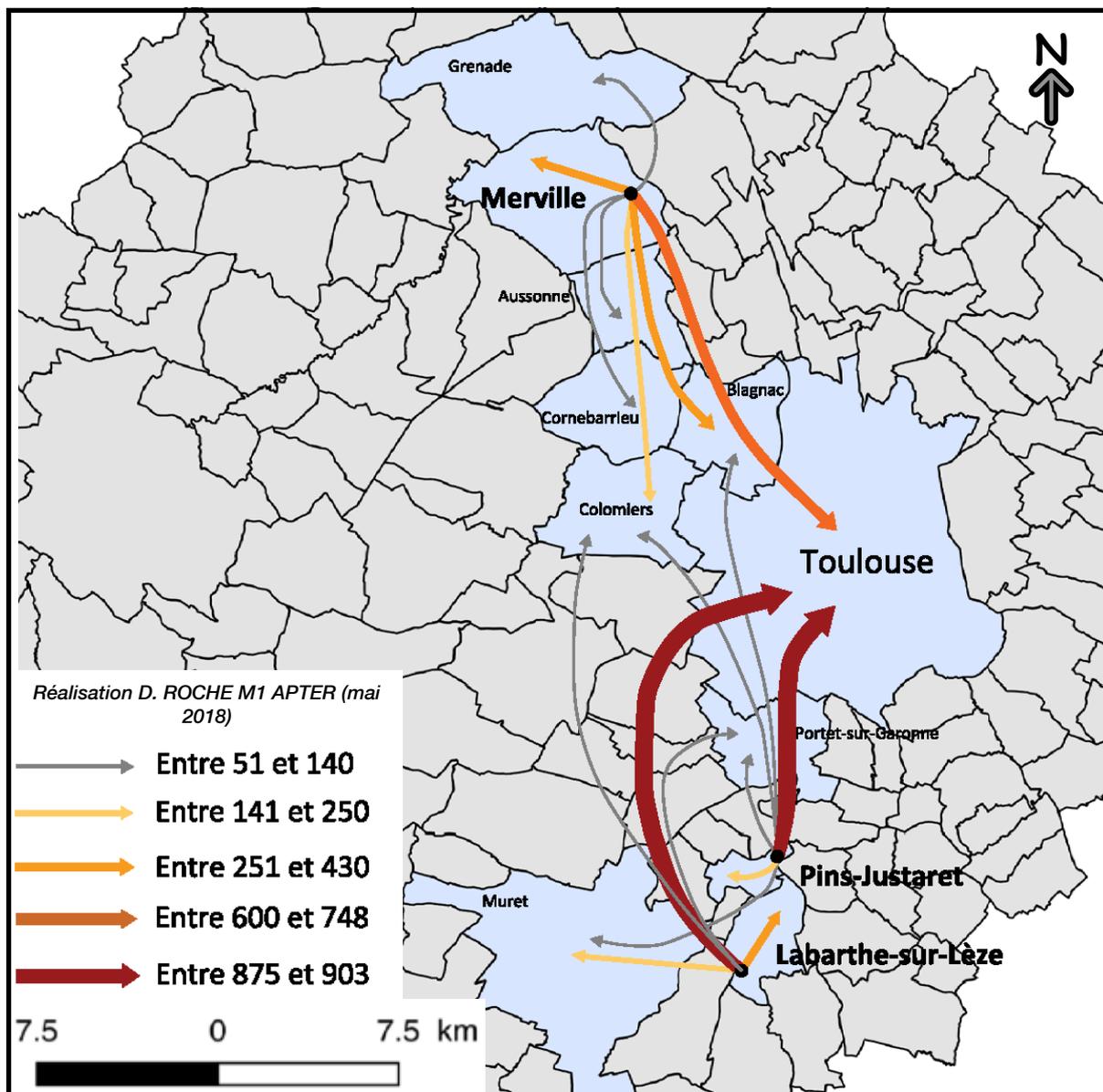
Figure 15: moyens de transport utilisés par les actifs de Pins-Justaret pour se rendre au travail
Source : INSEE 2014

2.2 MISE EN COHÉRENCE DU TERRAIN D'ÉTUDE ET DU SUJET TRAITÉ

Les communes présentées ci-dessus possèdent les caractéristiques des espaces périurbains définies dans la partie précédente. Malgré leurs différences de taille, de positionnement par rapport à la ville centre (Toulouse), de nombre d'habitants, etc, elles possèdent toutes des traits communs. En effet, entre 1968 et 2009, toutes ces communes ont connu une forte augmentation de la population principalement liée au solde migratoire. Il n'y a que Maureville, commune située en quatrième couronne de l'agglomération toulousaine, qui n'a pas connu la même augmentation de la population

au cours de cette période. Ceci peut s'expliquer en partie par l'éloignement de la commune par rapport à Toulouse. En outre, ces communes ont plus de 80% de leurs actifs qui vivent sur le territoire communal mais qui travaillent dans une autre commune. A noter que plus de 85% de ces actifs ont recours à l'automobile pour se rendre sur leurs lieux de travail.

Ces chiffres sont caractéristiques des communes périurbaines. Il semble donc « normal » de trouver ces chiffres dans la mesure où les habitants choisissent d'habiter ces communes pour leur cadre de vie et non parce qu'elles veulent travailler dans ces communes. Ceci est confirmé par la carte de navettes ci-dessous où il est possible de connaître la commune de départ (là où les navetteurs vivent) et celle d'arrivée (là où ils



travaillent). Sans surprise, les principaux flux de navetteurs se dirigent tous vers Toulouse.

Figure 16 : nombre de navettes domicile/travail en 2014

Source : Observatoire des territoires

La proximité de ces communes à la métropole toulousaine et aux bassins d'emploi de l'agglomération ainsi que le souhait des habitants de devenir propriétaires d'une maison engendrent une forte pression foncière. Outre l'augmentation des prix des terrains à bâtir ou déjà construits, il y a dans ces communes des problématiques liées à la capacité d'accueil des équipements publics. Les courbes démographiques l'ont montrées, toutes ces communes gagnent de nouveaux habitants mais cette augmentation de la population oblige les acteurs publics à assurer de bonnes conditions de vie à leurs habitants. Cependant, Maureville ou encore Merville se voient aujourd'hui dans l'obligation de mener une politique d'accueil plus maîtrisée dans le but de limiter le nombre de nouveaux arrivants. En effet, malgré l'ouverture d'une nouvelle classe en 2017 le complexe scolaire intercommunal de Merville est saturé.

Cette maîtrise de l'accueil de nouvelle population passe évidemment par une maîtrise du foncier. Le PLU est donc un outil indispensable pour ces communes car c'est à travers ce document qu'ils pourront « contrôler » le foncier. C'est en contrôlant le foncier qu'ils pourront « indirectement » maîtriser l'accueil de nouvelles populations.

Au cours de mon stage, j'ai participé à l'élaboration du PADD de Maureville et Merville. C'est en effectuant cette pièce du PLU que j'ai pu comprendre toute l'importance du PADD dans la maîtrise du foncier. En effet, le PADD est la pièce fondamentale du PLU car celui-ci constitue le projet politique de la commune dans un horizon de 10 ans (environ). Il fixe des objectifs et des orientations à suivre dans différentes thématiques. Ainsi, Maureville a fait le choix dans son PADD de se baser sur la croissance maximale autorisée par le SCoT, tant dis que Merville a décidé de répondre aux exigences du SCoT tout en menant une politique communale d'ouverture maîtrisée. Participer à l'élaboration de ce document m'a permis de mieux connaître l'imbrication des différents documents d'urbanisme (SCoT et PLU) et de comprendre comment ces derniers peuvent permettre de maîtriser et gérer le foncier.

CHAPITRE II : LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION : OUTILS OU INSTRUMENTS ?

Après avoir défini les notions centrales nécessaires à la compréhension du sujet traité ainsi que le terrain d'étude, dans les parties suivantes il s'agira de discuter de l'efficacité des documents d'urbanisme au regard des enjeux évoqués ultérieurement. Dans un premier temps, il conviendra de présenter de façon synthétique le contenu des documents d'urbanisme et quelques outils de planification pour pouvoir ensuite, dans une seconde partie, élaborer une analyse critique.

1. LE RÔLE DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Afin de pouvoir réaliser une critique objective sur l'efficacité des documents d'urbanisme au regard des enjeux fonciers des communes périurbaines présentées dans la partie présente, il est essentiel de connaître le contenu et les objectifs que ces derniers doivent véhiculer.

1.1 CONTENU ET PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

1.1.1 Contenu et procédure d'élaboration des SCoT

Comme indiqué dans l'historique de la planification, depuis la loi «SRU du 13 décembre 2000, les SCoT ont remplacé les schémas directeurs mis en place par la loi LOF. Le SCoT est un outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique à une échelle intercommunale ou à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. L'objectif du SCOT est de servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement. Il doit donc assurer la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Le SCoT doit respecter les principes du développement durables : « *principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ;*

principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; principe de respect de l'environnement. »¹.

Les SCoT sont portés par des structures intercommunales (syndicat mixte ou Etablissement Public de Coopération Intercommunale). Elles doivent définir un périmètre qui doit être d'un seul tenant et sans enclave. Ce dernier doit ensuite être validé par le préfet. Les représentants de l'Etat, du conseil régional, du conseil départemental, et des chambres consulaires sont également associés à l'élaboration du document. La durée d'élaboration d'un SCoT varie généralement entre 3 et 5 ans. Une fois validé, le SCoT doit obligatoirement être révisé au plus tard six ans après son approbation.

Le SCoT contient trois documents principaux à savoir :

- Un rapport de présentation, qui contient notamment un diagnostic et une évaluation environnementale du projet d'aménagement,
- Le projet d'aménagement et de développements durables (PADD),
- Le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui est opposable juridiquement aux PLUi et PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (ZAD, ZAC, lotissements de plus de 5000 m², réserves foncières de plus de 5ha...).

Depuis le 1^{er} janvier 2017, toutes communes non recouvertes par un SCoT sont soumises à la « règle d'urbanisation limitée ». L'objectif du gouvernement est de favoriser la réalisation de ce document par les collectivités territoriales et ainsi les inciter à se doter d'un projet de territoire stratégique à une échelle plus importante et à long terme afin de maîtriser l'étalement urbain. D'après les dernières données diffusées par le gouvernement, au 1^{er} janvier 2018, 184 SCoT sont approuvés et 132 sont en révision.

Par ailleurs, d'après la carte ci-dessous, la majorité du territoire national (métropolitain) est recouvert par des SCoT ce qui indique que les collectivités territoriales se sont appropriées cet outil de planification.

¹ cohésion-territoires.gouvernement.fr

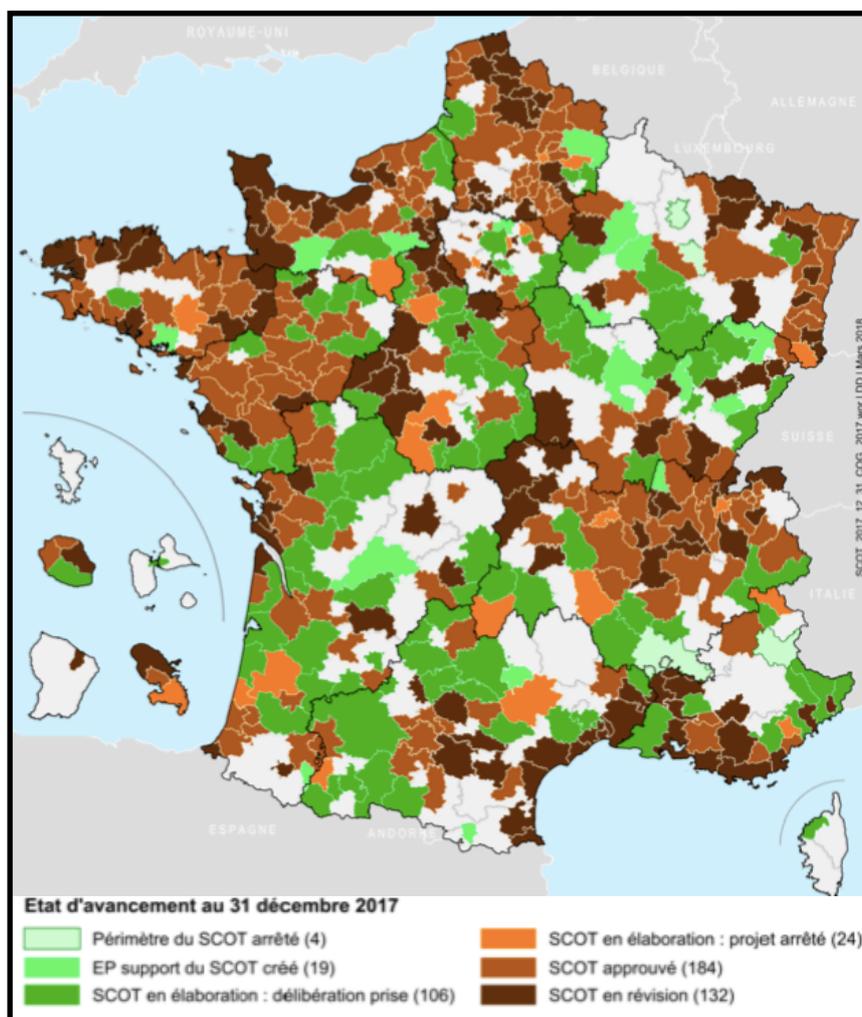


Figure 17 : état d'avancement des SCoT au 1^{er} janvier 2018

Source : Ministère de la cohésion des territoires

1.1.2 Contenu et procédure d'élaboration des PLU

De même que pour les SCoT, la loi SRU a remplacé les Plans d'Occupation des Sols (POS) par des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Le PLU est un document d'urbanisme qui s'élabore à l'échelle communale et de plus en plus à l'échelle intercommunale (PLUi). De façon générale, ce document traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Les dispositions législatives et réglementaires des PLU sont régis par le Code de l'urbanisme.

Le PLU doit favoriser l'émergence d'un projet de territoire partagé qui prend en compte les politiques nationales et territoriales d'aménagement (il doit être compatible avec le SCoT) et les caractéristiques du territoire. De plus, ce document doit respecter les conditions d'un aménagement de l'espace respectueux des principes du développement

durables, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins en matière d'habitat et d'équipements publics, d'activités économiques, commerciales ou touristiques, de sport, et de culture.

La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010 a promu les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). En effet, pour le gouvernement « *la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle la plus pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements* »¹. D'après le gouvernement, pour faire face aux questions d'étalement urbain, de préservation de la faune et la flore, d'économie des ressources et de manque de logements, le niveau communal n'est plus le plus « approprié ». Désormais le PLU est donc élaboré par un EPCI en concertation avec les communes membres. Cela dit, les communes n'ayant pas transféré la compétence planification à l'EPCI restent compétentes en matière d'élaboration de PLU.

Les PLU et PLUi comprennent plusieurs documents :

- Le rapport de présentation : il s'élabore à partir d'un diagnostic territorial et explique les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace,
- Le PADD : il expose le projet d'urbanisme de l'EPCI ou de la commune, et définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales d'aménagement et fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace,
- Les OAP : elles concernent certains quartiers ou secteurs et permettent à la collectivité de prévoir des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, en fixant les actions et opérations nécessaires pour mener à bien un projet spécifique sur une zone,
- Le règlement : il doit être en cohérence avec le PADD. Les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettent d'atteindre les objectifs de la collectivité. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

¹ Ministère de la cohésion des territoires

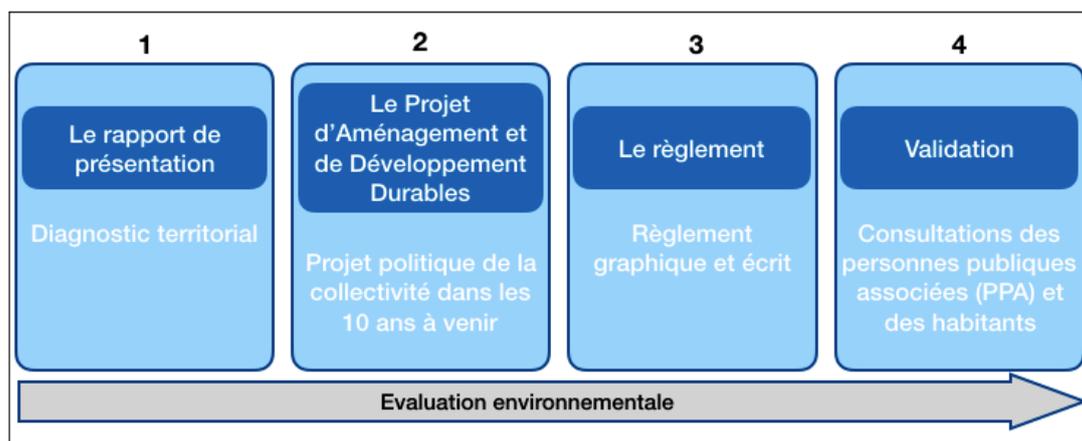


Figure 18 : étapes principales d'élaboration d'un PLU

Source : M1 APTER

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI ou la commune compétent en matière de PLU. La délibération prescrivant l'élaboration du PLU et précisant les modalités de concertation est notifiée aux autorités concernées (préfet, président du conseil régional, président du conseil général, président de l'EPCI compétent en matière de SCoT, responsables de l'organisation des transports urbains, présidents de chambres consulaires, etc.). Comme pour l'élaboration du SCoT, les services de l'État sont associés à réalisation du projet de PLU à l'initiative du maire ou à la demande du préfet. Par la suite, un débat a lieu sur les orientations générales du PADD avant l'examen du projet de PLU. Le PLU est ensuite arrêté par le conseil municipal après consultation des autorités concernées puis est soumis pour avis aux personnes publiques associées ainsi qu'aux communes limitrophes et/ou aux EPCI directement intéressés (à leur demande). Le maire ou l'EPCI soumet le PLU à enquête publique après quoi le PLU modifié, s'il y a lieu, est approuvé par le conseil municipal, puis mis à la disposition du public. Au total, la durée moyenne de réalisation d'un PLU, depuis son lancement jusqu'à sa validation, est comprise entre 17 et 24 mois.

1.2 LES AUTRES OUTILS (ZAC, PUP, EPF)

1.2.1 La ZAC

Les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de la zone.

La ZAC est une procédure d'initiative et d'intérêts publics, même si sa réalisation peut être confiée à un aménageur privé. Elle s'utilise principalement pour des opérations d'envergure importante. La ZAC permet la discussion, entre les acteurs concernés, sur les éléments de programme et leur financement. Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI. En outre, le préfet, après avis du conseil municipal ou des communes concernées (ou EPCI), peut également créer des ZAC réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements et autres acteurs publics. Par ailleurs, une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts. Dans ce cas, il s'agit d'une ZAC multi-sites. Le projet de ZAC devant être compatible avec le PLU, cela peut entraîner une procédure de révision ou de modification du document d'urbanisme.

1.2.2 Le Projet Urbain Partenarial (PUP)

Le PUP est un outil financier qui permet à une collectivité territoriale, compétente en matière d'élaboration de PLU, de contractualiser et négocier librement une participation de l'opérateur (aménageurs, promoteurs, propriétaires fonciers, lotisseurs) au financement de la totalité ou d'une partie des équipements publics. Malgré son utilité pour financer des opérations d'aménagement, le PUP n'est pas constitutif d'une procédure d'urbanisme opérationnel. Cet outil constitue une alternative facultative au régime classique de la fiscalité de l'urbanisme car son utilisation entraîne une exonération de la part communale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans.

Une des caractéristiques principales du PUP est d'être formalisé par une convention qui est négociée entre les collectivités territoriales (ou l'Etat dans le cadre d'une opération d'intérêt national) et les futurs opérateurs de construction. Depuis la loi ALUR de 2014, le projet urbain partenarial est désormais « *une procédure de financement au service d'une stratégie d'aménagement globale définie sur le moyen terme à l'échelle d'une fraction du territoire et non pas seulement à celle du terrain d'assiette d'une première opération* »¹. Ainsi, il est possible d'avoir un PUP à convention unique permettant de répondre aux besoins en équipements publics d'une seule opération ou une zone PUP qui répond aux besoins en équipements publics de plusieurs opérations.

¹ Ministère du logement et de l'habitat durable

1.2.3 Les établissements publics fonciers (EPF)

Au sein des EPF, il existe les EPFE (établissements publics fonciers d'Etat) et les EPFL (établissements publics fonciers locaux). Ces deux outils ont des fonctions bien distinctes mais ont tous les deux vocation à assister et aider les collectivités territoriales à mettre en oeuvre leurs projets.

a) Les EPFE

Les EPFE ont vocation à répondre à des politiques nationales en matière d'aménagement et de développement durables sur des territoires locaux à forts enjeux. Leur action consiste à mobiliser le foncier au profit de l'Etat et des collectivités territoriales (ou autre établissement public) dans le but de favoriser la réalisation de leurs différents projets. Les EPFE sont compétents en matière de d' « *acquisitions foncières et d'opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des terrains sur l'ensemble du périmètre de compétence qui est fixé par le décret de création* »¹. Les EPFE ont pour activités principales l'assistance auprès des collectivités territoriales (conseil, ingénierie), l'acquisition des terrains (de gré à gré, par préemption ou expropriation), la dépollution ou démolition ainsi que la cession des biens aux porteurs de projets.

Les missions de ces établissements sont très larges car ils opèrent dans des domaines divers et variés :

- Production de logement (principalement des logements sociaux),
- Le développement durables et la lutte contre l'étalement urbain,
- Le développement d'activités économiques,
- La préservation des espaces naturels et agricoles.

Les activités, méthodes et moyens des EPFE sont précisés dans un programme pluriannuel d'intervention (PPI) fixé par le conseil d'administration de l'établissement, qui est réalisé en collaboration avec les collectivités territoriales membres pour une période comprise entre 3 et 5 ans.

¹ Ministère du logement et de l'habitat durable

b) Les EPFL

Les EPFL assistent les collectivités territoriales dans les acquisitions foncières et immobilières en assurant le partage préalable et la gestion du foncier. Cet outil permet donc aux collectivités d'acquérir du foncier en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser un projet d'aménagement. Les compétences des EPFL sont uniquement foncières mais elles apportent également aux collectivités territoriales « *un appui stratégique et opérationnel tout au long du processus de maîtrise et de valorisation du foncier et de l'immobilier (acquisition, portage, gestion, cession)* »¹.

Au niveau national, ce sont principalement des EPFE qui sont mis en place. En région Occitanie, il y a seulement quatre EPFL tandis que tout le reste du territoire régional est recouvert par un EPFE.

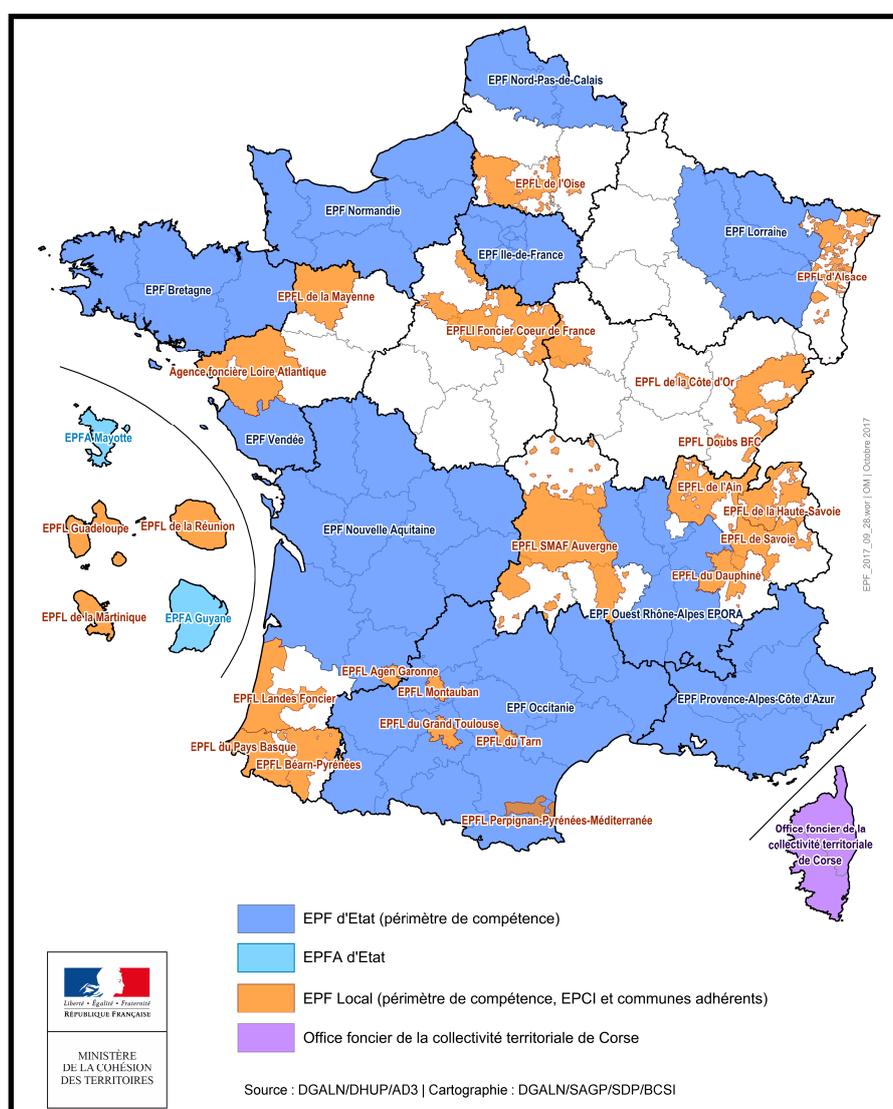


Figure 19 : EPFE et EPFL en septembre 2017
Source : Ministère de la cohésion des territoires

¹ Ministère du logement et de l'habitat durable

Comme pour les EPFE, les activités, les moyens et les méthodes sont précisés dans un PPI qui possède les mêmes caractéristique que celui des EPFE.

2. QUELLE ÉCHELLE POUR LA PLANIFICATION ?

Après avoir présenté les différents outils de planification et de gestion de foncier dont les communes et intercommunalités peuvent disposer, il est dès lors possible d'élaborer une critique objective de ces outils au regard de la problématique traitée et de l'expérience de travail au cours de mon stage. Dans un premier temps, il s'agira de questionner les aspects pratiques et administratifs des PLU. L'étape suivante consistera à interroger l'échelle de la planification et l'efficacité de l'EPFL du Grand Toulouse.

2.1 LE PLU TROP ADMINISTRATIF ? PAS ASSEZ OPÉRATIONNEL ?

2.1.1 La temporalité d'élaboration de PLU

Au cours de mon stage au sein du bureau d'études 2AU, j'ai pu participer à l'élaboration et la révision de plusieurs PLU. Le travail qui m'a principalement été demandé consistait à élaborer un diagnostic sur la voirie, le stationnement et la mobilité pour les communes de Maureville et Merville. Pour mener à bien ce travail j'ai dû réaliser plusieurs visites de terrain afin d'effectuer un comptage du parc de stationnement mais également prendre des photos. Ce travail de terrain a été fondamental pour l'appropriation du terrain d'étude. Une autre grande partie du travail consistait à rechercher des données et des cartes sur la circulation et les transports (comptage routier, réseau de bus, etc.). A la suite de ce travail j'ai élaboré plusieurs cartes thématiques (réseau routier, transport en commun, réseau de mobilité douce, etc.) sur le logiciel Autocad 2018 (voir carte ci-dessous). Cette tâche s'est ensuite concrétisé par la rédaction du rapport de présentation puis par la présentation des différentes données auprès des élus communaux des différentes communes.

La rédaction du diagnostic sur la thématique de la mobilité a été une phase très importante car elle a demandé une grande rigueur. Tout au long de mon stage j'ai pu me rendre compte de l'importance des qualités rédactionnelles. En effet, que ce soit pour

collecter des données (envoi de mail auprès des différents organismes publics et privés), pour réaliser les comptes rendus après les réunions ou pour rédiger le rapport de présentation (diagnostic), il est important de bien choisir ses propos et d'avoir des aptitudes rédactionnelles.

Par ailleurs, cette expérience m'a fait prendre conscience qu'il était essentiel d'avoir une certaine aisance à l'oral. Si l'on ne sait pas transmettre et présenter les données et résultats aux auditeurs, bien que le travail soit de qualité, l'intervention perd en crédibilité et en efficacité.

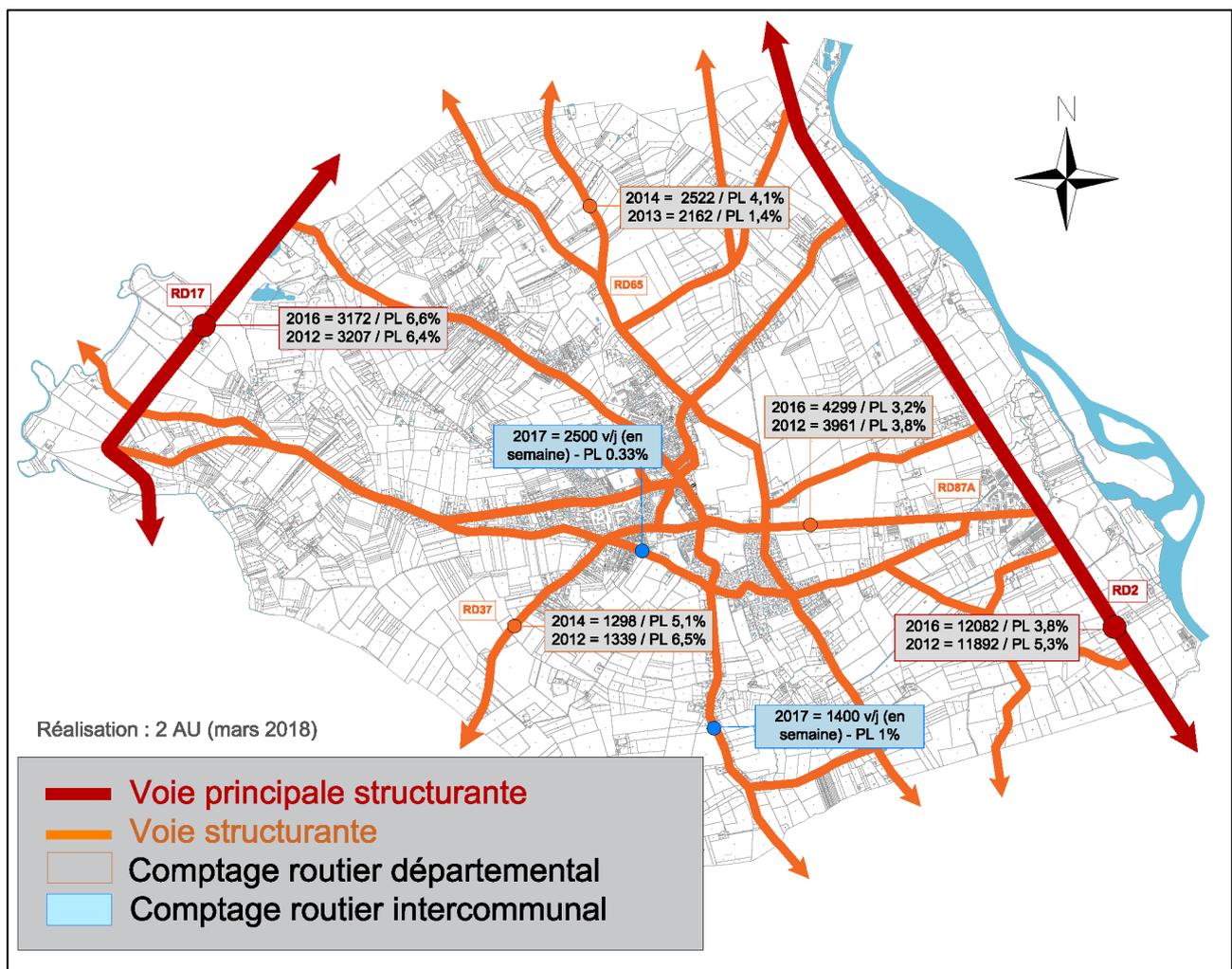


Figure 20 : comptage routier sur les voies principales de Merville

Source : Conseil Départemental de la Haute-Garonne et Communauté de Communes Save et Garonne

Puisque la durée de mon stage n'était que de trois mois, l'équipe d'urbanisme que j'ai intégré avait pour volonté de me faire partager au maximum leur savoir et de me faire découvrir les différentes étapes d'élaboration d'un PLU. J'ai pu ainsi participer à plusieurs réunions, avec le comité de pilotage de Pins-Justaret et Labarthe-sur-Lèze, sur le

règlement, le zonage et les OAP. Lors de ces séances, j'ai pu réaliser la valeur et l'intérêt du zonage dans la gestion du foncier mais également l'importance d'une bonne cohérence entre PADD, règlement et zonage. En effet, le règlement et le zonage doivent réglementer et définir des périmètres correspondant au projet politique du PADD. En d'autres termes, le règlement doit traduire le PADD. Par ailleurs, c'est dans le zonage que les élus vont délimiter dans l'espace communal les zones à urbaniser, les zones urbanisées, les zones naturelles, les zones agricoles, etc. Bien que le zonage doive être justifié par le PADD et les besoins de la commune, il n'en demeure pas moins un outil précieux dans le contrôle du foncier. Si une commune décide d'ouvrir à l'urbanisation une parcelle classée en A (agricole), elle peut rendre millionnaire le propriétaire foncier de la parcelle qui pourra ainsi la vendre au meilleur prix proposé par les opérateurs.

Le partage de connaissances de l'équipe d'urbanisme, notamment avec ma tutrice de stage, ainsi que cette expérience de travail m'ont aidées à me rendre compte de la temporalité et des délais administratifs importants lors d'une révision ou réalisation de PLU. En effet, Maureville est une petite commune de 302 habitants en 2014. Il est donc possible d'en conclure que la réalisation d'un PLU pour cette commune est relativement rapide. Or, dans la réalité, bien que le temps passé dans le diagnostic soit moins important, les délais administratifs ainsi que le processus d'élaboration et de concertation nécessitent presque autant de temps que pour une commune plus importante comme Merville (5 113 habitants en 2014).

L'entreprise 2AU est également spécialisée dans la maîtrise d'oeuvre en infrastructure VRD (Voirie et Réseaux Divers) et aménagement urbain. A ce titre, j'ai pu m'entretenir avec les différents ingénieurs de l'entreprise afin de connaître les délais approximatifs d'une opération d'aménagement. Mon but était de comparer la temporalité d'un projet de lotissement d'environ 20 lots à celle de réalisation d'un PLU et ainsi pouvoir juger de l'efficacité d'un PLU par rapport aux enjeux fonciers du terrain d'étude. Il en ressort que la réalisation d'un projet de lotissement comprenant 20 lots est d'une durée moyenne de 12 mois. Ainsi, entre la phase d'étude et la fin des travaux (en partant du principe que l'acquisition foncière s'effectue sans problèmes) une année peut s'écouler.

Dans les communes périurbaines de l'agglomération toulousaine dont traite ce mémoire, il y a des enjeux forts en termes de foncier et notamment de constructions de

lotissements dont la temporalité est un facteur clé. L'encadré ci-dessous rend compte de l'importance de cette temporalité dans la gestion du foncier au sein du terrain d'étude.

Débat du PADD de Merville afin de réaliser un sursis à statuer

A Merville le projet politique actuel des élus vise à maîtriser et échelonner davantage l'accueil de nouvelle population et à favoriser l'urbanisation en centre-bourg. Un promoteur immobilier compte aujourd'hui réaliser plusieurs immeubles dans le noyau communal mais les élus communaux ne souhaitent pas que ce projet se réalise. Le PLU en vigueur encourage l'accueil de nouvelle population et l'urbanisation en centre-bourg et donc les élus ne peuvent pas s'appuyer sur l'ancien PLU pour annuler ce projet.

La commune pourrait dans une OAP stipuler quel genre de lotissement elle souhaite voir construire dans cette zone et à quelle échéance mais le temps que le PLU soit validé, l'opération de lotissement sera déjà entamée voire finalisée. Seule solution pour les élus : avancer au plus vite sur le PADD pour ensuite pourvoir le débattre. En effet, si les élus débattent du PADD, ils peuvent réaliser un sursis à statuer et cela leur permettrait d'arrêter le projet immobilier si ce dernier n'est pas en accord avec le PADD.

2.2 UNE PLANIFICATION NÉCESSAIRE MAIS À QUELLE ÉCHELLE ?

2.2.1 La « bonne » échelle pour la planification : l'échelle intercommunale ?

Pour de nombreux Français, la commune est l'échelon administratif de proximité dans lequel ils peuvent plus facilement se reconnaître. Elle représente l'expression de la démocratie locale où s'établissent des liens directs entre les électeurs et le maire. Par ailleurs, le statut du Maire demeure très populaire auprès des citoyens et reste ancrée dans la culture nationale. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que la commune est l'un des plus anciens périmètres administratifs, dont l'échelon était basé sur les anciennes paroisses. La commune est également plus naturellement identifiée par les habitants car les politiques communautaires impactent quotidiennement leurs vies (transports collectifs, gestion de l'eau, assainissement, etc.). Pour le géographe Lilian Loubet « *ces services urbains représentent une porte d'entrée dans la culture intercommunale, un moyen de dépasser l'échelon municipal et de s'approprier ce*

territoire élargi »¹. Ainsi, ces services participeraient fortement à l'apprentissage de la coopération intercommunale et permettrait aux habitants de se reconnaître dans cet espace plus vaste créé par les nouveaux modes de vie.

Les 36 000 communes françaises représentent 40% des communes de l'Union Européenne et se singularisent par le nombre de très petites communes. Depuis les années 1990, de nombreuses réformes territoriales ont transformé peu à peu le périmètre communal et ont encouragé l'intercommunalité et les regroupements de communes. En effet, malgré le fait que les sondages successifs montrent que les Français restent très attachés à leur commune, considérée comme un pilier de la démocratie et du vivre ensemble, elle est jugée inefficace pour conduire un certain nombre d'aménagements et de politiques publiques. Tout d'abord, le périmètre et les moyens proposés par le cadre communal seraient trop étroits pour agir et répondre à un certain nombre de problématiques (dynamiques d'urbanisation, développement économique, prise en compte des mobilités résidentielles, engorgement des réseaux de transport, problématiques liées au logement, prise en compte de la pollution et des questions environnementales, etc.). Autrement dit, il y aurait un décalage croissant entre les territoires de l'action et ceux de l'élection, entre les territoires fonctionnels (où se gèreraient les problèmes) et les territoires institutionnels.

Ainsi, en encourageant la construction intercommunale, l'État a cherché à enrayer la concurrence territoriale des communes, notamment en matière d'action économique. *« Depuis les années 1980, prenant partiellement le relais de l'État, les communes (mais aussi les départements et les régions) ont soutenu l'implantation d'entreprises, la création d'emploi, l'innovation technologique. L'implantation et le développement des entreprises, dans la mesure où ils permettaient de collecter un impôt ciblant les entreprises ont été une préoccupation majeure des élus locaux »*². C'est ainsi que les communes ont implanté, les unes après les autres, la même zone d'activité à la périphérie de la commune où il y a en général un centre-commercial, quelques entreprises et des locaux encore vides. Une planification opérationnelle et stratégique est donc nécessaire mais quelle en est la bonne échelle ?

¹ L. Loubet, 2017, « *Les services urbains, vecteurs de construction intercommunale* », in *Cairn*, vol N°107, p. 53-73.

² J. Serrano, C. Demazière, 2016, « *Le foncier des espaces périurbains dans la planification spatiale : une construction intercommunale et interterritoriale* », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, vol N° 4, p. 737-766

D'une part, il est essentiel de rappeler que si l'intercommunalité parvient à remédier à certains inconvénients du morcellement communal, elle pose cependant le problème de la gouvernance et de la légitimité démocratique. D'autre part, « *dans un contexte de restriction budgétaire et de suppression progressive de la taxe d'habitation, certains estiment que seule une forte réduction des communes et des intercommunalités pourra réaliser de substantielles économies en masse salariale et en frais de gestion* »¹.

L'intercommunalité par sa vision globale du territoire peut être l'échelon qui garantit une cohérence territoriale où les outils planificateurs tels que le SCoT et le PLUi en seraient les garants. Toutefois, la commune serait indispensable à la gestion des sols à une échelle plus restreinte et assurerait un rôle fédérateur auprès des habitants. De ce fait, il est sans doute plus consciencieux de dire que la « bonne » échelle pour la planification n'existe pas mais que la réponse se trouve plutôt dans une imbrication des différentes échelles.

D'après Pierre Ohyanart (urbaniste de l'Agence Technique Départementale de la Haute-Garonne), l'échelon communal et intercommunal sont nécessaires et peuvent être complémentaires. L'échelle intercommunale servirait à avoir une stratégie foncière à l'échelle d'un bassin de vie et permettrait de « *gérer de manière pertinente l'implantation des habitations, c'est-à-dire, l'armature urbaine [...] en plus cela revient moins cher pour les élus et on évite les querelles des habitants avec le maire, car l'échelle intercommunale fait un consensus (quand cela est bien fait) entre les habitants et le maire. Cependant, il ne faudrait pas enterrer les conseils municipaux car c'est une armée de bénévoles qui mobilise des gens ayant plusieurs métiers et si on n'a plus la connaissance du terrain de ces gens et des techniciens municipaux, on va perdre en termes d'implication des habitants* »². Cela dit, la question de la taille de l'intercommunalité est à prendre en compte car une intercommunalité qui regroupe plus de 50 communes ne permet pas d'assurer un consensus. Un regroupement de 20 ou 30 communes permettrait davantage d'arriver à une harmonie dans le projet territorial où toutes les communes se sentiraient concernées et représentées.

¹ vie-publique.fr

² Entretien enregistré réalisé le 06/04/2018 avec M. Pierre Ohyanart urbaniste de l'ATD

2.2.2 L'EPFL du Grand Toulouse : un outil indispensable à la réalisation des projets d'aménagement

L'établissement public foncier local du Grand Toulouse, créé en août 2006, est un outil de portage foncier au service des 37 communes membres de la communauté urbaine de Toulouse Métropole. Il permet de mettre en œuvre une stratégie foncière à l'échelle du territoire de la communauté urbaine, en constituant des réserves foncières et en réalisant les acquisitions foncières nécessaires aux opérations d'aménagement destinées à promouvoir le logement social, l'accueil d'activités économiques et la réalisation d'équipements public.



Figure 21 : Communes membres de la communauté urbaine de Toulouse Métropole
Source : Toulouse métropole

L'EPFL du Grand Toulouse a notamment permis à l'agglomération d'acquérir du foncier dans le quartier Matabiau pour préparer l'arrivée du TGV (Train à Grande Vitesse)

et le développement du quartier de la gare. C'est grâce à la taxe spéciale d'équipement (TSE), instaurée en 2011 sur le territoire de la communauté urbaine, que cet outil a des capacités financières. En effet, la TSE est fixée à un taux maximum de 20 € par habitant et apporte ainsi plus de 14 millions d'euros de recettes annuelles, soit 97 % des ressources de fonctionnement de l'EPFL. « *Le produit de cette taxe est exclusivement destiné à l'achat de biens fonciers. Les frais de portage, réglés par les collectivités membres de la communauté urbaine, constituent le reste des ressources* »¹. Cette taxe permet ainsi à l'EPFL du Grand Toulouse de disposer d'un levier lui permettant d'obtenir, notamment auprès de la caisse des dépôts et consignations et à des taux privilégiés, un volume de prêts suffisant pour conduire une politique foncière.

Le premier PPI (2007-2011) a permis à l'établissement de se focaliser sur des opérations favorisant la construction de logements sociaux ainsi que l'accueil d'activités économiques. Cet outil permet donc aux communes membres de la communauté urbaine de Toulouse Métropole de faire face à la pression foncière en acquérant du foncier en vue d'assurer un développement cohérent du territoire. Cependant, puisque cet outil n'opère que sur les 37 communes membres de la communauté urbaine, les communes traitées dans ce mémoire ne peuvent bénéficier de ces services.

Dans la mesure où l'aire urbaine est en plein essor démographique, une réflexion sur l'élargissement du périmètre d'intervention géographique de l'établissement mérite d'être engagée. En effet, la pression démographique a aujourd'hui vocation à s'exercer de plus en plus fortement sur la deuxième et troisième couronne toulousaine, c'est-à-dire au-delà du périmètre actuel de la communauté urbaine. De plus, « *l'intégration d'EPCI voisins du Grand Toulouse au sein du conseil d'administration de l'établissement donnerait une nouvelle impulsion à la stratégie urbaine du territoire* »².

En somme, les différents outils présentés précédemment ont des caractéristiques qui permettraient aux collectivités territoriales et à leurs élus de « lutter » contre la spéculation foncière, de réaliser leurs projets d'aménagement et de réguler les marchés fonciers. Nonobstant, les documents de planification tels que le PLU et le SCoT possèdent des contraintes en termes administratifs qui les rendent moins opérationnels.

¹ et ² Cour des comptes d'Occitanie
Mémoire de master1 APTER - D. Roche

En effet, les délais administratifs et la « lenteur » du processus d'élaboration des ces documents ne peuvent faire face à la temporalité « optimisée » des opérations foncières.

Cela dit, il est important de noter que la portée de ces documents et outils, leur contenu et leurs applications sont le fruit d'un projet politique communal ou intercommunal. Ainsi, bien que ces différents outils de planification et gestion du foncier puissent être efficaces, c'est avant tout la volonté politique des élus qui peut faire de ces outils des instruments compétents, puissants et opérationnels.

CHAPITRE III : LE FONCIER : RESSOURCE DU PÉRIURBAIN

Dans la première partie de ce dernier chapitre, il s'agira de mettre en relation les enjeux développés au cours des parties précédentes avec le rôle des différents acteurs publics et privés. Dans la dernière seront confrontées la volonté politique de l'Etat et la réalité du terrain.

1. ENJEUX SOCIAUX DU FONCIER ET CONSOMMATION D'ESPACE AGRICOLE

Afin de mieux saisir la totalité des enjeux fonciers au sein du terrain d'étude, il est nécessaire de s'intéresser aux principaux effets de la hausse des prix du foncier. C'est donc à travers le spectre de l'ascension sociale, l'analyse des conséquences socio-géographiques et du système d'acteurs présent dans cet espace que sera mené le développement.

1.1 L'ASCENSION SOCIALE ET L'IMPACT DE LA HAUSSE DU PRIX DU FONCIER

1.1.1 L'ascension sociale

La mobilité sociale ou l'ascension sociale correspond au changement de statut social des individus ou des groupes sociaux. Toutes les sociétés comportent généralement différents groupes plus ou moins distincts selon les cultures. Ces groupes sont plus ou moins valorisés et presque toujours hiérarchisés. L'analyse de la reproduction sociale et de la stratification sociale conduit à s'interroger sur la façon dont les individus sont classés par groupes (par statuts). Deux catégories de désignation des statuts sont principalement représentées : d'un côté, celle des sociétés assignant aux individus une catégorie fixe et figée pour la vie de l'individu et ses descendants. C'est notamment le cas des castes en Inde où les individus naissent, vivent, se marient, travaillent et meurent au sein de la même caste. D'un autre côté, il y a des sociétés où l'origine des individus (leur lieu de naissance ou le statut de leur famille) ne détermine pas leur statut social. En France, le statut social est généralement établi à partir de la catégorie socioprofessionnelle (CSP) dont la nomenclature est la suivante :

1- Agriculteurs exploitants,

- 2- Artisans, commerçants et chefs d'entreprise,
- 3- Cadres et professions intellectuels supérieurs,
- 4- Professions intermédiaires,
- 5- Employés,
- 6- Ouvriers,
- 7- Retraités,
- 8- Autres personnes sans activité professionnelle.

La mobilité sociale peut être dite ascendante, dans la mesure où la mobilité se fait vers le haut (un individu passe d'ouvrier à cadre) ou descendante, lorsque l'individu passe de cadre à employé (vers le bas) ou horizontale, ce qui signifie que la mobilité se fait vers une position relativement proche (ouvrier et employé). Le parcours de l'ancien président de la République Georges Pompidou est couramment utilisé pour illustrer ce qu'est l'ascenseur social. En effet, son grand-père était paysan, son père était instituteur et lui, après avoir fait ses études à l'École normale supérieure, est devenu président de la République. Le principe de mobilité sociale est l'une des conséquences de la démocratie et en particulier de l'égalité des individus qui offre, en principe, le droit à chacun d'accéder à n'importe quelle position sociale. C'est le principe de l'égalité des chances, fondée sur le mérite et sur les capacités de chacun.

« Avec 65% de leur patrimoine investi dans la l'immobilier, les Français sont de véritables amoureux de la pierre »¹. Ce chiffre est bien supérieur à celui des voisins italiens et allemands qui ont respectivement 60% et 57%. C'est donc au milieu de leur ascension sociale que des millions de Français ont choisi d'accéder à la propriété privée. Toutefois, la hausse des prix du foncier depuis 1998 oblige bon nombre des potentiels accédants à s'installer dans le périurbain là où le prix du foncier est moins cher que dans les métropoles et où il n'y a pas la vision négative et violente des banlieues et des logements HLM.

1.1.2 L'impact social des prix du foncier

L'augmentation du prix de l'immobilier au cours des 15 dernières années a engendré un phénomène parallèle de ghettoïsation à l'échelle nationale. En effet, la

¹ J-L. Buchalet, C. Prat, 2014, « *Immobilier, comment la bulle va se dégonfler* », Groupe Eyrolles, p 165.

hausse des prix du foncier joue un rôle central dans la ségrégation sociale et géographique que connaît la France depuis une trentaine d'années. Ainsi, le foncier est une « machine à hacher » la société car le découpage actuel du territoire national est le fruit du tri social provoqué par la croissance du coût du logement et la spécialisation du marché de l'emploi. La mondialisation et la concentration de la création de richesses, à travers la forte attractivité des zones métropolitaines, ont conduit à une spécialisation de ces dernières dans divers secteurs de l'économie nécessitant ainsi plus de main d'oeuvre qualifiée et diplômée. Par la suite, le processus de rapprochement des populations selon leurs moyens financiers a annihilé peu à peu la mixité sociale et divisé la France en zones « huppées » (centre-ville et banlieues résidentielles) et zones dites « à risque » (les banlieues populaires).

A l'origine du tri social, il y a évidemment la mondialisation et le processus de métropolisation puisque c'est d'abord l'emploi dans les grandes villes qui s'est réduit aux emplois de cadres et professions intermédiaires. Cette catégorie socioprofessionnelle bénéficie de revenus bien plus supérieurs à la moyenne nationale. Ce sont d'abord les quartiers « huppés » des grandes villes qui ont bénéficié de la concentration d'emplois qualifiés et de hauts revenus. Par la suite, ce sont les banlieues puis le périurbain qui en ont profité. « *La hausse des prix chasse progressivement les catégories moyennes et populaires, moins qualifiées, des centre-villes* »¹. En effet, la raréfaction de l'offre de logement à des prix abordables conduit les classes moyennes et populaires à se « réfugier » dans un périurbain de plus en plus éloigné. C'est ainsi que les banlieues résidentielles et les anciens quartiers populaires sont graduellement appropriés par des catégories supérieures. A noter que c'est majoritairement l'habitat à loyer modéré (HLM) qui permet à des classes populaires de se maintenir en centre-ville. Toutefois, ce sont le plus souvent les immigrés d'origine extra-européenne, précarisés et peu qualifiés qui acceptent de vivre dans les HLM situés dans des quartiers sensibles. Les populations d'origine européenne ainsi que les immigrés de deuxième génération choisissent généralement d'éviter ces quartiers et ainsi trouver plus de sécurité dans les zones périurbaines financièrement abordables.

Ce phénomène d'éviction des classes moyennes inférieures (ménages dont les membres gagnent moins de 1800 € par mois) est donc le fruit de la hausse des prix du

¹ J-L. Buchalet, C. Prat, 2014, « *Immobilier, comment la bulle va se dégonfler* », Groupe Eyrolles, p 165.

foncier. En effet, les classes moyennes inférieures qui ont pourtant accès aux logements sociaux évitent de rejoindre les HLM car ils renvoient une image d'insécurité et de communautarisme. Il en découle qu'en 2014, entre 30% et 40% de la population française vivait dans ce territoire situé entre ville et campagne : le périurbain. Au sein du périurbain, ce sont les territoires les plus proches des grandes métropoles et facilement accessibles par les autoroutes et les transports en commun qui sont concernés par l'augmentation des prix de l'immobilier. Chassées des centre-villes et des banlieues résidentielles, les classes moyennes sont allées dans le périurbain à la recherche de foncier disponible et abordable (voir figure ci-dessous). Cependant, plus que la hausse des prix du foncier ce phénomène engendre également des embouteillages, une augmentation de la durée de temps de transports (en voiture individuelle ou en transports collectifs), de la fatigue et un sentiment de lassitude pour les habitants du périurbain soumis à ce nouveau mode de vie.

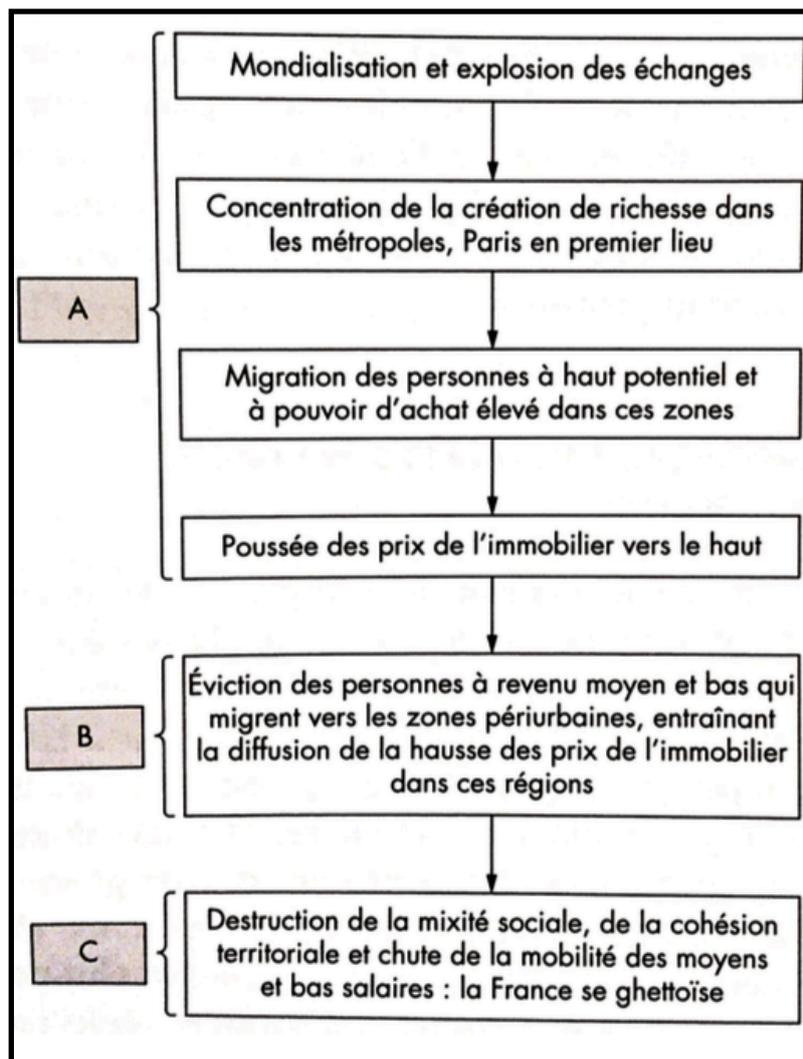


Figure 22 : Effondrement de la mixité sociale en lien avec l'augmentation des prix de l'immobilier
 Source : J-L. Buchalet, C. Prat, 2014, « Immobilier, comment la bulle va se dégonfler »

L'Etat, à travers les aides qu'il met en place pour inciter les Français à devenir propriétaires (notamment le prêt à taux zéro), encourage ce phénomène. Les promoteurs et les aménageurs voient dans ce phénomène une mine d'or pour leurs affaires. Les communes sont habilitées en matière d'aménagement et d'urbanisme, les élus municipaux délivrent les permis de construire, l'échelle communale a donc un rôle central dans la gestion des sols et pourrait infléchir les tendances des marchés fonciers.

1.2 LE JEU D'ACTEURS

La décentralisation a permis aux collectivités territoriales d'être dotées de droits et de compétences précises leur permettant de mener une stratégie de développement local. Par l'affermissement de leurs missions, les communes ont les compétences nécessaires pour prendre seules les décisions relatives à leur territoire. A travers le PLU, les élus communaux génèrent l'utilisation des sols et élaborent un projet politique en prenant en compte les enjeux de déplacements, de logements, de services, etc. Au sein du périurbain où la soif de foncier disponible est croissante, les enjeux fonciers sont puissants et les espaces agricoles sont une manne pour les promoteurs et aménageurs. Ainsi, « *lors de la formulation des projets d'aménagement, les élus ont à concilier entre les exigences consécutives des évolutions économiques concernant l'ensemble des activités et les représentations que les résidents et les agriculteurs ont des activités agricoles, de leur présent et de leur devenir* »¹.

Dans un périurbain en constante mutation et à la croisée de la campagne urbanisée et de la ville rurale, les activités agricoles prennent une dimension territoriale, et identitaire. D'un côté, il y a la corrélation entre croissance économique et processus de développement où la ressource foncière des espaces agricoles est perçue comme un levier de développement local à valoriser et à préserver. D'un autre côté, il y a les territoires où les espaces agricoles sont considérés comme des réserves foncières. Dans ce cas, la décision vise principalement à satisfaire la demande individuelle d'espace constructible disponible et la construction de grandes infrastructures de transport permettant d'alimenter le phénomène.

¹ J. Serrano, G. Vianey, 2011, « *Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un aménagement en faveur de l'artificialisation* », in *Norois*, n° 221, p. 111-124.

Pourtant, le sol agricole pourrait davantage être considéré comme une ressource non renouvelable dans la mesure où une fois artificialisé, le sol devient stérile. Les collectivités territoriales pourraient donc au nom de l'intérêt général préserver les sols agricoles de l'artificialisation. Or, dans les communes composant le terrain d'étude, les stratégies adoptées par les élus se penchent plutôt vers l'urbanisation de terrains agricoles plutôt que sur la préservation des sols. Seule la commune de Maureville adopte une stratégie stricte en faveur de la préservation des terrains agricoles, les autres communes se contentent de préserver le « patrimoine agricole ». *« La vision sélective qu'ont les élus de l'agriculture est en accord avec celle des habitants des espaces périurbains qui sont aussi les électeurs des conseils municipaux. Les habitants ont une vision idéalisée de l'agriculture. Ils considèrent la campagne comme un cadre de vie plus qu'un lieu de production. Les grandes cultures, symbole d'une agriculture banale, ne sont plus désirées »*¹.

La réalisation des opérations d'aménagements suppose une certaine négociation préalable entre acteurs privés (opérateurs, aménageurs, propriétaires, etc.) et acteurs publics (maires et élus locaux). Dans le cas général, la clé de voûte des négociations est la délivrance du permis de construire par l'autorité compétente. La commune en charge de l'instruction du permis doit vérifier la compatibilité du dossier aux différents documents d'urbanisme régissant la constructibilité du ou des terrains en question (Plan Local d'Urbanisme, etc.). Dans la mesure où le projet de construction est conforme aux préconisations des documents d'urbanisme, la commune délivre le permis.

Toutefois, dans la plupart des communes urbaines et périurbaines, cette délivrance donne souvent lieu, pour des projets dépassant une certaine importance, à des négociations multiples tendant à rendre stratégique la délivrance du permis par la commune. L'objectif de cette démarche est que *« le projet respecte non seulement les conditions écrites de l'urbanisme réglementaire en vigueur sur le territoire, mais aussi les « clauses non écrites » émanant de l'autorité publique : partage du coût des équipements, contraintes diverses sur les formes et les types de logements, et surtout éventuels quotas de logements locatifs sociaux ou de logements en accession à prix maîtrisés »*².

¹ J. Serrano, G. Vianey, 2011, « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un aménagement en faveur de l'artificialisation », in *Norois*, n° 221, p. 111-124.

² G. Dupuy, 2010, « Le maire, le promoteur et l'ascension sociale. Les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logements », in *Métropolitiques*.

En outre, lors des négociations entre acteurs privés et publics, il arrive que les échanges se concluent alors que la constructibilité réelle du terrain est encore inconnue. Pour réduire cette incertitude, les terrains sont vendus sous clause suspensive (c'est-à-dire sous réserve d'obtenir le permis de construire aux conditions fixées). De même, certains contrats ont plusieurs prix de vente indexés sur plusieurs densités envisageables, alors que la densité réelle autorisée n'est pas encore connue. Dans ces cas, c'est au Maire de négocier avec le promoteur et avec le propriétaire foncier, qui ont tous deux intérêt à avoir une densité élevée.

Ces dynamiques et ce jeu d'acteur sont à l'oeuvre dans les territoires périurbains de l'agglomération toulousaine. Les communes et les élus ont les moyens de gérer l'occupation des sols et limiter les effets nocifs de la spéculation foncière émanant de la demande accrue de terrains constructibles. Nonobstant, la volonté politique des territoires en question place le foncier et notamment les terrains agricoles, comme une ressource de développement. Les diverses réformes réalisées par l'Etat depuis 2000 montrent bien que le gouvernement est au courant des dynamiques à l'oeuvre dans le périurbain. En effet, depuis la loi SRU l'Etat cherche à endiguer et limiter la consommation d'espace. Après une vingtaine d'années d'une politique nationale qui encourage la lutte contre l'étalement urbain quels en sont les fruits ? Quelle est la réalité du terrain ?

2. ENTRE LA VOLONTÉ POLITIQUE ET LA RÉALITÉ DU TERRAIN

Après avoir présenté les causes principales de la consommation d'espace agricole, il s'agira dans cette deuxième partie de confronter la volonté de l'Etat, incitant à une réduction de la consommation d'espace et à la lutte contre l'étalement urbain, avec la réalité du terrain.

2.1 VOLONTÉ DE L'ÉTAT DE RÉDUIRE LA CONSOMMATION FONCIÈRE

Le maintien des terres agricoles face à l'étalement urbain est un enjeu ancien de l'aménagement du territoire. De 1970 à 1990, l'urbanisme réglementaire a été l'outil

fondamental de la maîtrise des usages du sol, avec pour objectif principal l'aménagement d'espaces bâtis. Depuis les années 2000 et la loi SRU, la planification des usages du sol s'efforce d'articuler aménagement et développement durables. « *Les mesures visant à protéger le foncier agricole périurbain se sont multipliées, à la croisée du droit rural, du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement. À ces approches réglementaires se sont ajoutées une diversité de dispositifs incitant les acteurs à définir eux-mêmes leurs objectifs dans la perspective d'un développement local concerté* »¹. Aujourd'hui, les collectivités territoriales en charge de l'aménagement et de la planification sont amenées à tenir compte des outils réglementaires, mais aussi à faire participer leurs populations à l'élaboration de projets de territoire à travers la concertation.

Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, l'Etat a mis en place plusieurs réformes luttant contre la consommation excessive des espaces naturels et agricoles. La loi ENE (Engagement National pour l'Environnement) du 12 juillet 2010 portait également le principe d'une « utilisation économe des espaces », tandis que la loi MAP (Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche) du 27 juillet 2010 s'attachait à réduire la consommation des espaces agricoles. Par la suite, la loi ALUR (Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) du 24 mars 2014 réaffirme la nécessité de lutter contre l'étalement urbain en renforçant le dispositif actuel. En effet, la loi ALUR vise en premier lieu à limiter à la fois le mitage des espaces naturels, agricoles et forestiers, mais aussi la restriction de l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser. Pour ce faire, trois mesures ont été introduites par le gouvernement : identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées, contrôle renforcé de l'ouverture à l'urbanisation des zones « 2AU » de plus de neuf ans, et extension du champ d'intervention de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA).

Pour le gouvernement, « *la densification apparaît comme la solution permettant de construire là où sont les besoins en intervenant sur les espaces déjà bâtis et équipés, sans grignoter davantage les espaces naturels et agricoles en périphérie des villes* »². Avec la loi ALUR, l'Etat souhaite s'appuyer sur le SCoT et le PLU pour atteindre l'objectif d'une densification optimisée et de qualité. Désormais, le SCoT devra identifier les espaces ayant un potentiel de densification et de mutation et ce, à travers une approche

¹ R. Melot, M. Bransieq, 2016, « *Règles d'urbanisme et choix politiques : les observations de l'Etat sur les projets locaux* », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Vol 4, p. 767 à 798

² Ministère de la cohésion des territoires

paysagère et patrimoniale. Quant aux PLU, ils devront analyser la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales. La densification prend donc une place plus importante dans la réalisation des documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale et communale et garantit de fait une réflexion et un débat entre élus et habitants.

La loi ALUR prévoit également qu'en l'absence de SCoT, les PLU doivent évaluer et récapituler les capacités résiduelles de densification ou de renouvellement du tissu urbain déjà constitué afin de mettre en évidence les dispositions qu'ils prennent en faveur de leur mobilisation. En outre, lorsque le territoire est couvert par un SCoT, c'est celui-ci qui est chargé d'identifier les secteurs où une approche qualitative du territoire par le paysage et l'architecture démontre « *le potentiel et l'intérêt d'une densification et/ou d'une mutation du tissu existant, permettant aux PLU de concentrer les études plus fines de capacité sur ces secteurs* »¹. De même, le diagnostic du PLU doit établir un inventaire des capacités de stationnement ouvertes au public et des possibilités de mutualisation de ces espaces. A travers cette démarche, l'objectif est de vérifier que les exigences du PLU en matière de stationnement sont réalisées en tenant compte des capacités existantes et ne conduisent pas à une artificialisation des sols en vue de produire davantage de stationnements.

Il est prévu dans la loi ALUR que la durée sur laquelle doit porter l'analyse de la consommation d'espace porte sur les dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. De plus, cette loi demande également au PADD du PLU de fixer un objectif chiffré de modération de la consommation d'espace en lien avec l'analyse de la consommation passée.

2.2 LA RÉALITÉ DU TERRAIN : LE CAS DE MAUREVILLE ET MERVILLE

Les communes du terrain d'étude sont actuellement en phase de révision ou réalisation du PLU. Elles ont donc dû répondre aux injonctions de la loi ALUR et réaliser : une analyse des registres des permis de construire, une analyse du potentiel de densification et mutation des espaces bâtis. C'est à travers l'analyse des permis de

¹ Ministère du logement et de l'égalité des territoires

construire délivrés par les communes de Merville et Maureville que la volonté de l'Etat, présentée dans la partie précédente pourra être confrontée à la réalité du terrain.

2.2.1 Le cas de Merville

	NB PC/PA ACCEPTES	SURF PARCELLES CONSTRUITES (ha)	SURF PARC HABITAT (en ha)	SURF PARC ECO (en ha)	NB LGTS PRODUITS	Taille Moy Parcelle habitat (en m ²)
2008	13	11.3	3.7	7.5	21	1783
2009	12	12.8	6.7	6.1	33	2023
2010	8	11.6	0.8	10.8	7	1148
2011	22	6.7	4.2	2.5	39	1069
2012	57	36.5	10.4	26.1	119	876
2013	40	19.4	19.0	0.4	272	698
2014	47	20.6	4.1	16.6	46	881
2015	56	33.0	4.6	28.4	61	756
2016	38	3.9	3.3	0.6	46	728
2017	46	3.5	3.5	0.0	56	630
TOTAL	339	159	60	99	700	862

*Figure 23 : registre des permis de construire de Merville
Source : commune de Merville*

L'analyse du registre des permis de construire de Merville permet de mettre en lumière les dynamiques de construction, la part du collectif par rapport à l'individuel, ainsi que la taille moyenne des parcelles consommées depuis 2008. Les 159 ha urbanisés entre 2008 et 2017 ont permis la construction de 700 logements. Au cours de la période 2012-2013, 391 logements ont été construits. Ainsi, c'est en l'espace d'un an que plus de la moitié des logements de la période analysée ont été réalisés. Hormis la période 2012-2013, de façon générale le nombre de permis de construire est relativement proche du nombre de logements construits ce qui traduit la part importante de l'habitat individuel

dans la commune. A noter que la taille moyenne des parcelles pour l'habitat est passée de 2023 m² en 2009 à 630 m² en 2017. Ce chiffre a donc été divisé par trois en huit ans. Cela traduit un certain effort de la commune pour limiter la consommation foncière.

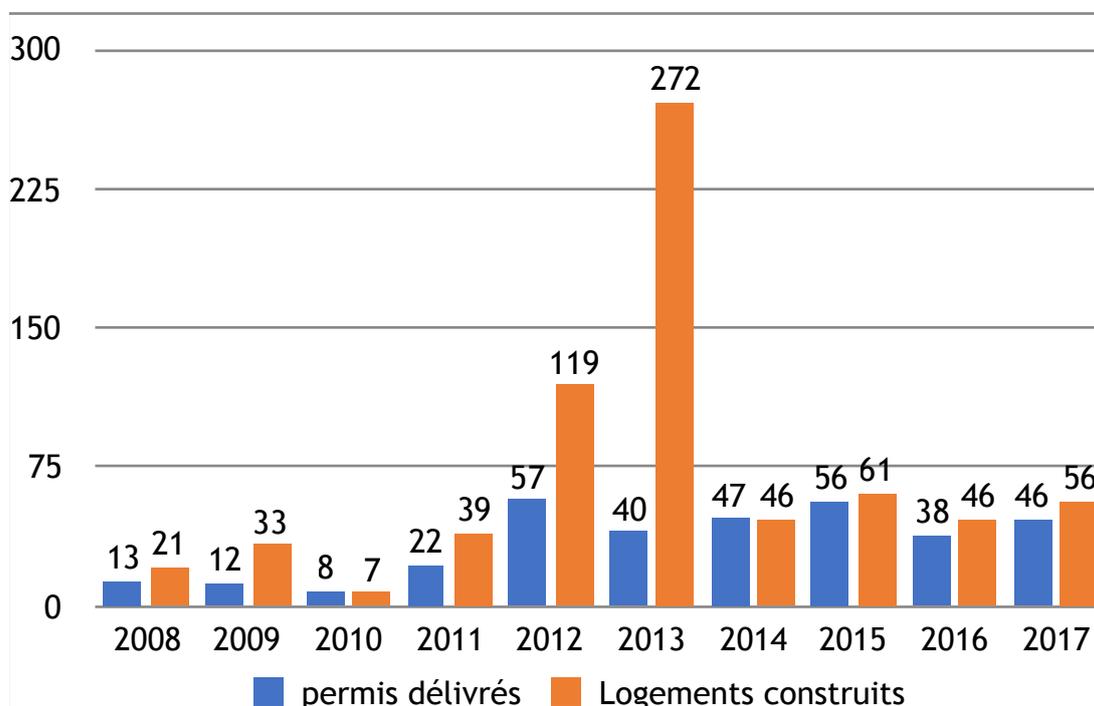


Figure 24 : rapport entre le nombre de permis délivrés et les logements construits entre 2008 et 2017

Source : Commune de Merville

L'analyse croisée des permis de construire et des logements produits permet de mettre en lumière les opérations immobilières d'ensemble présentant des densités très importantes. Ces opérations impactent de manière significative l'interprétation des données sur les années concernées puisque les surfaces moyennes de parcelles sont très faibles. Néanmoins, elles révèlent une vraie attractivité de la commune pour les promoteurs et traduit un renouvellement du parc de logements en cours, avec la production de logements de plus petite taille qui sont davantage en adéquation avec les attentes actuelles des ménages.

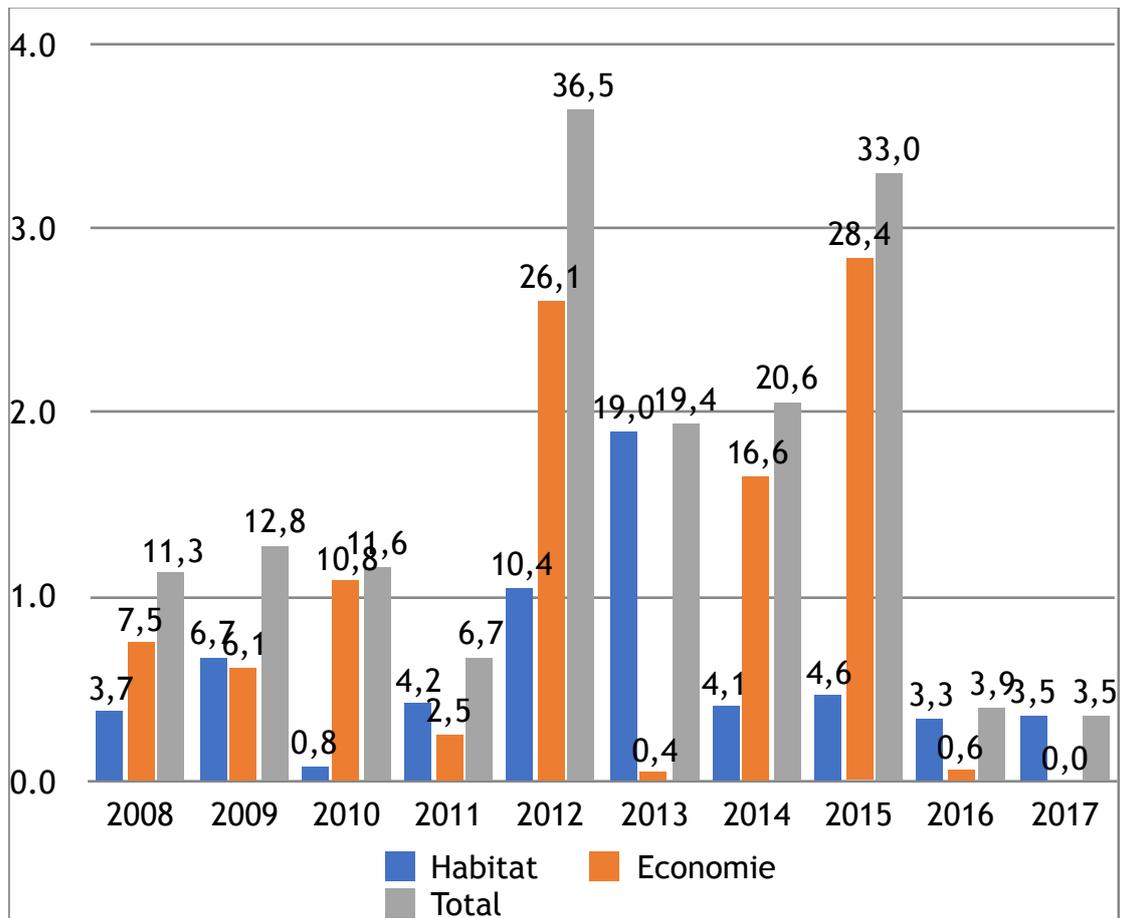


Figure 25 : parcelles construites dédiées à l'habitat et aux activités économiques
Source : commune de Merville

Sur l'ensemble de la période analysée (2008-2017), les surfaces urbanisées pour les activités économiques représentent 99 ha. Ainsi, les surfaces dédiées à l'économie du territoire représentent près de deux tiers des surfaces urbanisées sur les années concernées. La somme de 99 ha urbanisés pour les activités économiques représente une moyenne de 11ha par an. Ces chiffres traduisent l'attractivité du territoire pour les entreprises. Depuis 2016, très peu de surfaces ont été urbanisées pour le développement d'activités économiques. Cela traduit la saturation des espaces dédiés à l'économie. Toutefois, la Communauté de Communes Hauts Tolosans a aujourd'hui un projet de développement visant à créer une nouvelle ZAC à Merville (ZAC Ecopole, voir carte ci-dessous).

Comme indiqué sur la carte ci-dessous, le périmètre de la nouvelle ZAC de Merville est presque aussi grand que le centre-bourg et se trouve dans des terres agricoles fertiles. Cette ZAC est présentée par l'intercommunalité comme une « vitrine du territoire » et des savoirs-faire. Ainsi, bien que la surface moyenne dédiée à l'habitat soit en diminution depuis 2009, la consommation foncière et l'artificialisation des terres

agricoles n'est clairement pas un objectif communal ou intercommunal. La volonté de lutte contre l'étalement urbain affichée par l'Etat n'est pas encore à l'oeuvre dans les territoires.

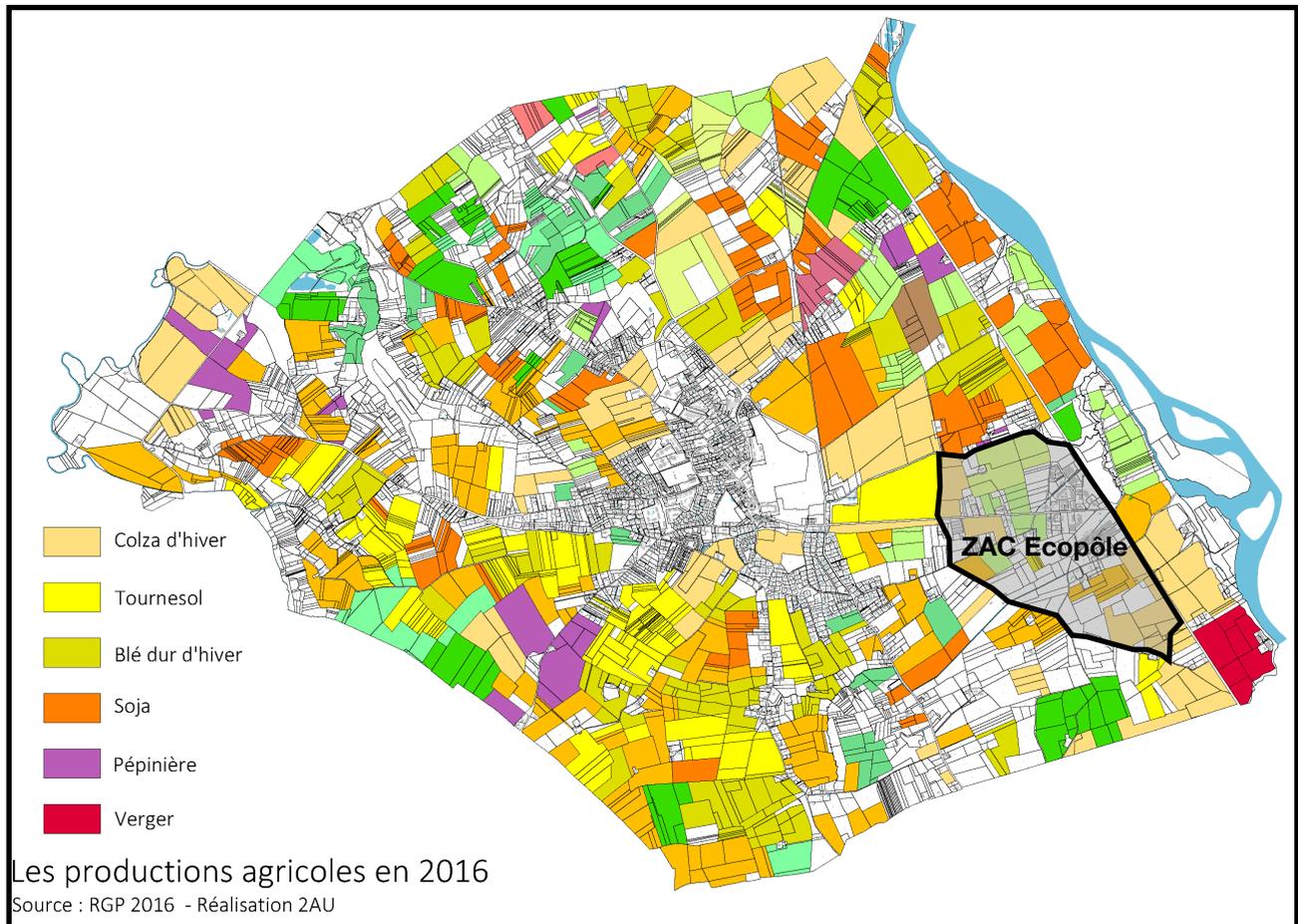


Figure 26 : périmètre de la ZAC Ecopôle et terrains agricoles de Merville
Source : RGP 2016

2.2.2 Le cas de Maureville

Source : registre PC Mairie de Maureville	Nb lgts réalisés	Superficie parcelle	<i>nb : construction à vocation d'activités</i>
2007	1	1 000	
	1	1 570	
	1	31 812	
<hr/>			
2008	1	2 676	
	1	8 159	
<hr/>			
2010	1	2 500	
<hr/>			
2011	1	2 500	
	1	6 323	
<hr/>			
2012	1	2 500	
<hr/>			
2013	1	2 100	
	1	2 350	
<hr/>			
2014	1	2 238	
<hr/>			
2016	1	2 095	
	1	2 100	
	1	2 904	
	1	2 544	
	1	1 816	
<hr/>			
2017	1	868	
<hr/>			
TOTAL	18	78 055 m ² 7,8 ha	

Figure 27 : registre des permis de construire de Maureville
Source : commune de Maureville

L'analyse de la consommation foncière sur la commune de Maureville de 2007 à 2017 traduit une urbanisation constante, d'environ une construction à vocation d'habitation par an, sur de vastes parcelles (moyenne de 2 120m²). Cette petite commune située en quatrième couronne de l'agglomération toulousaine voit aujourd'hui son nombre de constructions augmenter. En 2016, cinq constructions ont été enregistrées engendrant ainsi une consommation foncière annuelle de 1,1 hectare uniquement sur l'année 2016.

15 logements ont été construits sur les dix dernières années à Maureville, pour une consommation foncière globale de 31 801m², soit 3,1 hectares. 4,6 ha à vocation

d'activités économiques ont été consommés à Maureville au cours de la période analysée et ont permis l'installation de 3 entreprises.

Ainsi, sur les dix dernières années, toutes vocations confondues, ce sont 7,8 hectares qui ont été consommés, permettant la réalisation de 15 logements et trois bâtiments d'activités.

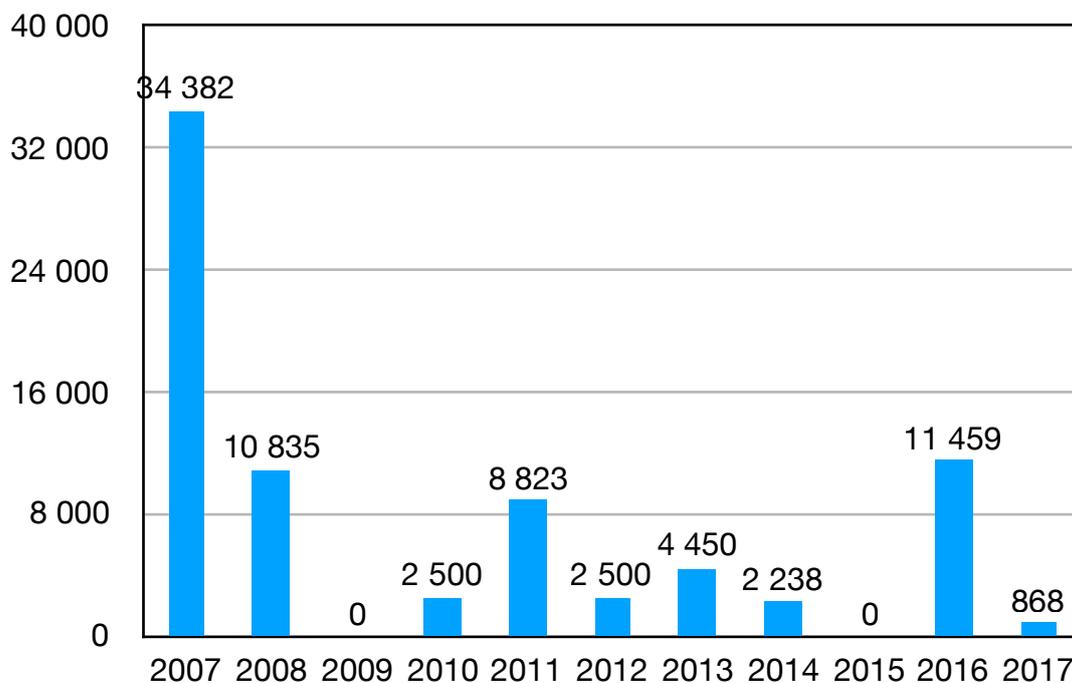


Figure 28 : consommation foncière annuelle de 2007 à 2017
Source : commune de Maureville

Bien que Maureville soit une commune du périurbain éloigné, c'est-à-dire qu'elle est plus rurale qu'urbaine, elle connaît aujourd'hui une consommation foncière croissante. En 2016, sur les cinq logements construits quatre étaient réalisés sur des parcelles de plus de 2000 m². Il est donc clairement visible que la volonté politique des élus communaux est d'attirer de nouveaux habitants en proposant de grandes parcelles. De ce fait, le foncier est ici utilisé comme levier de développement.

Puisque la loi ALUR est encore assez récente et que toutes les communes traitées dans ce mémoire sont en pleine révision ou réalisation du PLU, il est sans doute trop tôt pour analyser concrètement les impacts de la loi ALUR sur la consommation d'espace et l'étalement urbain au sein du terrain d'étude. C'est lors de la prochaine révision des documents d'urbanisme communaux (à l'horizon 2030) que pourront être clairement identifiés les effets de la loi ALUR sur ces communes.

CONCLUSION

La pression foncière n'enregistre pas seulement une hausse des prix dans les territoires périurbains traités dans ce mémoire. Comme expliqué précédemment, les conséquences de la hausse des prix de l'immobilier sont sociologiques et géographiques. D'un côté, il y a la concentration de classes similaires dans un espace plus ou moins délimité et d'un autre côté, l'éviction des différentes classes, la perte de mixité sociale et la ghettoïsation progressive des territoires soumis à ces dynamiques foncières.

Pour infléchir une tendance positive au marché foncier et ses conséquences, la solution n'est sans doute pas de venir complexifier l'éventail d'outils de planification en créant de nouveaux d'outils. En effet, puisque c'est en grande partie la société à travers la mutation des modes de vie qui est à l'origine des changements opérés dans les communes périurbaines étudiées dans ce mémoire, il serait sans doute convenable non pas de créer de nouveaux outils mais de permettre une mutation de ces derniers. Malgré les inconvénients administratifs et la temporalité des documents de planification, ces outils pourraient être davantage efficaces si leur réalisation et leur application étaient plus opérationnelle et fonctionnelle qu'administrative. Nonobstant, cette mutation des outils planificateurs déjà existants doit surtout être accompagnée de plus de volonté et d'engagement politique de la part des élus. C'est cela qui permettrait d'infléchir les tendances des marchés fonciers et des enjeux qui en découlent.

L'échelle intercommunale est désignée par l'Etat comme l'échelle providence : « *l'intercommunalité, territoire large, cohérent et équilibré, est l'échelle qui permet une mutualisation des moyens et des compétences et exprime la solidarité entre les territoires* »¹. Cependant, il est davantage opportun de dire que la bonne échelle n'existe pas et que la solution, s'il y en a une, est plutôt dans l'adaptation de l'échelle selon les projets. Ainsi, l'échelle de planification et de gestion du foncier serait choisie selon l'ampleur du projet par la collectivité territoriale la mieux placée et la plus impactée par ce dernier. Ceci reviendrait à appliquer le principe de subsidiarité. Cela implique une certaine porosité entre les différents échelons administratifs et une communication entre les différents élus et techniciens des collectivités territoriales afin que ces derniers travaillent entre eux selon

¹ Ministère de la cohésion des territoires

la finalité des projets. Plus que la fusion des communes, c'est sans doute une mutation de modes de travail entre les acteurs publics qui est nécessaire. Cette mutation aurait pour fondement la mise en commun du savoir faire et des connaissances entre les divers acteurs de l'aménagement et pourrait ainsi garantir le développement cohérent des territoires. L'objectif étant de réaliser une planification qui soit en phase avec les attentes des habitants et l'évolution des modes de vie.

BIBLIOGRAPHIE

Les ouvrages

- A. Aïdi, L. Pitrou, 1997, « *Les ménages et leurs logements* », Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p 169.
- B. Rivoire, J. Azogui, 2016, « *Maîtriser le foncier* », Editions Le Moniteur, p 255.
- B. Avril, B. Roth, 2001, « *La promotion immobilière, construire pour autrui* », Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, p 287.
- J-L. Buchalet, C. Prat, 2014, « *Immobilier, comment la bulle va se dégonfler* », Groupe Eyrolles, p 165.
- J-J. Granelle, 2009, « *Economie et urbanisme, du foncier à l'immobilier* », L'Harmattan, p 229.

Les articles

- C. Denizeau, 2011, « *Le nouveau PLU issu de la loi Grenelle II : densifier, sans s'étaler !* », in *Métropolitiques*.
- C. Perrin, C-T. Soulard, E. Chia, 2016, « *La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification urbaine et projets de développement* », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, vol N° 4, p. 713-736
- F. Cusin, H. Lefebvre, T. Sigaud, 2016, « *La question périurbaine* », in *Cain*, vol 57, p. 641-679.
- G. Dupuy, 2010, « *Le maire, le promoteur et l'ascension sociale. Les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logements* », in *Métropolitiques*.
- J. Serrano, G. Vianey, 2011, « *Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un aménagement en faveur de l'artificialisation* », in *Norois*, n° 221, p. 111-124.

- J. Serrano, C. Demazière, 2016, « *Le foncier des espaces périurbains dans la planification spatiale : une construction intercommunale et interterritoriale* », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, vol N° 4, p. 737-766
- J-M. Stébé, H. Marchal, 2017, « *Le pré-urbain : un territoire refuge aux confins du périurbain éloigné* », in *Métropolitiques*.
- L. Loubet, 2017, « *Les services urbains, vecteurs de construction intercommunale* », in *Cairn*, vol N°107, p. 53-73.
- R. Melot, M. Bransiecq, 2016, « *Règles d'urbanisme et choix politiques : les observations de l'Etat sur les projets locaux* », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Vol 4, p. 767 à 798

La sitographie

- CGET et ministère de la cohésion des territoires, [en ligne], *Observatoire des territoires* [consulté le 28 mars 2018], disponible sur :
 - <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node>
- Direction générale des collectivités locales, [en ligne], *Les documents d'urbanisme et les règles générales d'urbanisme*, [consulté le 1 juin 2018], disponible sur :
 - https://www.collectivites-locales.gouv.fr/documents-durbanisme-et-regles-generales-durbanisme#_RefHeading_106_1390438360
- Géoportail, [en ligne] *Cartes*, [consulté le 3 mai 2018], disponible sur :
 - <https://www.geoportail.gouv.fr>
- ING, 2018, [en ligne] *Remonter le temps*, [consulté le 3 mai 2018], disponible sur :
 - <https://remonterletemps.ign.fr/comparer/basic?x=1.327209&y=43.605070&z=13&layer1=ORTHOIMAGERY.ORTHOPHOTOS&layer2=ORTHOIMAGERY.ORTHOPHOTOS.1950-1965&mode=clipLayer>
- INSEE, [en ligne] *Dossier complet*, [consulté le 20 mai 2018], disponible sur :
 - <https://www.insee.fr/fr/accueil>
- Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014, [en ligne] *Loi ALUR*, [consulté le 15 mai 2018], disponible sur :
 - http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_lutte_contre_l_etalement_urbain.pdf

- Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2017, [en ligne] *PLU et PLUi*, [consulté le 15 mai 2018], disponible sur :
 - <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>
- Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2017, [en ligne] *Les SCoT*, [consulté le 15 mai 2018], disponible sur :
 - http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot?id_courant=499
- Vie publique, 2017, [en ligne] *Intercommunalité, communes nouvelles : les solutions du périmètre communal*, [consulté le 17 juin 2018], disponible sur :
 - <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/commune/intercommunalites-communes-nouvelles-evolutions-du-perimetre-communal.html>
- Cour des comptes d'Occitanie, [en ligne] *Etablissement public foncier local du Grand Toulouse (Haute-Garonne) rapport d'observations définitives*, [consulté le 19 juin 2018], disponible sur :
 - <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/etablissement-public-foncier-local-du-grand-toulouse-haute-garonne-rapport>