



HAL
open science

Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique

Nicolas Gillio

► **To cite this version:**

Nicolas Gillio. Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique. Géographie. Université Grenoble Alpes, 2017. Français. NNT : 2017GREAH012 . tel-01690829

HAL Id: tel-01690829

<https://theses.hal.science/tel-01690829>

Submitted on 23 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **GEOGRAPHIE**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Nicolas GILLIO

Thèse dirigée par **Bernard PECQUEUR, Professeur des Universités, Université Grenoble Alpes**, et
codirigée par **Sylvie DUVILLARD, Maître de conférences, Université Grenoble Alpes**
préparée au sein du **Laboratoire Pacte Territoires**
dans l'**École Doctorale Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire**

Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique

Thèse soutenue publiquement le **21 juin 2017**,
devant le jury composé de :

Madame Natacha AVELINE

Directrice de Recherches CNRS à l'Université Paris 1, (Présidente)

Madame, Sonia GUELTON

Professeure des universités à l'Université Paris Est, (Rapporteur)

Monsieur Christophe DEMAZIERES

Professeur des universités à l'Université de Tours, (Rapporteur)

Monsieur Roelof VERHAGE

Maître de conférences à l'Université de Lyon 2, (Membre)

Monsieur Jean-Marie GUILLOT

Directeur de la Mission Développement Prospective Savoie, (Membre)



Remerciements

Je remercie tous ceux et toutes celles avec qui mes rapports furent aussi divers qu'enrichissants, et en particulier, celles et ceux sans qui je n'aurais pas réussi à mener à bien ce travail :

Les membres de PACTE Territoires à Grenoble avec qui j'ai eu l'occasion de travailler et d'échanger pendant ces quatre années. Je tiens à remercier particulièrement Céline Lutoff et Isabelle André - Poyaud pour son aide dans l'exploitation des fichiers Majic.

Merci aux collègues du Cerema et notamment ceux avec qui j'ai pu construire des "espaces" favorables à ce travail de Thèse et en particulier Bertrand Leroux. Par ailleurs, je remercie les collègues du département Urbanisme – Habitat pour leur soutien ou leur écoute et bien d'autres à la Direction territoires et ville. Je tiens à souligner le rôle de la direction de la recherche du Cerema dans la dernière ligne droite pour les conseils apportés pendant la phase de valorisation. Je remercie tous ceux qui, au Ministère, soutiennent la recherche scientifique et avec qui j'ai travaillé ces dernières années sur ces sujets et, en premier lieu : le Puca et le bureau de « l'action foncière » à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

J'adresse aussi un « clin d'oeil » amical au réseau de l'Aradel avec qui j'entretiens des liens toujours enrichissants et qui m'a permis d'accéder à des ressources et des contacts en Auvergne-Rhône-Alpes malgré mon manque d'assiduité aux Conseils d'Administration pendant les 2 dernières années de thèse !

Je remercie celles et ceux qui à titre individuel se sont associés à mon projet par leurs conseils et leurs éclairages : Maewa Assemat, Catherine Atger, Rémi Dormois, Jean-Jacques Duchêne, Jean-François Guet et Paul Boïno, et l'association « Fonciers en débat » qui a pris la suite de l'Association pour les Études Foncières.

Enfin je remercie tout spécialement Bernard Pecqueur qui a accepté de diriger ma thèse en pariant sur le foncier et qui m'a orienté pendant ces quatre années dans des directions toujours judicieuses. Cette thèse n'aurait pas abouti sans le soutien sans faille et l'exceptionnel engouement de Sylvie Duvillard qui a apporté ses conseils de géographe toujours pertinents et incontournables.

Last but not least : je rends hommage à Nicole Rousier (ancienne chargée de mission au Puca et ingénieure de recherche CNRS) qui a su, sans le savoir, me donner l'envie et le courage de me lancer dans l'aventure !

Je remercie Valérie, ma femme, et mes enfants – Adrien et Renzo –, pour leurs encouragements et pour m'avoir aidé à garder un ancrage salutaire avec les distractions et la vie familiale ! Merci à mes parents, toujours attentifs et bienveillants, pour leur soutien matériel (la maison dans le sud pour travailler dans un environnement exceptionnel) et moral, et ma sœur et sa famille pour leur aide (Ah le chalet pour

rédigé fin août !). Enfin, aux amis chez qui j'ai trouvé un soutien inaltérable dans l'humour et les quelques soirées arrosées !

J'espère n'avoir oublié personne ...

« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. »

Edgar Pisani, Utopie foncière. Paris, Gallimard, 1977, 213 p.

INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1.....	23
REFONDER UNE APPROCHE THÉORIQUE DE LA RELATION ENTRE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À PARTIR DE LA NOTION DE RESSOURCE TERRITORIALE.....	23
CHAPITRE 1	27
DE L'APPROCHE CLASSIQUE ET NÉO-CLASSIQUE À UNE THÉORIE DES MARCHÉS FONCIERS LOCAUX.....	27
CHAPITRE 2.....	46
QUELLE PLACE POUR LE FONCIER EN TANT QUE PRODUCTION SOCIOÉCONOMIQUE D'UN SYSTÈME D'ACTEURS ?.....	46
PARTIE 2.....	82
RENOUVELER LES POLITIQUES FONCIÈRES POUR PROMOUVOIR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES.....	82
CHAPITRE 3 :	86
LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET LA PLANIFICATION SPATIALE.....	86
CHAPITRE 4 : LES POLITIQUES PUBLIQUES AU SERVICE DES ENTREPRISES.....	105
CHAPITRE 5 :	128
LES POLITIQUES FONCIÈRES, UN NOUVEL OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL FAVORABLE À L'ÉMERGENCE DE LA RESSOURCE FONCIÈRE TERRITORIALE.....	128
.....	149
PARTIE 3	150
REFONDER LA RELATION ENTRE FONCIER ET ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES AUTOUR DE LA RESSOURCE TERRITORIALE.....	150
CHAPITRE 6	160
LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA RESSOURCE TERRITORIALE ET LE PRINCIPE DE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE.....	160
CHAPITRE 7.....	175
L'ÉMERGENCE D'UNE RESSOURCE FONCIÈRE TERRITORIALE DANS LE CAS DE MÉTROPOLE SAVOIE.....	175
CHAPITRE 8	198
LA PLAINE DE SAINT-EXUPÉRY OU LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE MÉTROPOLITAIN DE LA RESSOURCE FONCIÈRE TERRITORIALE.....	198
CONCLUSION.....	229
PARTIE 4.....	243
BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES.....	243
SOMMAIRE.....	243
BIBLIOGRAPHIE.....	244
ENTRETIENS INDIVIDUELS.....	265
ENTRETIENS INDIVIDUELS DANS LE CADRE DES ÉTUDES DE CAS.....	268
PARTICIPATION, ANIMATION OU ORGANISATION D'ATELIERS ET DE SÉMINAIRES À TITRE PROFESSIONNEL (CERTU, CEREMA ET ARADEL).....	270
GRILLE D'ENTRETIEN ACTEURS PUBLICS.....	274
(COLLECTIVITÉS, SYNDICAT MIXTE, SEM, EPF OU SPLA).....	274
GRILLE D'ENTRETIEN ACTEURS PRIVÉS.....	276
(PROMOTEURS, INVESTISSEURS, ENTREPRISES LOCATAIRES UTILISATRICES).....	276
SIGLES UTILISÉS.....	292
RÉSUMÉ (EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS).....	296
RÉSUMÉ COURT.....	300
SHORT SUMMARY.....	301

Introduction

Les activités économiques ont besoin d'une base physique d'implantation pour fonctionner et se développer malgré la dématérialisation de la production des biens et des services. Une étude de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE) publiée en novembre 2016 estimait les investissements des entreprises françaises entre 2000 et 2012 à plus de 2500 milliards d'euros pour la construction de bâtiments nouveaux alors que ces mêmes investissements étaient de 1200 milliards dans le domaine des machines et équipements. Le journal Le Monde ne s'y trompe pas en écrivant : « les entreprises ont beau investir, elles le font davantage dans la construction et l'immobilier que pour s'équiper en machines et robots » (samedi 12 novembre 2016). Faut-il y voir une raison à la baisse de compétitivité de la France ? C'est un autre sujet car il importe déjà de notre point de vue de situer ce qu'est le foncier par rapport aux activités économiques et aux entreprises.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, le puissant développement technologique de l'internet et du numérique ont laissé croire que les obstacles à la libre circulation des personnes et des marchandises allaient disparaître sous l'effet des mutations socio-économiques induites et grâce à l'expansion de l'économie de marché (effondrement du bloc soviétique et de son économie). Dans un essai resté célèbre, Thomas Friedman, journaliste américain, a avancé l'idée selon laquelle les frontières étaient vouées à disparaître (« la terre est plate. Une brève histoire du XXIème siècle. Éditions Saint-Simon, 2006). En réalité, il n'en est rien et nous assistons surtout à la recomposition de grandes zones économiques différentes de celles ayant caractérisées le XXème siècle : les économies occidentales, les BRICS¹ (Brésil-Russie-Inde-Chine), les pays en développement, les pays les moins avancés. L'espace et la géographie économique demeurent des éléments structurants de nos économies et selon nous cette tendance est sous-jacente aux échanges économiques et aux relations entre acteurs économiques. Les mutations engagées depuis les années 1980 portent davantage sur l'essor d'un nouveau mouvement de mondialisation et sur la

¹ Cet acronyme a été « inventé » par le magazine anglo-saxon « The Economist » pour désigner dans les années 2000 les quatre pays qui se distinguaient par un taux de croissance économique particulièrement élevé en comparaison des pays occidentaux dont les taux avoisinaient 2% de croissance annuelle du PIB dans la zone Euro ou l'Union Européenne notamment .

recomposition spatiale des systèmes productifs. Il ne s'agit pas d'une disparition des frontières économiques et commerciales et encore moins d'une liberté de circulation des personnes, lesquelles restent sans doute beaucoup moins mobiles que ne le sont les capitaux. C'est dans ce cadre que nous nous plaçons pour aborder la place du foncier pour les activités économiques.

Dans les décennies des Trente Glorieuses (1945-1975), le foncier était considéré comme un support à la production (un « input ») qui permettait de limiter les coûts de production et constituait un support physique de l'usine ou du bureau. Il n'en est plus de même désormais. Considéré comme une ressource rare issue de la confrontation de l'offre et de la demande, le foncier pourrait-il être un « bien » échangeable sur un marché du sol comme tous les autres biens et services ? Pourtant, le foncier n'est pas un bien mobile ou substituable (Guigou, 1982 ; Comby, 2010). Les acteurs (propriétaires et acquéreurs) sont dans une relation particulière assez éloignée de ce qu'enseigne la théorie néo-classique (concurrence pure et parfaite et ses critères) ou l'économie spatiale. S'il existe des mécanismes de marché qui opèrent pour déterminer la valeur foncière, ces mécanismes sont insuffisants, à nos yeux, pour expliquer ce qui se produit en matière de mobilité et d'ancrage des entreprises sur un territoire. Récemment, de nombreux termes ont fait leur apparition pour évoquer ce développement de la mobilité recouvrant aussi parfois des notions différentes : le nomadisme, l'entreprise nomade », « l'entreprise agile » (Badot Olivier, *Théorie de l'entreprise agile*, L'Harmattan, 1998) forment cet ensemble terminologique hétéroclite. Cette idée n'a pourtant guère été approfondie alors que l'économie territoriale offre un cadre théorique propice à ce type d'analyse et que l'économie néo-classique ou spatiale a admis les caractéristiques de l'espace et du foncier sans les questionner ou les remettre en cause. Pourtant, Edgar Pisani écrit dans la préface à l'ouvrage *La Rente Foncière* (Guigou, 1982) « Je demeure quant à moi, convaincu que la loi du marché n'assure pas le meilleur usage et la meilleure affectation possibles d'un bien dont la demande croît sans cesse et dont l'offre est naturellement limitée. ». Sans revenir sur les raisons et les circonstances de l'époque, ces propos montrent que la théorie standard fondée sur la détermination des prix et des comportements par l'offre et la demande (et sa modélisation) ne suffit pas, s'agissant du foncier à expliquer les localisations d'activité et leurs évolutions dans le temps.

A ce stade, nous pouvons considérer que l'articulation entre le foncier et le système économique occupe une place particulière dans la mesure où le foncier tend à disparaître en tant que variable et critère d'analyse du système économique alors que les échanges économiques se polarisent dans des espaces (concentration des richesses à l'échelle macroéconomique) régionaux et que les entreprises et les États se font concurrence pour attirer les premières et pour bénéficier des meilleurs emplacements et des meilleures localisations. Les mécanismes de marché sont-ils en mesure de rendre compte de ces effets ? De même, l'ancrage des activités est une notion qui apparaît centrale dans une ère où les activités deviennent de plus en plus mobiles, portées par la libre-circulation des capitaux et la mobilité, plus restreinte, du travail et des emplois. Là aussi, nous devons réinterroger la théorie, à la lumière de ces phénomènes que les théories standard peinent à expliquer à l'aide des instruments d'analyse classiques (modélisation des comportements, données disponibles sur la mobilité des capitaux et des entreprises). Un champ considérable de recherche s'est ouvert pour comprendre ces phénomènes au-delà du constat de la mobilité relative et de la polarisation des richesses économiques telles que nous savons aujourd'hui les mesurer.

A cet égard l'articulation entre le foncier et le système économique, au sens de réseau d'acteurs économiques (investisseurs, entreprises, actifs salariés et entrepreneurs) d'un territoire, occupe une place essentielle dans le développement économique territorial car, au-delà de la base physique que représente le foncier aménagé et de l'offre foncière publique ou privée existante sur le territoire, les potentialités qu'il représente nécessitent la mise en œuvre d'une stratégie et d'une gouvernance locale sur lesquelles nous reviendrons et qui ne vont pas de soi aujourd'hui. L'ancrage territorial des firmes (grands comptes ou entreprises de taille intermédiaire et TPE) est lié à l'articulation entre le foncier et le système économique, et recueille un certain écho dans la presse économique.² Cet ancrage (par opposition au nomadisme) relève de ce que Zimmerman (1998) qualifie de « *dialectique firme-territoire, dans laquelle se construit une interaction, une endogénéisation réciproque, qui va fonder ou non une dynamique commune de la firme et du territoire* ». Il ne s'agit donc pas d'analyser les formes de concentrations d'entreprises et ses conséquences en matière d'externalités (pécuniaires ou non).

² Les Échos (2013), Maires de France (2014), La Gazette des communes (2014)

Afin de mieux cerner la problématique de recherche, nous avons resserré notre approche autour de trois axes qui mettent en évidence l'articulation entre foncier et activités économiques : l'impact de la financiarisation de l'immobilier sur les territoires économiques ; les effets des politiques foncières sur les territoires et les entreprises, le rôle de la planification territoriale sur la localisation des activités économiques. Les interactions sont fortes entre les deux derniers axes compte tenu des objectifs assignés à la planification spatiale en matière de gestion de l'espace et des instruments qui permettent en principe de décliner ces objectifs. La politique foncière et les politiques d'aménagement économique occupent une place essentielle dans les processus de localisation et de gestion des implantations d'entreprises. Les interrelations entre ces axes sont repérables en plusieurs points. La planification nationale, dont l'objectif était d'organiser la croissance nationale sur les territoires dans les années 1960 et 1970, ne peut plus remplir le rôle qu'elle a pu avoir. Le fait qu'elle ait été renforcée au niveau local a surtout mis en évidence sa fonction indicative et non coercitive. Dans le même temps, la financiarisation de l'immobilier d'entreprise a amené les collectivités à s'interroger sur les leviers qui leur permettraient de maîtriser les implantations d'entreprises sur leurs territoires et d'attirer les investisseurs privés, plutôt que des entreprises souvent qualifiées de nomades ou de mercenaires. Face à cette tendance , les politiques foncières ont parfois été considérées comme le chaînon manquant entre la planification spatiale indicative et la financiarisation immobilière pour que les territoires puissent maîtriser leur développement urbain et assurer un niveau d'activité suffisant pour répondre aux attentes des entreprises.

Les interrelations que nous venons de décrire et la définition des trois axes qui en sont issus se sont nourris de notre pratique professionnelle et , par conséquent, des acteurs que nous avons été amenés à rencontrer pendant ces quatre années de recherche. Il s'agit par exemple des entretiens exploratoires et des séminaires et ateliers professionnels organisés entre 2011 et 2015. Ces séminaires et ateliers ont été organisés par des associations de collectivité (AdCF, Fnau, CERF Rhône-Alpes) ou par des organismes consulaires et publics (CCI France, Certu, Cerema). Si le dernier axe a déjà été traité dans des contributions anciennes et récentes (PUCA – DRE PACA , 2005), les deux premiers axes sont abordés dans le monde de la recherche depuis peu (Halbert L., Nappi-Choulet I., Renard V.). Les trois axes ont été également alimentés par une

recherche bibliographique.

L'ancrage des activités et des entreprises sur les territoires est donc une question que nous aborderons à partir du foncier et pour lesquelles aujourd'hui et depuis deux décennies déjà les incertitudes sont récurrentes (Rapport Groupe Perroux, 2006). Si la question de l'ancrage est souvent posée en matière de stratégie d'entreprises et d'organisation industrielle (Veltz, 1996), elle l'est beaucoup moins sous l'angle du foncier, dans la mesure où ce dernier reste toujours considéré comme un facteur de production et non comme un actif spécifique (Colletis, 2009). Nous proposons de l'aborder comme suit : la relation des activités économiques au territoire s'incarne d'abord dans le foncier et son aménagement pour le développement des entreprises. Elle fait intervenir des mécanismes complexes qui relèvent des politiques foncières et immobilières destinées à accueillir les entreprises et des modalités d'aménagement opérationnel où interagissent, selon les opérations, les collectivités et les aménageurs, les investisseurs et les entreprises utilisatrices. Par ailleurs, compte tenu des investissements publics nécessaires et des résultats attendus (emplois, développement démographique, produits de la fiscalité, etc.), l'ancrage territorial devient un enjeu afin « d'optimiser le rendement global » de ces opérations (retour sur investissement). En effet, les emplois attendus résultent de processus de création d'activités et non pas de simples transferts d'établissements. De même, les produits de la fiscalité économique locale (cotisation foncière économique) ne seront en mesure de compenser des coûts de portage foncier et d'aménagement pour les collectivités qu'au bout de plusieurs années de mise en service des espaces aménagés dans la plupart des cas. Le rendement global pour le territoire nécessite à la fois le développement d'activités économiques et leur ancrage territorial. Le rapport entre cet ancrage et le foncier répond à des exigences financières et à des attentes socio-économiques d'autant plus fortes que les contraintes pèsent en raison des processus d'aménagement toujours plus longs, d'une fiscalité économique dont le rendement est en diminution et d'implantations d'entreprises toujours plus rares. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces notions dans la partie 1 et la partie 2.

La question clef qui se dégage est donc la suivante : dans quelle mesure le foncier « aménagé »³ peut-il favoriser l'ancrage et le développement des entreprises sur les

³ Nous définirons cette notion d'aménagement ainsi : le foncier « aménagé » désignera le terrain faisant

territoires ?

Comme nous venons de l'écrire, nous faisons l'hypothèse que les relations entre le foncier et les activités économiques s'établissent en fonction de l'émergence d'une ressource foncière territoriale. Il s'agit de mobiliser les développements théoriques récents fondés sur la ressource territoriale afin d'analyser les interactions entre acteurs locaux et les modes de coopérations auxquels elles aboutissent. Ces coopérations permettent d'appréhender des dimensions de formation de la valeur foncière pour le développement économique, que les théories de la rente foncière peuvent difficilement appréhender en raison de la mutation des activités économiques et d'un nouveau référentiel de l'action foncière publique. La ressource territoriale constitue, « par son utilité sociale et sa dimension politique, un enjeu stratégique pour le territoire » (Jouve et Vianney, 2012). Mais le processus et la formation de cette ressource suivent des trajectoires très variables d'un territoire à l'autre. L'analyse de ce processus et sa compréhension ne peuvent pas s'opérer par les modèles économétriques car il est question de comportement d'acteurs économiques et non d'agents. Il s'agit de territoires et non d'espaces homogènes. En outre, le foncier n'a pas d'existence propre (« le foncier n'est pas autonome ») mais découle d'une construction sociale que les acteurs publics et privés élaborent au fil du temps. Cette construction est par conséquent un processus temporel auquel se superposent des relations de conflit et de coopération formalisées dans l'usage du sol à des fins de développement économique par des entreprises le plus souvent dans un système de gouvernance locale spécifique. Si cette « dépendance » du foncier à ses usages et à ses acteurs est compréhensible en phase initiale, celle où le terrain sera aménagé et donnera à lieu à des négociations et à des transactions, elle perdure par la suite car le terrain sera lié à ses usages et à sa localisation. Cette dernière fait du foncier une contrainte ou une opportunité *liée* à des services et des équipements collectifs ou à ses potentialités de recyclage et de mutabilité du site même où l'entreprise est implantée. Dans ce sens, le foncier est sous-jacent à toute fonction urbaine.

l'objet d'une opération d'aménagement composé d'une ou plusieurs parcelles et de réseau (voierie, eau, numérique, éclairage, etc.) réalisée par un aménageur public ou privé et vendue à des investisseurs et à des promoteurs en vue d'y construire des locaux d'activité.

L'analyse économique s'intéresse principalement aux facteurs de localisation et au poids qu'accordent les entreprises à s'implanter sur un territoire plutôt qu'un autre. D'après les travaux disponibles, les entreprises consacrent une part assez faible de leurs charges au foncier (5% selon les estimations des professionnels ⁴) et davantage si l'on tient compte du poste « immobilier » et de son coût fiscal (jusqu'à 25% selon l'activité exercée). La notion de coût fiscal de l'immobilier peut donc être un indicateur indirect de ce rapport entre foncier et entreprises en matière de dépenses liées à une localisation précise (à l'échelle intercommunale par exemple). L'analyse par la ressource territoriale considère l'émergence des caractéristiques spécifiques du foncier à partir des coopérations engagées par les acteurs publics et privés et par la gouvernance territoriale mise en œuvre. Le processus d'émergence dépendra des relations qui se construisent localement entre les acteurs privés de l'aménagement et de l'investissement d'une part, et d'autre part, les collectivités et opérateurs publics. Les interventions des collectivités sont réalisées au titre de leurs compétences juridiques ou des moyens qu'ils se sont donnés pour agir sur leur périmètre, seuls ou en partenariat.

De ce fait, les théories actuelles (rente foncière, NEG) n'offrent pas le cadre adéquat pour comprendre ces articulations qui apparaissent localement car elles raisonnent en termes « macro » et négligent dans leur développement l'importance des interactions (proximités, coordinations, coopérations) nécessaires au développement économique. Les théories du développement territorial sont encore « incomplètes » car elles n'intègrent pas complètement les processus de « fabrication urbaine » et les relations entre le projet urbain et le territoire. Ce travail de recherche montre, à travers la relation entre foncier et activités, l'importance de l'aménagement comme fait déclencheur du développement territorial, et du foncier comme interface entre différentes fonctions urbaines et comme *ressource territoriale redéployable*. Une définition de ces termes sera donnée dans les développements des parties 1 et 3.

Pour expliquer les combinaisons qui se forment sur le territoire, des cas où se nouent des relations particulières entre les entreprises et les collectivités ont été étudiés afin de

⁴ Cette proportion n'est pas une mesure rigoureuse établie d'après les calculs tenant compte de l'ensemble des secteurs d'activité. Elle est néanmoins la proportion avancée dans plusieurs cas et notamment par les expertises techniques que réalisent les consultants chargés de conseiller les entreprises dans leur choix d'implantation et par les fiscalistes qui analysent les charges structurelles qui pèsent sur une entreprise.

montrer la complexité des liens qui s'affirment ou se développent. Ces liens peuvent aussi se défaire et plusieurs facteurs vont *in fine* favoriser l'ancrage territorial des activités. Dans ce dernier cas, le foncier est loin d'être un facteur négligeable contrairement à ce que laisse penser le poids fiscal et comptable du foncier. Il représente une ressource pour le territoire et non un facteur de production entendu comme une dotation de facteurs au sens de la microéconomie standard. Si le foncier c'est du sol sur lequel des acteurs détiennent un droit d'usage, alors ce droit peut aussi amener à dissocier la propriété du sol de l'exploitation économique de ce sol. Il reste alors à construire un modèle économique territorialisé du foncier d'activité...

Dans cette perspective, nous avons exploité des analyses techniques et des données empiriques en soulignant l'intérêt scientifique qu'il y a à articuler une démarche de recherche scientifique avec un matériau issu de sources techniques et professionnelles. Ces sources sont notamment les matériaux récupérés lors des ateliers et séminaires organisés tout au long de nos travaux de recherche sur les Zones d'activités économiques et sur le foncier économique. Nous avons aussi procédé à un examen de nombreux dispositifs d'observation foncière et à l'analyse d'une littérature technique produite auparavant. C'est aussi avec un tel cadre et les échanges qui en résultent que les théories sont revisitées et confrontées avec les comportements des collectivités et des acteurs économiques. Cette matière extrêmement riche nécessite un agencement afin de lui donner un sens et répondre à la question posée. En ce sens, les échanges techniques et les données empiriques doivent être agrégées afin de contribuer à la démarche scientifique de la thèse. Les concepts théoriques les plus fréquents sont confrontés à la réalité et c'est ce que nous avons fait avec les théories du foncier en général, les théories de l'économie spatiale en particulier mais aussi avec les courants théoriques de la nouvelle économie géographique et de l'économie territoriale. Cette « mise en relation » permet d'avancer vers une approche plus territorialisée de la question foncière et vers des facteurs de différenciation des territoires sur la base du fonctionnement des marchés et des politiques foncières. En ce sens, et sous certaines conditions, nous parlerons par la suite de territoires du foncier économique dans la mesure où les mécanismes de régulation foncière seront liés aux territoires où ils se manifestent par les rôles, les attentes et les objectifs portés par des acteurs publics et privés.

La mise en relation de la matière foncière avec le développement économique tel que l'on peut l'observer sur nos territoires en France aujourd'hui, met en exergue l'insuffisance des théories et approches de l'économie spatiale sur lesquelles nous reviendrons dans la première partie, et nécessite un approfondissement de l'approche territoriale encore peu investie dans le champ du foncier. Le foncier est intimement lié à un processus de production urbaine fondé sur des droits d'usage pour les activités économiques notamment (en tant que fonction urbaine) et complété par un contrat ouvrant droit à une opération ou à un projet d'aménagement concrétisant ce droit. Ce processus nécessite un examen attentif en raison des effets qu'il aura sur les conditions précises définissant le droit d'usage et les conséquences sur le développement économique du territoire.

Le foncier a donc un impact parce qu'il est davantage qu'une ressource non-renouvelable ou qu'un facteur de production. Il est surtout le résultat d'une construction par les acteurs – collectivités, opérateurs publics et privés, entreprises, investisseurs, Etat régaliens – dont nous préciserons les rôles et les fonctions dans les parties 2 et 3.

La thèse se décomposera en trois parties :

- le réexamen des théories du foncier et du développement économique territorial à la lumière des relations entre territoires et activités ;
- les acteurs privés et notamment les entreprises au prisme des politiques publiques du foncier et de l'aménagement économique ;
- la refondation des relations entre foncier et activités économiques autour de la ressource territoriale.

Cette *première partie* sera l'occasion d'analyser les approches les plus anciennes et celles plus récentes comme les théories du développement territorial (Torre, 2014). Que nous disent ces théories sur le foncier et sur ce que les entreprises en font ou sur ce que les politiques publiques sont mesurées à réguler et d'infléchir en matière de prix et de comportements de localisation ? Nous procéderons à cet examen avec pour hypothèse

que les premières approches traduisent surtout l'intérêt de l'époque pour la croissance économique et le développement des villes avec les révolutions industrielles se succédant depuis le début du XIX^{ème} siècle jusqu'au début du XX^{ème} (charbon, chemin de fer, électricité). Ensuite, les changements sont marqués par l'urbanisation, la concentration de plus en plus marquée des activités économiques et notamment industrielles (automobile, aéronautique, etc.) qui vont à leur tour poser leur empreinte sur la localisation des activités et les théories (Von Thünen, les travaux de Christaller, de Weber, ceux de l'École de Chicago et de Marshall). Par la suite, et notamment après 1945, la théorie tend à délaisser la question foncière pour s'intéresser aux échanges et aux inégalités spatiales : les théories du développement marquent leur empreinte. S'il est peu question de foncier, c'est parce qu'il a été intégré comme facteur de production et ressource non-renouvelable par le raisonnement économique dont le coût doit être minimisé et l'usage optimisé pour la production de biens matériels par les entreprises.

C'est dans les années 1970 et plus encore 1980 que la question foncière se renouvelle de même que les premiers travaux sur le développement local (Pecqueur, 1989) vont mettre progressivement au centre des réflexions la notion de territoire. C'est par l'exploitation de travaux plus anciens et leur déclinaison à l'espace de la proximité que l'œuvre de François Perroux ou celle d'Homer Hoyt vont connaître un regain d'intérêt. Même s'il n'est pas vraiment question de foncier dans ces travaux, le rôle du territoire et les mécanismes de flux qui le traversent à travers la mobilité des activités et des ménages va progressivement dessiner les contours d'une économie des territoires (Davezies et Talandier, 2009) jetant ainsi les premières bases nécessaires pour appréhender le rôle du foncier à une échelle locale. Il est d'ailleurs paradoxal de constater que les nouveaux développements que connaîtra l'économie spatiale et urbaine (Krugman, Thisse et Fujita) seront accélérés par ceux d'une économie territoriale en plein essor parfois avec des orientations assez différentes (économie des proximités, GREMI, théorie de la base, etc.) mais qui finissent par former un corpus assez solide et complétant plus que ne se substituant à l'économie spatiale courant de l'école néo-classique s'intéressant à la distance et à l'espace en économie à partir des coûts de transport et des distances.

La première partie s'achèvera par le constat d'un *renouveau* de la question foncière

dans les théories et par le fait que l'analyse par le marché n'apporte pas les réponses sur ce qui incite une entreprise à s'ancrer sur un territoire ou à en partir. Les développements proposés par l'économie territoriale, en raisonnant sur la base de l'ancrage territorial (Zimmerman), de la proximité (Pecqueur et Zimmermann, 2004 ; Torre, 2009), des conflits (Kirat et Torre, 2007) et de la ressource territoriale (Pecqueur, Gumuchian) offrent un cadre plus riche pour expliquer ces phénomènes. Si l'on ajoute qu'il existe différents marchés fonciers (Comby, La formalisation de la valeur sur les six marchés fonciers. Études Foncières, 2003) et que les activités et les ménages voient les effets du desserrement et de la mobilité jouer un rôle de plus en plus grand à l'échelle d'un territoire ou des relations entre territoires, alors les bases pour une approche du développement économique par la ressource foncière territoriale semblent posées. Néanmoins il reste encore à caractériser les moyens par lesquels cette approche devient opératoire : sont ce les entreprises qui changent de comportements pour des raisons exogènes au territoire ? Ou bien les conditions socio-économiques qui affectent les entreprises rendent possibles un nouveau modèle ? S'agit -il encore de l'action publique locale qui, quoique récente encore (Dormois, 2015), offre de nouvelles perspectives pour la construction d'une ressource foncière territoriale ? Nous verrons que le problème est bien sûr plus complexe et que l'apparition d'un construit social et économique tel que la ressource foncière passe par des conditions nécessitant d'explicitier les différentes formes que prennent les rapports entre les entreprises (tertiaires et industrielles) et les collectivités territoriales. Les travaux exploratoires basés sur les analyses de la littérature et des entretiens auprès d'experts et de chercheurs ont permis d'établir les bases solides de cette « construction ».

La deuxième partie s'attachera beaucoup plus à décrire les relations entre, d'une part, les politiques publiques urbaines et territorialisées et, d'autre part, les entreprises à travers les différents outils actuellement utilisés : la planification territoriale, les politiques d'aides directes aux entreprises à partir d'une approche « aménagiste » et, enfin, celle de la fiscalité locale essentiellement. Il s'agit d'un « balayage » des politiques publiques et des acteurs publics et privés concernés par le processus de production urbaine du foncier économique à partir de la notion de chaîne de l'aménagement (Brumelot et Vilmin, Etudes Foncières) et de la promotion immobilière liée aux locaux d'activités : locaux tertiaires pour les bureaux, locaux industriels pour les usines et

bâtiments logistiques pour les entrepôts et le commerce de gros. Le commerce et la production immobilière de surfaces commerciales n'ont pas été abordés compte tenu de leur spécificité (Madry, 2011).

Il existe de nombreux rapports ayant dénoncé et énuméré les nombreuses aides aux entreprises (Cour des comptes, 2007) et le « maquis » qu'elles représentent. Nous nous intéresserons seulement à une partie de ces aides et de ces politiques publiques pour ne retenir, dans le champ qui nous concerne que les politiques et les instruments de la planification territoriale, les politiques de compétitivité et d'attractivité fondées sur le foncier et l'immobilier pour les entreprises et, enfin, les politiques et les outils de l'action foncière publique aujourd'hui en plein essor. Ces trois « piliers » qui entrent en ligne de compte dans le processus de construction de la ressource foncière territoriale décrivent aussi les cadres par lesquels les professionnels interviennent sur le foncier en général et les interrelations à partir desquelles entreprises et collectivités sont amenées à se mettre d'accord sur le territoire. Ces interrelations vont de la simple enquête ou consultation publique, à la transaction en passant par la négociation et parfois aussi le conflit lié entre autres à des désaccords sur la valeur, sur l'usage ou sur le mode d'aménagement.

Par ailleurs, si nous privilégions l'entrée par les politiques publiques dans cette deuxième partie, ce sera aussi pour mettre en évidence les évolutions de la réponse apportée au niveau local et comment progressivement les mutations économiques mettent en avant en premier lieu l'importance du foncier localement et de façon générale. Il s'agit d'une part de la désindustrialisation et de l'abandon de nombreux fonciers industriels et urbains dès les années 1970 et 1980, et d'autre part de la financiarisation et de la transmission de mécanismes de la finance globale à la production urbaine (Halbert, Nappi-Choulet) à partir des années 1990 et 2000 dans les économies des pays européens (Grande-Bretagne, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse et France notamment). Ce sont donc avant tout des signes du changement de comportements des entreprises vis-à-vis du foncier. Les collectivités affirment, de manière plus ou moins marquée, de nouvelles modalités d'intervention en faveur du développement économique des territoires. Le foncier y devient un vecteur de concurrence, de coopération et de négociation entre acteurs publics et privés dans les

projets d'aménagement sous des formes nouvelles (Baraud-Serfaty I., 2015).

Auparavant les outils de la planification auront été décryptés sous l'angle des moyens qu'ils offrent pour favoriser le développement économique et par quels leviers ils exercent un impact sur la localisation des activités (Henneberry et Demazière). Pour cette partie, nous nous sommes appuyés à la fois sur des travaux académiques français et anglo-saxons récents qui se sont développés et dont nous pouvons retrouver de nombreuses sources dans la littérature scientifique francophone mais aussi dans les échanges avec des professionnels que nous avons eu lors d'ateliers et de séminaires techniques au sein d'organismes publics et associatifs (Ministère de l'écologie et du développement durable, Certu puis Cerema, Aradel et Réseau national de l'économie territoriale, Adef et réseau des chercheurs du foncier, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme et Assemblée des Communautés de France, etc.). Compte tenu du nombre de ces structures, nous serons conduits à préciser le rôle qu'elles remplissent dans la relation entre foncier et entreprises et quels enseignements nous avons pu en tirer ainsi que le cadre dans lequel les échanges se sont tenus. Parmi les enseignements que l'on peut déjà citer, le rôle des acteurs dans l'émergence de la ressource foncière territoriale est essentiel de même que les stratégies déployées et la gouvernance locale mise en place. Ces échanges ont permis de mieux définir les choix effectués dans la partie 3 et les points clefs des territoires étudiés ainsi que les acteurs à cibler pour les entretiens individuels.

La *troisième partie* traite plus spécifiquement des territoires ayant servi de base à nos études de cas. En effet, cette méthode de recherche empirique a nécessité de nombreux entretiens et consultations individuels auprès de décideurs locaux. La deuxième partie a permis de cibler le type de méthode pour les études de cas : définition des publics concernés, choix des personnes à contacter et des documents à analyser dans certains cas. Néanmoins, le choix des territoires a nécessité en soi une phase exploratoire afin de vérifier la réceptivité de nos interlocuteurs et de la pertinence de notre problématique par rapport à leur situation. Compte tenu de la période de déroulement de la thèse (2012-2016) et de celle des études de cas (2015-2016), les multiples changements institutionnels et politiques locaux (2 réformes territoriales, 3 élections locales) ont joué un rôle non négligeable dans la disponibilité

des personnes mais aussi dans la permanence des équipes techniques et des orientations de l'action publique. Enfin, le choix des territoires a nécessité une prise de connaissance des territoires et de leurs enjeux du point de vue économique, urbanistique et de gouvernance territoriale. Ainsi, les territoires situés dans le nord de l'Île-de-France, en Nord-Pas de Calais, dans l'agglomération toulousaine ou dans l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille ou dans la région grenobloise ont fait l'objet de repérages et d'entretiens sans pour autant faire l'objet d'une étude de cas par la suite. Ils constituent néanmoins des territoires qui du point de vue du foncier économique présentent une richesse pour la recherche en économie géographique et territoriale et en économie foncière et immobilière. Nous expliciterons la place qu'ils occupent dans notre analyse et dans l'esquisse d'une typologie des territoires du foncier économique qu'il resterait, dans une autre recherche, à établir de manière plus rigoureuse. Les territoires retenus en définitive sont autant des territoires dotés d'enjeux qui leur sont propres (développement économique, préservation des ressources écologiques, croissance démographique, etc.) que des territoires permettant de tester nos hypothèses et de confronter notre analyse en termes de ressource foncière territoriale à la réalité du territoire vécu et du développement économique sur un espace spécifique.

Métropole Savoie, situé dans le département de la Savoie aux pieds des massifs alpins et ouvrant sur plusieurs vallées menant aux stations touristiques, est un territoire marqué par des tensions sur l'usage des sols et par les mutations économiques de ses pôles de développement telles que le déclin des secteurs industriels et l'essor de filières fondées sur des procédés de production moins « gourmands » en foncier. C'est un territoire en mutation, avec des contraintes géographiques fortes (présence d'un grand lac – le Lac du Bourget, et de massifs à proximité immédiate de Chambéry) et une aire d'influence limitée et paradoxalement porteuse d'attractivité entre Lyon, Genève et Grenoble. Ensuite, l'Est lyonnais avec le projet de la Plaine de Saint-Exupéry est un territoire à enjeux forts caractérisés par l'existence d'une plate-forme aéroportuaire (Aéroport Lyon Saint-Exupéry). Considéré comme le territoire de l'expansion urbaine de l'agglomération lyonnaise, ce vaste ensemble porte aussi des richesses naturelles et agricoles et des projets d'équipement en infrastructure de transports d'envergure nationale et internationale (LGV Lyon-Turin, CEFAL, extension de la plateforme

aéroportuaire). Ces projets polarisent le débat mais les questions foncières qui sont sous-jacentes constituent un matériau très riche pour nos travaux. L'Est lyonnais est une des deux portes d'entrée sur la Vallée du Rhône et son corridor pour les échanges vers le littoral méditerranéen et vers le nord de la France et donc de l'espace économique européen. C'est donc un territoire attractif et il correspond à l'une des plus importantes plate-formes de la logistique industrielle en France et en Europe (L'Isle d'Abeau et le parc d'activités de Chesnes). Enfin, la métropole lyonnaise est le second pôle économique et urbain en France, loin derrière l'Île-de-France et son positionnement à l'échelle mondiale, mais offrant des perspectives favorables dans la concurrence que se livrent les métropoles de taille européenne pour attirer les investisseurs. Si ces choix n'ont pas la prétention d'être représentatifs des situations territoriales que l'on peut trouver en France, ils présentent une diversité d'acteurs permettant d'analyser leur comportement et leur stratégie, de vérifier la pertinence et le cadre d'intervention des collectivités dans des contextes différenciés et par rapport à des instruments traditionnels de régulation et de planification territoriale (Scot, document d'urbanisme) ou des outils plus spécifiques (Directive territoriale d'aménagement, établissements publics fonciers, métropole / pôle métropolitain, outils d'ingénierie territoriale, etc.).

Lors des études de cas, l'accès à l'information et aux données quantitatives s'est posé de manière assez systématique. Pour notre recherche, l'utilisation de données foncières et immobilières avait pour objectif de montrer des tendances en matière de prix sur une période de dix ans environ, d'identifier les types de propriétaires fonciers et les transactions passées à l'échelle du territoire. A ce titre, les bases de données Majic⁵ 3 sur les terrains d'activités ont été exploitées et la base Perval des transactions immobilières de locaux d'activité a aussi permis de dresser un bilan relativement complet des transactions et des prix selon le type de locaux et de terrains sur les territoires. Complétés par les valeurs établies par des organismes privés à partir des transactions qu'ils enregistrent, nous avons pu aboutir à une évaluation suffisamment fiable dans ce domaine malgré les difficultés à obtenir une vision exhaustive dans ce secteur (observation foncière et immobilière à une échelle locale).

⁵ Mise à jour des informations cadastrales, base de la Direction générale des finances publiques, accessibles à partir des fichiers fonciers, base d'exploitation mise au point par le Ministère de l'écologie et du développement durable.

A partir de ces sources, nous avons engagé un travail de « vérification » des hypothèses liées à la stabilité des prix et aux volumes de transaction tels que présentés dans les données des opérateurs privés chargés de commercialiser l'immobilier d'entreprise sur le territoire et des données de prix affichées par ceux-ci dans leur documentation. Sans établir de causalité ou de corrélation entre stabilité des prix fonciers et immobiliers d'une part, et ancrage territorial des entreprises d'autre part, nous sommes néanmoins arrivés à la conclusion que ce facteur « prix » entrait en ligne de compte avec d'autres facteurs qualitatifs dans la stabilité des activités sur les territoires étudiés.

Ces facteurs favorables à l'ancrage territorial des entreprises seraient le fruit de la spécification de la ressource territoriale. Outre les prix, la coordination et la coopération entre acteurs, la constitution d'espaces d'activité attractifs, le développement de projets urbains à l'échelle des secteurs aménagés et la définition d'un projet de territoire formeraient un cadre propice à l'émergence et, à l'élargissement de la Ressource foncière territoriale (RFT).

PARTIE 1

**Refonder une approche théorique de
la relation entre foncier et
développement économique à partir
de la notion de ressource territoriale**

Les théories de la rente foncière proposent une analyse spatiale des relations entre foncier et développement économique. Elles sont complétées par des théories plus récentes fondées sur les caractéristiques propres aux marchés locaux et notamment au rôle rempli par le territoire. Ce rôle porte sur l'organisation des acteurs, le périmètre d'intervention de ces mêmes acteurs et les effets qu'ils produisent sur les différents usages possibles du foncier (logement, activités, équipements et espaces publics, loisirs, nature et agriculture).

Dans cette première partie, nous traiterons des approches théoriques qui ont intégré le sol dans l'analyse économique. Ces théories du sol sont qualifiées de traditionnelles dans la mesure où elles ont été par la suite complétées ou critiquées par d'autres approches, sur lesquelles nous reviendrons en fin de chapitre 2 et dans le chapitre 3.

Jean-Louis Guigou propose un panorama complet de ces théories traditionnelles dans un ouvrage contemporain, « La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650 » (Economica, 1982). En effet, quarante textes sont présentés, analysés et critiqués dans cet ouvrage. Cette « somme » offre une vision à la fois globale et diversifiée des théories du foncier produites jusqu'au début des années quatre-vingts. La relation entre foncier et développement économique est largement traitée dans les textes présentés : l'activité agricole puis industrielle occupe une place essentielle dans les analyses et les rapports entre propriétaires fonciers et entreprises utilisatrices sont toutes aussi bien abordées par l'auteur. Du point scientifique, l'analyse économique trouve dans le foncier un fondement essentiel à toutes les théories élaborées par la suite puisque la rente foncière permet d'étudier la formation de la richesse et sa répartition entre profit, salaire et rente. Le statut du sol (propriété individuelle, patrimoine, production sociale, etc.) est évidemment un support à la formation du surplus (plus-value, rente, profit) et à la valeur qui lui est accordée dans la société (facteur de production, épargne, externalité, etc.).

Les théories pré-classiques (les précurseurs et les physiocrates – Quesnay, Cantillon, Vauban, etc.), classiques (David Ricardo, Karl Marx) et néo-classiques (Jean-Baptiste Say, Léon Walras, etc.) ainsi que les théoriciens de l'économie spatiale (Von Thünen, Marshall, Losch, Dunn et Alonso) sont présentées dans le chapitre 1. D'autres courants

sont cités dans la mesure où ils offrent un angle d'analyse intéressant avec notre problématique. Il s'agit du courant fondé sur l'analyse de la rente foncière comme une forme de socialisation du sol (Henry George, John Stuart Mill, etc.). Nous ne présenterons pas d'autres théories développées dans l'ouvrage de Guigou car celles-ci concernent davantage le rôle du foncier comme production de rapports sociaux (Sraffa, Scott, Lipietz, Topalov), ou de la gestion patrimoniale de la terre. Enfin, le chapitre 1 s'achèvera par la présentation d'un courant « empirique », celui de l'analyse des marchés fonciers locaux. Ce dernier sous-chapitre propose une analyse fondée sur l'observation de données locales et territorialisées du foncier, lesquelles sont encore peu connues.

L'ensemble des analyses montrent comment la théorie économique a progressivement substitué dans ses modèles une économie agraire par une économie industrielle et l'émergence d'une société urbaine. Ces théories traitent de nombreux points détaillés par la suite : la formation de la valeur et prix du foncier, la répartition du sol et de la propriété foncière entre les agents économiques, existence de règles de répartition du surplus entre salaires, profits, intérêts et rente foncière.

Les théories de la localisation économique (Marshall, Nouvelle Économie Géographique) et du développement territorial, présentées dans le chapitre 2, ont considérablement enrichi les théories classiques et néo-classiques du sol par la prise en compte des activités et des mouvements de concentration et de dispersion qui les caractérisent mais aussi par le rôle des acteurs et des spécificités géographiques et sociales des territoires. En effet, le sol constitue bien un facteur de localisation mais il doit être combiné à d'autres facteurs tels que les coûts de production liés au processus de production utilisé et à un environnement socio-économique et institutionnel spécifique. Cette combinaison de facteurs et de critères permet de comprendre ce qui peut « faire et défaire » un tissu productif sur un territoire ou encore les mouvements d'expansion et de repli des activités économiques sur un territoire en fonction des périodes et des évolutions technologiques. Enfin, l'introduction de la notion de « territoire » en économie s'effectue par les entrées proposées initialement par les géographes (Raffestin, 1980 ; Frémont, 1974 ; Marié, 2001) et correspond à des développements récents prenant mieux en compte la complexité des relations qui se

noient et des mutations qui s'opèrent.

Le foncier est aussi présenté à travers la question de la localisation des activités économiques et ses critères. La mobilité des activités y est abordée comme le résultat des mutations économiques récurrentes à l'échelle mondiale qui peuvent affecter le développement des territoires. Notre propos sera centré sur les activités économiques industrielles et localisées depuis les années 60 et 70 ainsi que sur les activités économiques tertiaires qui se sont développées plus récemment dans un contexte de forte tertiarisation en France et dans l'ensemble des pays de l'OCDE depuis les années 80.

Alimentée par les apports de la théorie de la base (Sombart, 1916 ; Hoyt, 1954 ; Davezies, 2007), par ceux de l'économie des proximités mais aussi par les théories des pôles de croissance (Perroux, 1955), l'économie territoriale a renouvelé l'analyse des relations entre foncier et activité économique. Ces apports ne sont pas toujours reconnus car ils proviennent d'un « ensemble en cours de constitution » (Aydalot et Matteaccioli, 2004 ; Pecqueur et Courlet, 2013). Il reste par conséquent un champ en construction dans lequel l'intégration du foncier doit encore s'opérer et notamment son rapport au développement économique territorial.

Chapitre 1

De l'approche classique et néo-classique à une théorie des marchés fonciers locaux

Afin de comprendre la nature des liens entre le sol ou le foncier et les activités économiques, il est important de revenir sur les nombreux développements théoriques qui ont jalonné la science économique. Dans cette évolution, qui s'étale du XVIIème siècle au XXème siècle, deux axes structurent les analyses et peuvent résumer ce chapitre : les théories de la rente foncière, les analyses de la socialisation du sol et des marchés fonciers locaux. Le premier axe est bien sûr le plus ancien du point de vue théorique et en matière de modélisation. Cependant le deuxième axe est particulièrement pertinent dans la compréhension des territoires et souligne la « fragmentation » du foncier ainsi que les tensions qui caractérisent les rapports entre acteurs (propriétaires, acquéreurs potentiels et effectifs, exploitants et locataires) dans un contexte où la plus-value foncière et la patrimonialisation des sols par ces mêmes acteurs sont devenues des phénomènes quasi-sociétaux, voire des enjeux de politiques publiques (Pierre Muller, 1990).

1.1 Les approches classiques : le foncier dans une économie agraire et de subsistance

Nous relevons plusieurs points importants dans les premiers travaux des économistes sur le foncier. En premier lieu, il existe des liens forts et formalisés entre le foncier et les

activités économiques dans les théories de la rente et du surplus. En deuxième lieu, la nécessité d'une base physique pour les activités économiques contraint la localisation. Alors que le rôle de l'agriculture évolue et qu'émergent l'industrialisation, la classe ouvrière et l'urbanisation, les mutations économiques et sociales des XVIIème, XVIIIème et XIXème siècles, nécessitent l'élaboration de nouvelles théories, en particulier une théorie économique sur le foncier.

Dans les approches classiques, celle de Ricardo est évidemment déterminante car David Ricardo va formaliser la théorie de la rente différentielle. Cependant, l'École des Physiocrates (Jean-Baptiste Say) a fourni une première approche théorique du sol dans le cadre de la société agraire du XVIIIème siècle. A cette époque, l'activité agricole fournit l'essentiel du surplus et de la richesse économique produite par les Etats de l'Europe occidentale.

Les travaux d'Adam Smith, et plus tard de Karl Marx, constituent d'autres développements significatifs en faveur d'une théorie du sol sur lesquels nous reviendrons brièvement dans ce sous-chapitre.

Les théoriciens, ceux que Guigou nomme les précurseurs des classiques, ont formalisé dans leurs travaux les relations entre le foncier et les activités économiques. Ces relations sont d'abord celles de la terre avec l'activité agricole qui joue un rôle considérable au XVIIème et au XVIIIème siècle. Mais c'est aussi une relation induite par la recherche du niveau optimal de la rente foncière qui dépend de l'impôt foncier, des salaires versés et du profit. Ainsi, la science économique naît d'une réflexion sur la rente foncière et cette réflexion entamée par les précurseurs va se poursuivre et se développer jusqu'au milieu du XXème siècle.

Les précurseurs (Cantillon, Petty et Vauban) mettent l'activité agricole au centre de leurs travaux afin de trouver des revenus à l'État qui cherche à instaurer une fiscalité royale assise sur le foncier et qui nécessite une analyse de la rente foncière pour déterminer un impôt plus rentable et plus juste.

William Petty insiste sur la terre et le travail comme éléments fondateurs de la valeur. Les questions principales portent sur l'impôt relatif aux terres comme source de revenus pour l'Etat, la définition de la rente naturelle, l'utilisation de la notion de temps de

travail pour déterminer la valeur monétaire de la rente, et la détermination du prix du sol. Si les concepts qu'introduit Petty sont novateurs pour leur époque (surplus de la production agricole, taux d'intérêt naturel de la terre, analyse patrimoniale du foncier), il reste prisonnier de la référence aux lois de la Nature qui seraient à l'origine des mécanismes et phénomènes qu'il cherche à expliquer. L'économie politique et les sciences sociales sont pourtant des disciplines qui vont s'affirmer en s'affranchissant de l'ordre supposé naturel des choses.

Vauban, célèbre pour ses ouvrages de constructions militaires en France, a néanmoins contribué à la compréhension théorique des questions foncières à partir de la seule fiscalité à travers sa réflexion sur la Dîme royale. Celle-ci est à ses yeux le seul moyen pour le Roi de France de garantir l'intégrité du territoire national en prélevant sur toutes les terres cet impôt, complété par ceux sur les revenus, le sel et les douanes.

Richard Cantillon, économiste, banquier et géographe, dans son « Essai sur la nature du commerce en général », insiste lui aussi sur la terre et le travail comme source de la richesse, confirmant encore une fois les relations qui unissent le foncier aux activités économiques mais aussi les contraintes qu'impliquent cette relation dans le développement économique et dans les relations sociales des sociétés dès le XVIIIème siècle. Avec une approche plus rigoureuse du point de vue scientifique que ses prédécesseurs, Cantillon considère que le revenu des propriétaires est un surplus se décomposant entre produit, salaire et profit. Il identifie deux niveaux d'analyse : un niveau microéconomique axé sur l'économie domestique, et un niveau macroéconomique qui s'intéresse surtout au circuit économique et aux rôles des différents groupes sociaux. Sans évoquer encore la notion « d'acteurs », il est évident que l'individu au comportement homogène de la microéconomie néoclassique et marginaliste qui apparaîtra au début du XXème n'est pas envisagé par ce précurseur de l'économie politique dans l'analyse du foncier. Celle-ci demeure encore cantonnée aux aspects de l'impôt et au prélèvement optimal.

François Quesnay, médecin puis économiste, fondateur de l'école des Physiocrates, exposa sa doctrine dans plusieurs ouvrages (1756, 1758) : il prône l'idée de lois économiques naturelles en affirmant que seule l'agriculture est source de richesse et

que le libre-échange et la libre –circulation des grains sont nécessaires. Du point de vue du foncier et sa relation aux activités économiques, l'approche physiocrate souffre d'une focalisation sur la terre comme source unique de la richesse et n'aborde pas le rôle du travail. Il est finalement peu question des mutations qui s'opèrent et de la place prise par le foncier dans ces changements socio-économiques de l'époque ou par le travail dans la détermination d'un surplus. Les précurseurs proposent donc une approche essentiellement fondée sur l'impôt et le circuit économique supposés expliquer la formation de la richesse.

Il faut donc se tourner vers les travaux de l'écosais Adam Smith pour franchir un premier « cap » théorique dans les relations entre foncier et activités économiques, et dans le rôle que remplit le foncier dans la localisation des activités. A cette époque, la Grande-Bretagne entame un virage vers sa première Révolution industrielle et la main d'œuvre embauchée pour produire dans les ateliers est de plus en plus importante. Cette main d'œuvre libérée par la révolution agricole se reporte vers l'industrie à la fin du XVIIIème siècle. Smith analyse ces mutations dans son œuvre publiée en 1776 (Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations). Il lui revient le mérite d'intégrer la théorie de la rente foncière (fortement dépendante de l'activité agricole) dans une théorie générale des prix dans laquelle la rente foncière dépend du prix résultant de la confrontation entre une offre et une demande. Ce prix est aussi largement influencé par le rapport de forces entre propriétaires fonciers et fermiers. Le rapport entre des acteurs économiques mus par des intérêts parfois divergents peut expliquer le niveau de la rente foncière et le surplus alors dégagé par le propriétaire et l'exploitant. A ce titre, cette distinction entre la propriété foncière et l'exploitation économique et productive est assez innovante et introduit, à nos yeux, l'idée selon laquelle les mécanismes économiques de ces deux activités sont parfois disjoints et en opposition. Dans quelle mesure peut-on y voir les signes d'une réflexion que mèneront des décennies plus tard certains théoriciens (Henry George) ou à l'occasion des développements récents de la notion de conflits (Torre et Kirat, 2008) ? Comment ne pas rapprocher ces développements des outils fonciers et notamment des baux de longue durée que nous évoquerons en Partie 2 puis en Partie 3 ?

Mais avant cela, ce sont surtout Ricardo et Marx qui vont asseoir, compléter ou réviser

les concepts et les théories qu'Adam Smith et les physiocrates ont définis. Le principal concept que l'on doit aux deux auteurs est celui de *rente foncière* dont nous retrouvons une définition assez précise chez Guigou : « *c'est le revenu du propriétaire foncier, en même temps que le prix payé par le locataire pour avoir le droit d'utiliser les facultés productives du sol* » (Guigou, 1982).

David Ricardo fera fortune en Bourse et se retirera des affaires en Angleterre où il entrera même au Parlement britannique en 1819. Il est surtout le premier grand théoricien libéral qui analyse la répartition des richesses entre salaires, profits et rentes. S'il élabore une théorie de la rente foncière, c'est aussi un auteur qui va vivre, durant la première Révolution industrielle, l'apparition des enclosures et la constitution des trois classes sociales du XIX^{ème} siècle et d'une grande partie du XX^{ème} siècle : les propriétaires, les fermiers et les ouvriers. C'est aussi une période où les conflits entre propriétaires fonciers et capitalistes (agricoles et industriels) se font jour à partir du prix du blé qui, pour les seconds, devait être aussi bas que possible afin de leur permettre d'offrir à leur tour des salaires très faibles aux ouvriers employés dans l'industrie. Pour cela, le prix de la terre ne devait pas alourdir celui du blé et des salaires. Un tel niveau de prix nécessitait la mise en place du libre-échange. Ricardo évolue donc dans ce contexte et va expliciter sa théorie de la rente foncière dans deux ouvrages en 1815 et 1817. Il rompt complètement avec l'idée selon laquelle la production agricole serait un don de la Nature et développe une autre approche où la valeur des marchandises incorpore une certaine quantité de travail et de capital que peut développer une activité économique, qu'elle soit agricole ou industrielle. Quatre sources sont à l'origine de la rente et sont regroupées en deux catégories : le rendement des terres qui caractérise une agriculture intensive et la localisation (qualité) des terres qui elle s'applique à une agriculture extensive. Cela lui permet d'identifier deux formes de rentes, extensive et intensive, qu'il qualifie de différentielle car elles résultent, dans le cas de la rente différentielle extensive, de la « différence entre les produits obtenus par l'emploi et de deux quantités égales de travail et de capital ». Le prix de marché est déterminé par la difficulté à produire du blé sur la dernière parcelle de terre. Dans le cas de la rente différentielle intensive, ce sont les quantités de travail et de capital qui varient.

La théorie de la rente foncière de David Ricardo connaîtra deux prolongements : la

théorie marginaliste développera essentiellement le volet microéconomique. Le prix de la terre est calculé à la marge (en fonction de la dernière unité de terre produite et des marchandises échangées) sachant que la productivité du travail est décroissante avec la dernière unité produite obligeant les fermiers à rechercher sans cesse les moyens de l'augmenter. L'autre prolongement porte sur la valeur-travail et les conflits engendrés entre propriétaires fonciers et fermiers capitalistes. Cette dernière sera le fruit de la sociologie surtout. Dans les deux cas, ces prolongements inspireront des critiques de la théorie ricardienne alors qu'ils en sont les prolongements.

Quelle que soit la validité des principes énoncés par Ricardo, nous considérons que la rente foncière structure l'analyse des néo-classiques dans les rapports entretenus entre le sol et l'activité économique sous la forme d'une approche scientifique et globale du rôle de l'espace en économie. Compte tenu des nombreux développements qui s'en suivront, nous aurons l'occasion de revenir sur cette hypothèse. Elle n'épuise pas le débat puisque les différences de localisation peuvent aussi induire des différences de fixation des prix et de mécanismes à prendre en compte. Ainsi, s'agissant du sol, il existe des caractéristiques qui différencient l'espace à travers la qualité des sols ce qui implique que d'autres critères peuvent entrer en ligne de compte (géographie physique, urbaine et organisation économique de la société et de l'espace).

Guigou souligne que Karl Marx retient le rapport entre la rente et la propriété privée du sol pour sa théorie de la rente foncière plutôt que celui entretenu entre la rente et l'impôt ou entre la rente et la fertilité des sols chez Ricardo. Autrement dit, la spécificité des rapports entre le sol et la valeur qu'il permet ou non de dégager pour le propriétaire et pour l'industriel sont structurants pour l'analyse économique et pour la compréhension du comportement des entreprises à l'égard du sol. Nous soulignons ici que pour Marx la terre (comme l'eau ou l'air) n'a pas de valeur car elle est une condition naturelle de la production. C'est son appropriation par des propriétaires privés qui lui donne un prix (« la terre n'est pas produit par le travail et n'a donc pas de valeur... mais elle a un prix parce qu'elle est source de revenus. »). La notion de titre de propriété et des droits qu'il donne à son propriétaire fondent une source de revenu. Si on parle de marché foncier, on ne peut pas en parler comme d'un marché de biens ou de services au sens habituel du terme dans la mesure où il n'est pas issu d'une

combinaison de facteurs de production (le capital et le travail) à l'origine du prix des biens mais d'un droit de propriété qui permet de dégager une rente. Celle-ci étant le résultat de la captation du sur-profit par la propriété foncière. Ce paradoxe de la terre sans valeur et d'une valeur définie exclusivement par le travail conduit pourtant à dire que la terre a un prix. La propriété du sol nécessiterait une analyse plus précise du capital foncier constitué par la rente afin de comprendre les questions spécifiques au foncier.

Les travaux de Ricardo et Marx ouvrent la voie aux approches néo-classiques sur la rente foncière et aux approches « spatialistes », deux branches très différentes de l'économie standard : l'une incorpore la rente foncière dans l'analyse économique du marché et des biens dans une optique clairement microéconomique (Jevons, Walras), l'autre fait du sol un paramètre fondamental dans la localisation des activités économiques à partir de la notion de distance et de coûts de transport des marchandises.

1.2 Les approches néo-classiques : le foncier, un bien comme les autres

Avec les travaux des marginalistes à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, la théorie néo-classique constitue le principal moteur de développement des travaux scientifiques sur le foncier par les économistes plus que par les géographes ou les sociologues à cette époque. Ce faisant, elle marginalise les économistes classiques issus des travaux de David Ricardo et tend aussi à « banaliser » le sol dans la théorie économique. Le foncier ne serait donc pas dans l'acception néo-classique un bien différent des autres.

Durant la période 1860-1890, la théorie marginaliste se construit autour d'auteurs comme Walras, Jevons, Menger ou Marshall (Laval, 2007). Nous ne présenterons pas l'ensemble de leurs travaux mais nous rappellerons dans quelle perspective ils ont analysé le foncier.

Comme le rappelle Boulay (2011), l'approche « pure » de la nouvelle économie se

construit précisément contre la théorie classique : le fameux homo oeconomicus se définit par une rationalité universelle. Dans cet univers entièrement donné, il est donc logique que la rente, même si le terme persiste, perde de son caractère spécifique et n'apporte pas de contribution originale à la théorie foncière puisque celle-ci va surtout « alimenter » un projet plus global de constitution d'une science économique. Les économistes néo-classiques vont développer des concepts et des modèles qui nient la spécificité de la terre et contribuent à des développements majeurs pour la science économique (approche marginaliste). Nous retiendrons ce passage (Guigou, 1982, p. 542) : « Pour les néoclassiques, la terre n'est pas un facteur de production ou une catégorie particulière d'analyse : c'est un bien utile et rare qui, comme les autres biens, fait l'objet d'échanges. La terre est analysée comme un bien ordinaire ; l'analyse foncière est banalisée ».

La loi de l'offre et de la demande définit l'allocation de ce bien, lequel ne génère pas de surplus différentiel. Ses qualités banales font qu'il participe par son prix à la détermination de l'équilibre général sur un marché de concurrence pure et parfaite. Pourtant, une critique peut être tirée de cette vision : le sol est un bien non mobile et non reproductible. Comment peut-il alors entrer en ligne de compte dans l'équilibre général lequel suppose que les biens échangés obéissent à des règles strictes en économie néo-classique ?

Marshall proposera une voie différente mais qui ne diffère pas au final de celle empruntée par les marginalistes précurseurs (Walras, Jevons). L'approche marshallienne ne fait pas de distinction de nature entre la rente et le profit. La rente se compose de la rente foncière proprement dite, telle qu'elle est définie par des critères de fertilité chez Ricardo, et de la quasi-rente (production acquise grâce à la fertilité acquise sur la longue période par l'homme), « le concept de quasi-rente permet donc de situer la terre parmi les facteurs de production ». « En résumé, la différence essentielle entre la rente et la quasi-rente tient à ce que la première est permanente alors que la seconde, qui peut évoluer sur la longue période, est temporaire. Mais il n'existe pas de différence de nature parce qu'elles constituent à elles deux la quasi totalité du surplus du producteur. Enfin, le profit pourrait être assimilé à une quasi-rente de courte période parce qu'il résulte d'une différence réductible dans la combinaison des facteurs. Au total, il n'existe

pas de différence de nature entre le profit et la rente foncière » (Guigou, 1982, p. 397 et 398).

Dans les développements néo-classiques que nous venons de citer (Guigou in Boulay , 2011), le foncier et les activités économiques sont régis par des mécanismes microéconomiques où ni les caractéristiques des sols (rente et fertilité chez Ricardo), ni les conflits et les rapports de force (Marx et la valeur-travail non incorporée dans la terre) et encore moins la répartition des richesses (Ricardo et Smith) ne font partie des facteurs explicatifs.

Il faut donc maintenant revenir aux économistes qui ont suivi une voie différente et ont surtout emprunté la voie d'une théorie foncière fondée sur la rente. Celle-ci va connaître avec l'Ecole de Chicago à deux périodes distinctes (années 1930 et années 1960), des développements en Amérique du Nord qui vont marquer pour quelques décennies l'économie spatiale. Il s'agit d'un courant théorique fondateur de l'économie urbaine.

1.3 Les approches du foncier par les fondateurs de l'économie spatiale : la rente foncière de localisation et la croissance économique et urbaine

Avec les « spatialistes », nous pouvons dire que la science économique accorde une place pleine et entière à l'espace. Ils font du foncier la variable principale de localisation des activités. Plusieurs questions sont ainsi abordées par l'économie spatiale avec une relation forte aux activités économiques : comment définir la localisation d'un terrain dans l'espace ? Quelles relations établir entre la rente foncière et la localisation des activités ? Quelles sont les conséquences de ces mécanismes sur l'usage du sol en zone urbaine et périurbaine ?

Les travaux de Johann Heinrich Von Thünen vont profondément transformer le regard des économistes sur le sol et sur l'espace en général à la suite des développements de l'économiste allemand de la première moitié du XIXème siècle. Bourdeau-Lepage et

Huriot (2009) rappellent que Von Thünen « donne la première théorie de la rente différentielle de localisation et en fait la clé de l'explication de l'organisation spatiale des utilisations du sol agricole ».

Avec Von Thünen (complété plus tard par Losch et Dunn), la relation entre la rente foncière et les coûts de transports permet d'expliquer comment les activités se localisent dans l'espace. La distance des activités au centre ville sera fonction des économies en coûts de transports auxquelles les différentes activités sont plus ou moins sensibles (denrées périssables par exemple) dans le contexte du XIX^{ème} siècle dans lequel Von Thünen élabore sa théorie (1826). La rente foncière de localisation dépend des coûts de transport, lesquels sont fonction de la distance au centre ville. Le résultat graphique de cette équation se présente sous la forme de cercles concentriques où le milieu représente le centre de la ville (ou du marché).

Si les distances sont prises en compte dans ce modèle (elles sont associées à des coûts de transport), l'approche est quelque peu simpliste au sens où l'espace est isotrope et les distances sont considérées à vol d'oiseaux (il n'existe pas d'infrastructures de transports). J.H. Von Thünen est conscient des limites de cette hypothèse et va essayer de les dépasser au travers de quelques travaux complémentaires. Selon le modèle de J.H. Von Thünen, les productions sont organisées sur la base de cercles concentriques autour du centre de marché, la valeur de la rente suivant une fonction linéaire décroissante avec la distance.

La mise en service d'une infrastructure de type radiale (route ou voie navigable) peut modifier la forme concentrique de l'organisation des cultures (graphique n°2). Pour un même coût de transport, il devient possible grâce à l'infrastructure d'aller plus loin. On peut alors tabler sur une déformation longitudinale des cercles le long de l'axe de transport construit. En suivant le même principe d'une diminution des coûts de transport suite à la construction d'une infrastructure, il est possible de dessiner un modèle d'organisation des activités productives prenant en compte l'existence d'un réseau dans son ensemble.

La rente foncière correspond au surplus différentiel obtenu par différence entre les ressources économisées dans le transport par l'activité la plus profitable et le surplus nul obtenu aux marges extrêmes d'utilisation du sol. La rente foncière est égale aux

économies réalisées dans les coûts de transport (la courbe de rente foncière obtenue pour 3 activités). Ce sont les activités au gradient de coûts les plus élevés qui s'installeront le plus près de la ville -marché c'est à dire si les coûts de transport / le prix de la terre (même quantité de terre par unité produite) diffèrent peu entre les activités, ce seront les biens les plus difficilement transportables / les biens les intensifs en terre qui seront localisés à proximité de la ville - marché.

Les développements de l'École de Chicago (Burgess, Mac Kenzie et Park) dans les années 30 et 40 et ceux de la nouvelle économie urbaine des années 60 (Muth-Mills-Alonso) seront déterminants dans la compréhension de la croissance urbaine et dans l'articulation entre le foncier et la localisation des activités. Marshall jouera également un rôle fondamental en parallèle puisqu'il fera systématiquement le lien entre la rente urbaine et la localisation (Bourdeau-Lepage et Huriot, 2009). Nous aurons l'occasion de détailler ses apports dans le sous –chapitre suivant.

Le *modèle Alonso-Muth-Mills* s'élabore entre 1960 et 1965 et devient vite le « point de départ de toute analyse » (McLennan, 1982), acquérant une place hégémonique dans la littérature anglo-saxonne (Watkins, 2001).

Comme dans le modèle de Von Thünen et Losch, Alonso (1964) propose un modèle dans un espace économique homogène et continu. La ville ou le centre-ville ou encore le centre du marché sont des points. L'espace est assimilé à un point, urbain et périurbain et les agents économiques opèrent par rapport à ce point et selon la distance qui les séparent du centre. Les coûts de transport demeurent proportionnels à la distance sans tenir compte des réseaux de transports. La principale innovation introduite par Alonso concerne la concurrence pour l'occupation du sol. En effet, la rareté du sol va naître de cette concurrence dans la mesure où toutes les activités sont attirées par le centre-ville. Pour Alonso, ce qui définit la rente (de position) c'est la dépense consentie par un agent économique (un ménage ou une entreprise) pour maintenir son avantage (situation proche du centre ville) alors que chez Von Thünen c'était l'économie en coûts de transports qui déterminait le niveau de la rente (de localisation).

Dans ces derniers développements, nous revenons à une relation plus prégnante entre espace et activités économiques avec la théorie de la rente foncière de situation, laquelle correspond à une dépense que les agents économiques réalisent pour être à proximité du centre ville. Pourtant, la distance « à vol d'oiseau » au centre de ville, l'existence d'un centre unique et l'homogénéité de l'espace limitent à nos yeux la portée du modèle malgré le caractère pratique que ces caractéristiques peuvent remplir dans la modélisation.

L'École de Chicago rassemble les travaux de sociologues américains qui se sont intéressés à la ville dans une approche d'écologie urbaine. François Plassard (1999) rappelle que « l'écologie urbaine cherche à saisir la complexité des relations que les citoyens entretiennent avec un milieu à la fois matériel et humain, qu'ils ont façonné et qui se transforme en permanence ». Plassard met en évidence les travaux de Park, Burgess et McKenzie en soulignant ce que l'organisation spatiale des activités peut induire du point de vue de la rente et de la charge foncière que les agents économiques sont prêts à supporter. C'est la compétition économique pour l'espace qui produit des zones, des quartiers dont l'ordonnance n'est pas aléatoire. (*The city*, Park, Burgess et McKenzie, The University Press of Chicago, 1925). Ernest Burgess et Robert Clark présentent un modèle de zones concentriques. Burgess souligne que la croissance urbaine se fait par extension. En se développant, le centre des affaires recouvre progressivement ses pourtours, que les habitants les plus aisés abandonnent au profit des quartiers résidentiels périphériques. Ces derniers se trouvent séparés du centre par une "zone de transition" instable et souvent dégradée, que les immigrants les plus anciens tendent eux-mêmes à délaisser au fur et à mesure de leur intégration à la société d'accueil (Grafmeyer Y. & J.-Y. Authier, 2008). Mais, à l'instar des critiques formulées à l'égard des modèles de Von Thünen et Alonso, celui de Burgess et Clark applique le principe d'un centre unique. Cette critique sera corrigée par des travaux ultérieurs⁶ en proposant un modèle avec des centres multiples reliés par des réseaux de transports.

Cette théorie s'inscrit dans une époque où la ville américaine est en pleine transforma-

⁶ Cité par Antoine Bailly (1973) : "Chauncy D. Harris et Edward D. Ullman, The nature of cities, in Readings in urban geography, édité par H. M. Mayer et CF. Kohn. Chicago, 1959, p. 277 à 286. Cet article était auparavant paru dans Annals of the American Academy of Political and Social Science, nov. 1945, p. 7-17."

tion. La motorisation croissante de la population, l'aménagement de « parcs industriels », de « malls commerciaux », d'immeubles de bureaux dans les banlieues, font éclater l'organisation urbaine. Pour C. D. Harris et E. L. Ullman, le développement de centres indépendants résulte de la combinaison de quatre facteurs :

- Certaines activités nécessitent des services et des aménagements particuliers (exemple : le centre commercial doit être situé dans le secteur le plus facilement accessible à l'intérieur de la ville).
- Certaines activités semblables se regroupent pour bénéficier davantage de cohésion, d'économie d'agglomération.
- Des activités dissemblables peuvent être néfastes les unes pour les autres (la présence d'un abattoir, n'est pas propice au développement de résidences aisées).
- Certaines activités ne peuvent offrir des rentes élevées pour les localisations les plus favorables (un entrepôt logistique ne peut rivaliser avec un centre commercial de centre-ville).

Ce modèle d'organisation de l'espace urbain s'éloigne un peu plus des théories de la rente foncière de Von Thünen et même de celui d'Alonso. Pourtant il ouvre une perspective intéressante pour la compréhension de la localisation des activités économiques dans la ville par rapport aux autres fonctions urbaines (logement), en tenant compte des effets de catégories sociales, voire de ségrégation socio-spatiale et, concernant les activités économiques, en combinant les activités les unes par rapport aux autres. Malheureusement ce modèle ne sera pas repris par la suite malgré sa richesse et sa précision en matière de spécification de l'usage du foncier.

Dans sa thèse, Boulay (2011) résume ainsi l'apport : « Ce type de modèle reprend donc intégralement tous les points du programme théorique néo-classique, qui en constitue les conditions de possibilité. Il réutilise pour cela de nombreux éléments qu'avait exploré en pionnier Von Thünen. En effet, comme ce dernier, l'objectif de ces auteurs est d'aboutir à une localisation optimale, qu'ils associent à un équilibre, de marché et urbain. Pour ce faire, ils reprennent aussi intégralement à leur compte la conception anthropologique que les auteurs néo-classiques placent au fondement du fonctionnement économique et donc social et qu'ils justifient par le bien-fondé de

l'établissement d'un bien-être social pareto-efficace. »

Dans la plupart des modèles spatialistes, l'utilisation du sol la plus intensive, par les satisfactions qu'elle peut apporter – activité ou résidence ou tout autre emploi –, sur un point déterminé, l'emporte dans un marché de concurrence. Marcel Roncayolo (1996) ne fait pas de distinction entre activité et résidence et les auteurs cités précédemment montrent que leur modèle est valide dans les deux cas. Cela est, par rapport aux hypothèses que nous développerons dans la partie empirique de la thèse, un point fondamental : le foncier n'est pas a priori défini ou spécifié par un usage futur précisant la fonction urbaine du sol (logement, activité, équipements publics, etc.). « Chaque agent économique est amené à juger des avantages et du coût d'une localisation, à arbitrer en fonction d'un jugement rationnel. La décision est d'ordre microéconomique au départ, mais rigoureusement dictée par les lois du marché. Ainsi, si le jeu de la concurrence s'exerce parfaitement, la somme des utilités individuelles aboutit à un équilibre global, chaque parcelle trouvant son meilleur emploi et chaque emploi trouvant son meilleur emplacement. L'équilibre est donc, à son terme, l'expression d'un optimum collectif » (Roncayolo).

1.4 Les théories de la localisation des activités économiques ⁷

Si nous insistons sur ces théories, c'est à la fois parce qu'elles permettent d'appréhender les conséquences d'une économie en concurrence imparfaite et les effets de la localisation et de la concentration géographique des activités économiques (externalités de localisation). Au carrefour de l'économie néo-classique et de l'économie spatiale, ces théories vont emprunter à ces deux courants tout en construisant un nouveau modèle d'équilibre macroéconomique et microéconomique. Le foncier n'est pas appréhendé en tant que tel alors que l'espace est un facteur discriminant dans la localisation des entreprises et notamment dans le modèle élaboré par Krugman dans les années 1980 (modèle « Core-Periphery »).

⁷ Ici nous empruntons largement aux développements consacrés à ces théories dans *Comprendre l'économie des territoires*, Certu (2012)

Les ambitions affichées par ces théories concernent la compréhension des dynamiques de localisation des agents au sein d'un espace homogène. En s'appuyant sur ces travaux, sur les contributions d'A. Marshall, et sur divers auteurs des champs de l'économie internationale et de l'économie du développement, la Nouvelle Économie Géographique (NEG) va tenter d'expliquer non seulement les logiques de localisation mais également et surtout les raisons de la concentration des activités économiques et des populations.

1.4.1 Les externalités et la concentration urbaine

Les travaux d'A. Marshall (1842-1924) vont être repris et complétés pour participer à l'effort de compréhension des dynamiques de concentration des activités économiques sur certains territoires. Ce dernier questionnait dès la fin du XIXe siècle les motivations qui peuvent conduire plusieurs industriels à se regrouper au sein de districts industriels. Dans son ouvrage *Les principes de l'économie politique*⁸, A. Marshall revient sur les facteurs explicatifs de l'efficacité du processus de production, considérés par la théorie classique comme étant la division du travail au sein de chaque entreprise et sa croissance sans limite. Pour l'auteur anglais, ces évolutions peuvent se faire non pas au sein de chaque unité de production mais à l'intérieur même d'un espace, par l'intégration de diverses activités et une plus grande flexibilité. Derrière « l'atmosphère industrielle » accordée par l'auteur aux districts, ce sont les notions d'externalités et de rendements croissants qui se consolident. Dans leurs travaux, les tenants de la Nouvelle Économie Géographique y font très largement appel.

Les externalités⁹ (ou effets externes) désignent les incidences générées par l'action d'un agent économique sur un autre, sans que le second en soit partie prenante, qu'il touche ou verse de l'argent du fait même de l'existence de cette externalité. Bien qu'A. Marshall ne s'intéresse qu'aux premières, les externalités sont soit positives

⁸ Marshall (A.), *Les principes de l'économie politique*, 1890.

⁹ La notion d'externalité négative a été développée par A.C Pigou du King's College de Cambridge dans les années 1920 et dans son ouvrage *The Economics of Welfare* (1946).

(l'installation d'une gare ou d'un jardin à proximité du lieu d'habitation par exemple), soit négatives (le bruit et la pollution provoqués par la circulation automobile qui passe sous les fenêtres des citoyens). Les externalités positives et négatives correspondent finalement à ce que l'on appelle les économies et les déséconomies externes. Dans l'atmosphère industrielle chère à A. Marshall, les externalités non pécuniaires, que nous venons de décrire dans leurs nombreuses déclinaisons, sont présentées sur le même plan que les externalités pécuniaires, qui renvoient à l'intégration industrielle des entreprises, et qui sont médiatisées par des prix (au travers par exemple de contrats de sous-traitance). En fait, il est préférable dans ce dernier cas de parler d'une minimisation des coûts de transfert.

La notion d'externalités positives permet de qualifier la nature des avantages qu'ont les entreprises à se concentrer. Une partie d'entre elles dépendent par ailleurs des actions de la puissance publique en matière de production de biens publics. Nous développerons ce point dans la suite de la thèse. Avec un arsenal théorique différent, F. Perroux (1955) est à l'origine de développements sur les facteurs explicatifs de la différenciation spatiale de la croissance économique. Il montre que la propagation spatiale de la croissance est inégale et qu'elle est l'œuvre de pôles de croissance localisés. Le pôle est un lieu de concentration d'activités qui va propager la croissance par des effets d'entraînement sur d'autres entreprises et des effets induits. La vitesse et l'étendue de la propagation de la croissance dépendent du tissu économique, des réseaux de transport et de communication notamment, mais aussi des institutions, des compétences, etc. Ces éléments se distinguent des approches classiques de l'économie du développement, au sens où le « décollage » des économies y est souvent expliqué par la transition d'une économie agraire vers une économie industrialisée.

« La métropolisation des économies constitue la manifestation la plus visible des avantages procurés par la concentration géographique des activités » (Crozet (M.), Lafourcade (M.), 2009). Les métropoles se caractérisent par un rayonnement économique, culturel et politique à l'échelle intercontinentale. Leur polarisation géographique est alors source d'externalités positives d'agglomération (économies d'agglomération), i.e. les activités économiques et les populations profitent de leur localisation dans une agglomération de ce type, du fait même de leur proximité avec les

autres agents économiques. Parmi ces externalités d'agglomération, on distingue traditionnellement les externalités de localisation (liées à la présence de plusieurs entreprises d'un même secteur d'activité) des externalités d'urbanisation (qui sont liées à la présence d'infrastructures, d'une demande locale importante, d'un bassin de main-d'œuvre et de nombreuses interactions). Dans cette seconde catégorie, on parle des externalités dites de réseau ou d'adoption, qui correspondent aux services pour lesquels un acteur donné va tirer d'autant plus d'avantages que le nombre d'acteurs du réseau va être important. Les systèmes de transport et de communication sont de bons exemples, qui permettent parallèlement de mettre en évidence le pendant négatif de la congestion, lorsque le nombre d'utilisateurs dépasse les capacités du réseau en question.

1.4.2 La concentration des populations et des activités économiques, quelques éléments d'explication

Malgré l'évidence empirique des agglomérations de populations et d'activités, P. Krugman (1995) constate que « les économistes ont compris pourquoi l'activité économique avait tendance à s'étaler, mais pas pourquoi elle avait tendance à se concentrer ».

Une première explication mérite ici d'être donnée, elle relève d'éléments macroéconomiques conjoncturels. Très schématiquement, trois types d'activités peuvent être distinguées (Maurel F., Puig J.-P., 2004) : les activités dont la localisation est contrainte par le volet amont de la production (agriculture ou industries extractives), celles dont la localisation est contrainte par le volet aval de la production (services à la population, services aux entreprises, BTP) et celles dont la localisation n'est contrainte ni par le volet amont, ni par le volet aval de la production (industrie, services de haut niveau). Les transformations structurelles liées en France à la période des Trente Glorieuses (baisse tendancielle de l'importance des activités amont et développement des activités aval) ont alors favorisé l'urbanisation.

Une autre approche, plus universelle, est de nature microéconomique. Les hypothèses clés sont l'existence de rendements croissants et la concurrence imparfaite. Cette

dernière hypothèse est fondée sur l'idée que dans un système économique complexe, un producteur n'est en concurrence directe qu'avec un certain nombre d'entreprises, à savoir celles qui lui sont géographiquement proches. C'est l'idée que recouvre la notion de « concurrence localisée ».

Le modèle de Dixit-Stiglitz et les modèles associés de concurrence monopolistique sont les premiers à s'appuyer sur le paradigme rendements croissants/concurrence imparfaite. La concurrence monopolistique se définit par la situation dans laquelle les entreprises produisent des biens de même nature, qui varient sensiblement, et que chaque entreprise produit une seule de ces variétés à rendements croissants. Le modèle Dixit-Stiglitz fonctionne dans une économie fermée, sans mobilité des facteurs de production. Ces deux hypothèses seront dépassées dans le modèle de P. Krugman, que nous présentons ensuite. Il existe une version spatialisée du modèle de Dixit-Stiglitz, parfois appelé le modèle Dixit-Stiglitz-Krugman. On retiendra parmi les conclusions importantes que la baisse des coûts de transfert est favorable aux consommateurs des deux régions dans la mesure où ils participent à une diminution du prix des productions extérieures au territoire.

La nouvelle économie géographique s'est organisée autour des contributions de P. Krugman et de son modèle Centre-Périphérie (Krugman P., 1991). Il fait l'hypothèse que les acteurs industriels se concentrent parce qu'ils trouvent un intérêt à être proches les uns des autres. Cette concentration forme les économies d'agglomérations. Ces dernières correspondent à des gains réalisés à l'occasion de la production, gains liés à la présence à proximité d'autres firmes. La formation d'une agglomération tient alors à quatre dimensions : les rendements croissants, les coûts de transport, la taille du marché et la différenciation des biens.

Dans son modèle¹⁰, P. Krugman considère deux régions et deux secteurs (le secteur agricole et le secteur industriel). L'agriculture, immobile, est une activité traditionnelle à rendements constants, elle est répartie également dans les deux régions. L'activité industrielle est mobile et fabrique des biens différenciés avec des rendements

¹⁰ Pour une présentation du modèle, voir également les ouvrages de Fujita, Thisse et Ottaviano ou encore Pierre-Philippe Combes et Miren Lafourcade.

croissants. Elle peut donc se localiser dans l'une et/ou l'autre région. Si un industriel décide de s'installer dans une des deux régions, il doit satisfaire une partie de la demande de l'autre région. Les exportations et coûts de transport associés seront alors d'autant plus importants que la demande dans l'autre région est importante. L'hypothèse d'une double localisation (dans les deux régions) est rapidement rejetée de par l'existence de rendements d'échelle croissants. Le choix de localisation d'une firme dans une ou deux régions résulte alors de l'arbitrage entre le bénéfice des rendements croissants et la proximité des marchés. De façon générale, les firmes ont tendance à se localiser là où la demande est importante. De la même façon, la préférence des consommateurs pour la variété attire des firmes fabriquant des biens différenciés, qui à leur tour attirent des consommateurs recherchant la variété. Cela peut conduire à deux types d'équilibre : un équilibre symétrique d'équi-répartition des activités industrielles ou un équilibre « centre-périphérie » où le secteur différencié est concentré dans une seule région. L'agglomération est d'autant plus probable que le coût de transport est faible, les économies d'échelle importantes et les biens différenciés. La région la plus importante offrant des débouchés plus importants, les entreprises auront tendance à se localiser à proximité de ce marché, même si le travail y est plus cher. Le nombre de fournisseurs s'accroît alors mécaniquement. Si les coûts du travail augmentent trop significativement (au regard des coûts de transport entre les deux régions considérées), les entreprises peuvent choisir de se (re-)localiser dans la région périphérique.

P. Krugman conclut à un mécanisme de causalité circulaire. Plus il y a de consommateurs dans une région donnée, plus le nombre d'entreprises désireuses de s'y installer est important, cela permet de diversifier la gamme des produits offerts et d'augmenter les revenus réels des habitants (la proximité de la production permet aux habitants de bénéficier de meilleurs tarifs sur les biens consommés). Cette augmentation des revenus est propice à une arrivée supplémentaire de consommateurs, ce qui complète le cercle (vieux ou vertueux) de l'agglomération. L'élément le plus important est sans doute que ce mécanisme se met d'autant plus facilement en marche que les coûts de transfert sont faibles.

Malgré ses qualités et sa force de représentation, plusieurs limites à cette théorie

peuvent être mentionnées. Au-delà de son caractère simpliste à deux régions, les structures institutionnelles, sociales et culturelles ne sont pas considérées et, malgré son importance comme force de dispersion, la rente n'est pas considérée. Quoiqu'il en soit, les travaux de P. Krugman sont déterminants vis-à-vis de l'objectif d'une meilleure formalisation des dynamiques de dispersion et surtout de concentration économique. De nombreux auteurs viendront compléter son approche pour dépasser en particulier l'hypothèse de l'importance relative des coûts de transport (vis-à-vis des coûts du travail) entre les deux régions considérées (voir entre autres les travaux de J.-F. Thisse). Ni les coûts de transaction¹¹, ni les relations sociales qui se tissent dans les milieux urbains contemporains ne sont considérés par P. Krugman. Pour autant, leur prise en compte ne remettrait pas en question son approche, puisque l'on considère que la baisse des coûts de transport s'accompagne d'une hausse des coûts de transaction et que les relations sociales ont tendance à minimiser la mobilité des salariés (on retombe donc sur une hypothèse faite par l'Américain).

Parmi les hypothèses inhérentes au modèle de P. Krugman, la mobilité de la main-d'œuvre entre les deux régions a été rediscutée à plusieurs reprises, dans la mesure où la mobilité des travailleurs non qualifiés est déjà bien plus faible que celle des travailleurs qualifiés. Parallèlement, la dynamique circulaire mise en évidence dans le modèle repose sur la demande en biens de consommation, qui renvoie à la consommation finale. Or, la demande de biens intermédiaires peut être très importante, voire supérieure dans certains cas à la première. En fait, ces deux remarques interviennent de manière opposée dans la formation d'une structure centre-périphérie. Si l'on considère que les entreprises sont mobiles, tandis que les travailleurs le sont peu, la formation des inégalités régionales aura tendance à être limitée. Si les producteurs de biens finaux sont plus représentés dans une région donnée, cela stimulera la consommation de biens intermédiaires. Les entreprises concernées préféreront ainsi cette région, et leur concentration attirera à son tour les entreprises du secteur final. Un mécanisme de causalité circulaire émerge à nouveau (Venables, 1996). Au premier abord, les conclusions restent donc les mêmes que dans le modèle initial.

¹¹ Les coûts de transaction correspondent aux dépenses générées par un échange économique, et en particulier une transaction sur le marché (coûts de recherche et d'information, coûts de négociation et de décision, coût de surveillance et d'exécution).

Pourtant, une concentration d'entreprises sur un des deux territoires sans que le nombre de travailleurs ne s'accroisse a alors deux conséquences contradictoires. En premier lieu, les salaires donc la demande de biens de consommation augmentent et confirment la structure centre-périphérie. Par contre, le renchérissement des coûts du travail peut inverser la dynamique et inciter les entreprises à se localiser dans la périphérie, bien que la demande y soit plus faible. Finalement, il semble qu'au-delà d'un certain seuil, les mécanismes favorisant les inégalités entre les deux régions peuvent s'inverser en faveur d'un rééquilibrage entre les deux régions (Combes P.-P., Mayer T., Thisse J.-F., 2006).

La Nouvelle Économie Géographique (N.E.G.) permet de franchir une étape dans l'analyse économique spatialisée : non seulement les activités sont contraintes, par leur nature propre et leurs fournisseurs et clients, mais elles sont aussi appréhendées par les rapports de force existants entre pays et régions économiques dans le monde. Dans ce système économique régi par le libre-échange et des firmes internationalisées et multinationales, l'espace est omniprésent tandis que le foncier semble absent ou seulement implicite. Il n'est pas question de rente foncière de localisation, c'est-à-dire de prix à payer pour l'usage du sol ou de rente différentielle liée à la qualité des sols agricoles ou par extension à leur qualité d'emplacement. Marshall renvoie la rente foncière de localisation à l'environnement dans lequel évoluent les entreprises (« l'atmosphère industrielle ») et le traduit en termes d'externalités d'agglomération. Nous pouvons « lire » dans cette dernière analyse les prémices d'une approche territorialisée du développement économique dans lequel le foncier occupera une place centrale, puisque c'est par le choix de la localisation que les entreprises concentrées déterminent l'émergence d'externalités positives ou négatives selon leur implantation dans l'espace urbain et péri-urbain.

Malgré les apports fondamentaux à la construction des sciences économiques et à l'élaboration d'une analyse économique de l'espace, il manque dans les développements théoriques examinés dans ce chapitre plusieurs éléments. Les économistes se sont peu aventurés dans ce domaine alors que dans le même temps la macroéconomie prend une place prépondérante dans les sciences économiques du XX^{ème} siècle puisque les courants keynésiens et monétaristes vont influencer les travaux des économistes pen-

dant cette période. Les travaux des géographes des années 1950 et 1960 n'ont pas eu de portée significative auprès des économistes.

Le foncier reste cantonné à une analyse purement spatiale et sans relation aux acteurs publics ou privés (à l'exception des travaux de Henry George). L'homogénéité de l'espace et le comportement de l'agent semblent deux postulats indépassables. Afin de préciser notre propos, nous allons montrer que la rente foncière est un mécanisme incomplet pour expliquer le fonctionnement du marché foncier et des interactions locales entre acteurs mais aussi pour comprendre le rôle de la matière foncière vis-à-vis des activités économiques. L'approche spatiale est alors « abandonnée » au profit d'une approche territoriale dans laquelle sont introduits les analyses et les outils du développement économique territorial. Des développements récents sur l'existence de marchés fonciers locaux, dont les usages varient en fonction de leurs localisations et des comportements adoptés par des acteurs privés et publics, mettent en évidence un espace hétérogène. Dans cet espace, des interactions entre acteurs, guidés par la valorisation foncière et du territoire, et fondées sur les théories du développement territorial, peuvent suivre d'autres mécanismes que ceux de la rente foncière.

Chapitre 2

Quelle place pour le foncier en tant que

production socioéconomique d'un système

d'acteurs ?

L'espace homogène et continu de l'économie spatiale, l'agent économique (homo oeconomicus) de la microéconomie néoclassique et de l'école marginaliste (de Walras à Jevons) laissent de côté le comportement des acteurs. Il existe donc un « espace » théorique que la science économique (bien aidée par la géographie et la sociologie) va combler avec les travaux de Henry George et de Stuart Mill mais de bien d'autres encore dans des approches plus marxistes (Topalov, Lipietz, etc.) ou patrimoniale (Guigou).

D'autres développements plus récents nés de la géographie et d'une approche par le pouvoir vont donner corps à la notion de territoire dans les années 1980 (Raffestin) et affecter un rôle à l'espace et aux distances : l'espace est fait de coordinations, d'interactions et de règles entre des acteurs, et l'espace se définit par des proximités à des échelles géographiques diverses. Ces proximités et les coordinations forment des territoires qui s'écartent radicalement de l'espace tel que le présentent certaines théories traditionnelles. Les changements et les mutations intervenus dès les années 60 et 70 (internationalisation puis mondialisation des échanges ; crise économique et sociale ; crise de l'Etat-Providence, Rosanvallon) nécessitent de nouvelles « briques » afin d'expliquer le rôle pris par certaines entités géographiques (métropoles, pays) et par certains acteurs (collectivités territoriales, grands groupes privés et services aux

personnes).

Pour comprendre ce que nous appellerons plus tard la formation de la ressource foncière territoriale, il est indispensable d'établir les fondements théoriques, leur contexte d'apparition, leurs avancées et leurs limites avant d'aborder dans la partie 2 comment politiques publiques et entreprises (les activités économiques) interagissent en matière foncière et immobilière (le foncier est un bien-fonds, voir Du villard S. et Herrera C.).

2.1 Les approches moins traditionnelles : le foncier producteur social, la socialisation du sol et la gestion patrimoniale de la terre...

Les théories économiques précédemment exposées et discutées dans leur relation aux activités économiques sont considérées comme « dominantes ». Elles ont inspiré plusieurs générations d'économistes et ont donné lieu à des développements de plus en plus raffinés au fil du temps. Des ouvrages ou des revues présente dans des éditions récentes (Institut des villes, 2004 ; OFCE ; 2015), ces développements et ce qu'il est convenu d'appeler les théories « traditionnelles » des mécanismes d'agglomération en économie urbaine. D'autres approches moins traditionnelles ont pourtant exploré des voies différentes fondées sur le rôle du foncier comme producteur social d'inégalités ou encore sur les effets de la socialisation du sol dans la perspective de développement des sociétés urbaines occidentales.

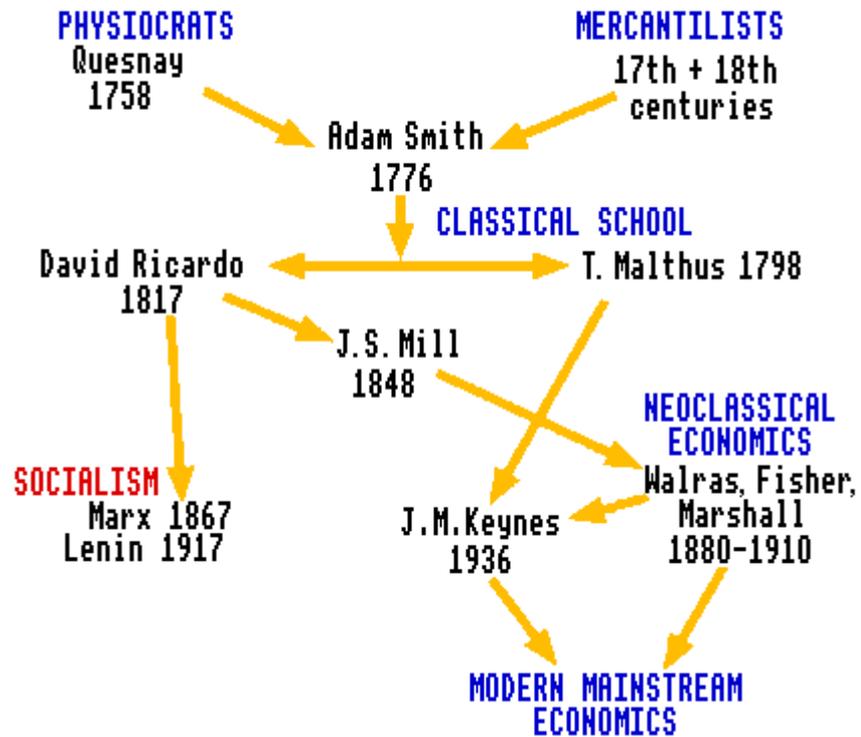
Ces développements hétérodoxes traduisent l'idée selon laquelle le foncier est avant tout une production socio-économique issue d'un système d'acteurs. Comment décrire ce système ?

Henry George propose une analyse fondée sur les inégalités et le rôle des acteurs. Les propriétaires fonciers perçoivent une rente foncière parce que la propriété privée du sol leur a conféré des droits pour que les entreprises y développent leurs activités. Les salariés se voient imposer la contrainte de ces deux catégories d'acteurs en percevant un niveau de salaire relativement faible (salaire de subsistance) tandis que les

propriétaires peuvent bénéficier de leur avantage sous forme de rente pour favoriser le mouvement haussier des prix du foncier. Autrement dit, en entretenant la spéculation foncière ils s'enrichissent ainsi que les entreprises qui exploitent ces terrains considérés comme les plus productifs. Henry George propose dans *Progress and Poverty (1879)* une analyse de la rente foncière et des raisons qui empêchent les économies de se développer. Il proposera entre autres l'instauration d'une taxe sur le foncier pour limiter les effets de la spéculation foncière pour mettre fin à la rente.

John Stuart Mill propose dès 1848 dans *Principes d'Économie Politique* de résorber l'accroissement anormalement élevé des rentes foncières en instaurant un impôt sur les plus-values foncières. L'État en récupérant le produit de la rente foncière future par un impôt foncier garantirait alors davantage d'équité. C'est d'ailleurs un siècle plus tard que sa proposition sera mise en application par l'État anglais en 1947. En constatant que le revenu de la terre ne provient d'aucun travail, il met en évidence le phénomène de « l'enrichissement sans cause ». Ni Mill, ni George ne sont pourtant des défenseurs de la nationalisation des sols. Pour autant, ils dénoncent un phénomène qui trouve aujourd'hui un écho fort dans le fonctionnement de l'aménagement et plus particulièrement dans le fait que les propriétaires fonciers peuvent bloquer ou obtenir une forte rémunération de leurs terrains alors qu'ils ne financent pas son aménagement ou celui des abords (Buhot et Boulay, 2013).

Dans le schéma ci-dessous, sont résumés quelques-uns des principaux courants vus par un économiste américain (MacLean) concernant la théorie foncière. Il complète le schéma apparu dans l'ouvrage de Samuelson et Nordhaus (« *Economics* », ouvrage de référence pour les étudiants en sciences économiques dans les universités américaines, 17 éditions) avec une branche conduisant à ce qu'il nomme le « Geoïsme », branche de l'économie foncière fondée par Henry George et absente dans le schéma des deux économistes. Les deux « filiations » avec les Physiocrates (F. Quesnay) et avec les utilitaristes (J.S. Mill) sont proposées par MacLean, reflétant ainsi la possibilité de deux approches théoriques des questions foncières et montrant qu'il n'existe pas d'unicité de ce point de vue. L'économie spatiale peut aussi être complétée par d'autres apports.



Source : <http://www.henrygeorge.org/>

2.2 Les marchés fonciers locaux : l'émergence de la notion de territoire dans les marchés fonciers et leur différenciation

Jusqu'à la fin des années 70 et le début des années 80, les théories du foncier ont été dominées par la théorie de la rente foncière urbaine en France. D'ailleurs, malgré ses qualités indéniables, l'ouvrage de Jean-Louis Guigou est centré sur cette notion essentielle et fondatrice pour la science économique. Mais les approches fondées sur les biens hédoniques en Amérique du Nord (G. Boulay, 2011) vont venir compléter ce corpus théorique à partir des années 80, alors que les fondements théoriques sont bien antérieurs et remontent aux nouvelles théories de la consommation établies dès les années 60.

L'articulation entre le foncier et les activités économiques s'est principalement opérée à partir de ces notions mais aussi avec l'apport d'autres travaux fondés sur la géographie et sur la sociologie. Mais ce sont surtout des analyses empiriques qui ont mis en

évidence la nature particulière du foncier : il ne s'agit pas d'un facteur de production comme les autres, et encore moins d'un bien comme les autres. Le sol est par nature immobile, non reproductible et ses coûts fixes sont relativement marginaux ; le sol est un bien échangeable mais caractérisé par une concurrence très imparfaite. Les spécificités du foncier peuvent aussi fortement varier selon l'usage du sol et affecter le fonctionnement de la concurrence sur le marché du foncier.

Joseph Comby (1993, 2003) et Vincent Renard (PUF Que sais je ?, 1996 et 2002) ont bien décrit la nature particulière du foncier et ont montré l'intérêt qu'il y avait à aborder les marchés fonciers locaux sous cet angle. Dans son article « les six marchés fonciers. Une approche des logiques de formation de la valeur foncière » (Observateur de l'immobilier, 2010), Comby analyse comment se forme la valeur des terrains selon leur fonction et selon leur destination future. Il identifie six marchés fonciers présentés dans ce tableau (Certu, 2011) :

Les six marchés fonciers

1	Les terrains naturels achetés pour une utilisation agricole ou forestière
2	Les terrains naturels achetés pour un usage de bien-être ou de loisirs
3	Les terrains naturels achetés pour être aménagés et urbanisés
4	Les nouveaux terrains à bâtir
5	Les terrains urbains à recycler (les terrains bruts du renouvellement urbain)
6	Les droits à bâtir en renouvellement urbain

Source : Joseph Comby / ADEF

Il est possible d'effectuer une « lecture » en terme de localisation des activités économiques de ce tableau.

Les marchés de terrains non bâtis :

- Sur le marché des terres agricoles, le bien foncier est essentiellement acheté pour sa valeur productive (la terre et son rendement agricole) issue de l'activité agricole et non comme contribution à la préservation de l'espace rural ;
- Sur le marché des terres naturels, le bien est valorisé et acquis pour sa destination récréative ou à usage touristique (camping, golf, chasse, etc.)

que le secteur du tourisme propose à partir d'activités touristiques ;

Les marchés du gisement foncier pour l'aménagement :

- Les marchés de terrains naturels voués à l'urbanisation et,
- les marchés de terrains à recycler dit en « renouvellement urbain »

Ces deux marchés mettent en évidence les effets attendus de l'urbanisation ou du renouvellement urbain en matière d'aménagement de zones d'activités économiques ou d'implantations de bâtiments tertiaires à la place d'anciens docks (les Docks de Londres transformés en quartier d'affaires, Canary Wharf) ou de friches industrielles et portuaires (opération Euromediterrannée à Marseille).

Ces deux marchés ont une vocation qui sera définie par la stratégie foncière de la collectivité (orientations stratégiques en matière d'acquisition, d'anticipation et de réserve foncière sur son territoire et plan local d'urbanisme défini et adopté en conséquence). Si un changement d'usage est pressenti sous réserve d'une opération d'aménagement, leur prix sera un compromis entre la valeur d'usage actuelle (faible) et la valeur d'usage à venir (forte) si une opération se réalise.

Les marchés fonciers des promoteurs ou des produits finaux :

- Les marchés de terrains aménagés et le marché de droits à bâtir dans le tissu urbain existant : ces marchés se situent à l'interface des marchés de terrains bruts et des marchés immobiliers,
- Les promoteurs – constructeurs achètent des terrains qu'ils vont construire ou reconstruire. Ces terrains sont incorporés dans les dépenses de son bilan (« charge foncière »).

Ici il s'agit de marchés destinés à accueillir des locaux d'entreprises en compte propres (elles font construire pour occuper le bâtiment) ou en investissement (des investisseurs prendront en propriété puis loueront des bâtiments érigés par des promoteurs privés).

D'autres chercheurs ont aussi renouvelé l'analyse du foncier en se penchant plus particulièrement sur le rôle des politiques publiques sur les prix du foncier dans un contexte de forte périurbanisation en France depuis 30 ans (C. Napoleone, 2005 ; G.

Geniaux et C. Napoleone, 2005).

Ce « mouvement » vers une prise en compte du foncier en fonction de sa destination ou de son usage initial montre qu'une analyse contextualisée tenant compte des acteurs associés (agriculteurs, ménages aisés ou défavorisés, promoteurs, aménageurs, investisseurs ou utilisateurs) s'est développée depuis les années 1980. Cette tendance s'affirme aussi en raison de la mise à disposition de données foncières et immobilières (en France) davantage tournées vers des périmètres infrarégionaux (commune, quartier, parcelles cadastrales et fiscales).¹². En effet, en considérant l'espace comme homogène et continu ou en qualifiant les acteurs comme des agents économiques, elles ne peuvent pas appréhender en totalité les comportements d'acteurs différents (propriétaires, aménageurs, investisseurs, etc.). Comment rendre compte des phénomènes de rétention foncière ou du compte à rebours du promoteur ? Quelle forme associer à la stratégie foncière d'une collectivité ou à celle d'un investisseur privé sur le marché foncier des terrains d'activité sur un territoire métropolitain ou un territoire périphérique ?

Face à ces questions auxquelles nous tenterons d'apporter des réponses dans les Parties 2 et 3, il convient également d'enrichir les analyses théoriques du foncier par la prise en compte du territoire. Les travaux menés dans le domaine de l'économie territoriale et du développement territorial ouvrent un champ nouveau pour refonder la relation entre foncier et développement économique. Les activités économiques seront soumis aux mécanismes de la rente foncière à condition de considérer qu'il existe des centres multiples et que ces activités peuvent différer selon les secteurs concernés ou selon la démographie des entreprises (taille, effectifs, filiales). Par ailleurs, ces activités sont implantées sur des territoires caractérisés par l'existence de terrains aux profils variés (les 6 marchés fonciers définis par Joseph Comby) et combinant la présence d'acteurs publics et privés différents. Ceci étant posé, nous pouvons faire du territoire le « contexte » et « l'actif » et intégrer l'économie territoriale en tant que nouvelle forme

¹² Ce besoin de données encore récent (années 1990 et 2000) répond non seulement à un souci de transparence lié à l'OpenData (ouverture vers un public élargi des données et informations publiques, sous réserve du respect du secret statistique et de la vie privée) mais aussi à un besoin de mieux connaître et mieux qualifier les marchés fonciers localement, ce dont les analyses et méthodes classiques rendaient compte difficilement.

d'analyse économique de l'espace (Matteaccioli, 2004) et faire du *territoire* une catégorie de l'analyse économique qui s'efforce d'intégrer « les phénomènes d'organisation industrielle, les questionnements d'ordre socio institutionnel dans le raisonnement (Pecqueur et Courlet, 2013). Le territoire devient la nouvelle grammaire de l'économie et représente le facteur essentiel de la croissance (Davezies, 2012) mais aussi l'espace des coordinations (Colletis G.) et le processus spatialisé du développement.

Pour le comprendre nous allons décrire et analyser dans le sous-chapitre suivant les apports théoriques de l'économie territoriale et montrer dans quel cadre peut s'inscrire la relation entre le foncier et les activités économiques par rapport à ce que proposent déjà les théories de l'économie spatiale, néo-classique et hétérodoxe sur le foncier et l'espace.

2.3 Les théories du développement économique territorial

Le développement économique territorial est un champ encore en construction dont le corpus théorique emprunte beaucoup aux théories du développement local apparues dans les années 1970. De nombreuses présentations et analyses ont été faites (B. Pecqueur, 1989) et les revues scientifiques francophones qui accordent une place à des contributions significatives sont nombreuses (Géographie, Economie et Sociétés ; Revue d'économie régionale et urbaine ; Geocarrefour ; etc.).

Ce courant théorique emprunte à la fois à la géographie, à l'économie et à la sociologie (ce qui peut partiellement expliquer ses « difficultés » à prendre sa place parmi les champs académiques déjà structurés). Néanmoins, il est à l'origine d'un enrichissement considérable de l'approche économique de l'espace à partir d'observations et d'analyses empiriques nombreuses. Il a aussi contribué à renouveler l'économie urbaine « standard » en re-questionnant les hypothèses des modèles fondés sur la modélisation des facteurs de production et sur le rôle des agents économiques. Par ailleurs, il propose davantage une théorie explicative du développement des territoires qu'une théorie visant à expliquer la localisation des activités et la croissance productive des territoires. De ce fait, le dépassement d'une vision purement productive (proposée par la NEG) permet de mieux rendre compte du fonctionnement des territoires et des facteurs économiques du développement (production et consommation, ancrage et mobilité des activités et des ménages, rôle de l'innovation et de la créativité). Dans ce sous-chapitre, nous revenons sur ces évolutions et les perspectives nouvelles qu'ont apportées ces recherches depuis 30 ans environ. Enfin, nous abordons les impacts produits par la métropolisation sur les territoires et notamment comment le foncier est « redessiné » par l'évolution de l'espace urbain et plus largement par les mutations territoriales. A chaque fois, se dessine un rapport nouveau au foncier, lié aux conflits et aux tensions pour l'appropriation du sol pour des usages différents. Dans le sous-chapitre suivant, nous verrons que ces usages impliquent le desserrement, la mobilité et le transfert des activités.

Nous reprenons l'architecture proposée récemment par plusieurs auteurs dans des

contributions scientifiques ou techniques¹³. Elles regroupent ce que Pecqueur et Courlet nomment les approches par l'offre et par la demande et celles que nous appelons les approches par le territoire.

2.3.1 Les Approches par l'offre

Dans les travaux de la Nouvelle Économie Géographique, les localisations des entreprises et les phénomènes de concentrations qui les caractérisent sont expliqués principalement par des dynamiques de prix. Ce sont par des interactions indirectes, médiatisées par les prix, que les entreprises vont préférer les régions où la demande est la plus forte et où les rendements croissants dans la production vont de pair avec l'augmentation de la taille du marché. Les coopérations entre les entreprises ne sont que peu envisagées dans la mesure où les agents économiques sont considérés comme concurrents. En abordant avec une plus grande précision les comportements stratégiques des acteurs économiques, plusieurs auteurs vont questionner la place des territoires vis-à-vis des coopérations et des interactions qui s'y développent.

Les travaux portant sur les districts industriels s'inspirent largement des réflexions d'A. Marshall. L'auteur voyait dans la concentration des activités la condition nécessaire à la réalisation de la division du travail, qui procure des avantages déterminants en termes de productivité. L'atmosphère industrielle, à laquelle il fait référence, renvoie à la spécialisation de la main-d'œuvre qui facilite le développement et la transmission des compétences au sein de la communauté des travailleurs. Le district regroupe l'ensemble des phases de production d'un produit : création, production, commercialisation, mais aussi conception de machines industrielles liées et services aux entreprises.

Les travaux d'A. Marshall ont été revisités et réactualisés par plusieurs auteurs italiens cités dans Courlet C. et Pecqueur B. (2013). Ces auteurs ont cherché à rendre compte des dynamiques sociales qui concourent au développement endogène. Ces travaux portant sur les districts industriels italiens ont pu confirmer l'importance des spécificités historiques et culturelles pour le développement économique. Très inspirés des districts

¹³ André Torre, « Théorie du développement territorial », Géographie, économie, société 2015/3 (Vol. 17), p. 273-288. Courlet et Pecqueur, L'économie territoriale (2013) PUG. Certu, Comprendre l'économie des territoires (2012), eds Certu.

industriels, les systèmes productifs locaux (SPL) font leur apparition en France. Même si les regroupements d'entreprises dont il s'agit peuvent s'être développés spontanément, les SPL sont des outils politiques de planification territoriale de la production, qui s'appuient sur des contextes locaux favorables (Torre A. , 2015). Ils relèvent d'une politique industrielle spécifique menée à partir de 2001 par la DATAR. Les SPL sont des agglomérations spécialisées d'établissements sur un territoire, avec un caractère dominant au niveau local, mais également un poids important au niveau national (voire mondial). Le décolletage de la vallée de l'Arve représente par exemple les deux tiers de l'industrie française dans ce domaine. Enfin, il faut qu'il y ait une coopération entre les producteurs, une complémentarité entre les entreprises et des compétences distinctes. La démographie des entreprises concernées par les SPL diffère de celle qui caractérisait les districts puisque les PME y sont moins représentées au profit de grandes structures productives et de recherche. La culture y est moins centrale et la richesse sociale qui caractérisait les districts ne se retrouve pas dans les SPL. L'ancrage territorial des entreprises y est finalement variable.

La mise en place des SPL procède d'une approche statique, qui ne rend pas compte des processus de structuration inscrits dans la durée. La notion de milieux innovateurs permet de dépasser ce problème. Développés en particulier au sein du réseau de recherche du GREMI¹⁴ , les milieux innovateurs ne sont plus perçus comme des réponses à la dispersion des activités, mais comme des dispositifs permettant une meilleure inscription dans les réseaux globaux de l'économie. Les pôles de compétitivité, qui font leur apparition en 2005, s'inscrivent dans cette même logique, avec un fonctionnement par projet sans doute mieux adapté aux logiques économiques contemporaines. Contrairement aux SPL ou aux districts, les pôles de compétitivité accordent plus de place à la recherche et à l'enseignement supérieur, avec à la fois la production de connaissances transférables vers la sphère économique, et la construction de parcours de formation directement liés aux besoins des pôles en formation initiale et continue . Pour autant, les pôles de compétitivité, comme les autres regroupements, reposent sur un a priori territorial des dynamiques de coopération à l'œuvre. En d'autres termes, le succès d'une entreprise située dans un

¹⁴ Ont appartenu ou appartiennent à cette équipe P. Aydalot, D. Maillat et O. Crevoisier.

district, un SPL ou un pôle de compétitivité est toujours attribué aux dynamiques de coopération à l'œuvre au niveau local.

Si les entreprises ont une réelle propension à la concentration avec d'autres établissements, c'est qu'elles en tirent un bénéfice : les externalités. P. Veltz évoque ainsi les externalités relationnelles, ou externalités d'information. Pour cet auteur, « *La fiabilisation des outils tient aux bonnes relations entretenues en amont avec le fournisseur de l'outil, et donc à l'existence d'un tissu relationnel correct entre les industriels et les ingénieries. Elle tient à l'étroitesse de la coopération instaurée entre la maintenance et l'exploitation. Elle tient à l'intelligence de la relation entre le client et à sa capacité à faire remonter les problèmes de qualité. Finalement, c'est l'écosystème relationnel, la qualité de l'organisation, la qualité et la densité des relations entre les acteurs qui apparaissent comme le facteur clé* » (Veltz Pierre, 2002). M. Porter, initiateur de la notion de cluster, va dans le même sens que P. Veltz en insistant sur les externalités technologiques, dont profitent plusieurs acteurs situés dans une même filière d'activité, qui peuvent avoir comme conséquence d'augmenter la productivité (Porter, 1994). Les externalités dont font état les deux auteurs ont plutôt tendance à s'appliquer à des situations dans lesquelles les entreprises regroupées appartiennent à la même filière industrielle.

2.3.2 Les approches par la demande

La N.E.G. s'attache principalement à expliquer les relations qui existent entre les activités productives et les territoires qui en sont les supports et parfois les catalyseurs. L. Davezies, en s'appuyant sur la théorie de la base que nous allons décrire par la suite, insiste sur la nécessité qu'il y a à distinguer les territoires de création de richesse de ceux où la richesse est consommée : « Il faut cesser de considérer les territoires uniquement comme des supports de croissance : ils sont autant de supports de redistribution, de mobilité, de consommation... » . En d'autres termes, la circulation des richesses doit nous amener à considérer de larges pans de l'économie dont la vocation n'est pas la production. Cette posture épistémologique, souvent appelée la macroéconomie locale, a l'avantage d'être adaptée à l'analyse du développement local

de tous les territoires (métropoles, villes moyennes, petites villes, et espaces ruraux). Le décalage entre richesse créée et richesse disponible tient à des mécanismes de redistribution publique et privée. Pour mieux articuler d'un point de vue théorique ces hypothèses largement vérifiées, les auteurs contemporains font appel à la théorie de la base, initiée au XVIIIe siècle par R. Cantillon, développée au début du XXe siècle par Werner Sombart¹⁵ et outillée et approfondie par Homer Hoyt en 1954.

L'idée centrale de la théorie de la base est de distinguer deux secteurs, basique et domestique, pour caractériser la nature des revenus d'un territoire. Selon Hoyt, appartiennent au premier secteur les activités dont les productions sont vouées à être exportées. C'est ce secteur qui est porteur de la dynamique économique du territoire. Le secteur domestique est induit par le premier. Il répond à la demande de la population locale en ce qui concerne les biens et services. Au-delà des transferts de flux entre secteurs basique et domestique, la manière dont ces flux vont être réutilisés au niveau local constitue le second moteur du développement économique.

Si le secteur basique est défini dans un premier temps en termes de revenus captés de l'extérieur, une partie importante des recherches qui ont suivi ont appréhendé le secteur basique en termes d'emplois. En insistant bien sur l'importance d'une approche en termes de richesses captées, Davezies et Talandier (2008), mais aussi Talandier (2007, 2012), distinguent quatre types de revenus basiques :

- la base productive privée : revenus perçus par les habitants du territoire grâce aux entreprises qui produisent et exportent hors de la zone étudiée ;
- la base résidentielle : revenus « rapatriés » (salaires des personnes vivant sur le territoire mais travaillant à l'extérieur), les retraites et les dépenses des touristes;
- la base publique : traitements liés aux trois fonctions publiques (les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière) ;
- la base sanitaire et sociale : ensemble des revenus de transferts (minima sociaux, allocations chômage, familiales, logements, remboursements de soins

¹⁵

de santé, etc.)

Cette théorie montre que maximiser la propension à consommer localement permet l'entretien du marché de l'emploi domestique. Si les inégalités de PIB se creusent entre les régions, les inégalités de revenu entre les régions, les zones d'emplois et les villes se réduisent. Aussi, la géographie des revenus et ses dynamiques sont différentes de celles de la valeur ajoutée. La dissociation des bassins de vie et d'emploi va également dans le sens de Davezies. 30 % des actifs ne vivent pas dans leur zone d'emploi et leurs revenus circulent vers leurs lieux de résidence. Enfin, il est possible de mettre en évidence la convergence des géographies de dépenses du tourisme, des résidences secondaires et des retraités.

L'économie résidentielle est donc liée à la notion de présence sur le territoire (pour cela, on tient compte des résidents, des touristes, et on enlève les résidents partis ailleurs, en vacances par exemple). L'accueil de populations à revenus exogènes, qu'elles soient actives, retraitées, qu'elles résident sur le territoire de façon permanente ou temporaire, est donc une opportunité pour le développement local. S'il faut donc travailler l'attractivité des territoires, il ne faut pas oublier que la population présente est le résultat de deux mouvements qui ne se compensent pas forcément (phénomène étudié en particulier par Christophe Terrier).

Les développements francophones sur la théorie de la base désormais appelés économie résidentielle ne portent pas sur une analyse par le développement territorial mais par une analyse des revenus et des dépenses que les acteurs économiques (ménages, entreprises, collectivités) engagent sur des périmètres institutionnels qui permettent d'identifier les lieux où sont perçus les revenus, les profits et ceux où ils sont dépensés ou redistribués. Il faut donc admettre le principe d'un bouclage macroéconomique à l'échelle nationale.

Le modèle de l'économie résidentielle renvoie au développement territorial et raisonne à l'échelle méso-économique alors que le modèle de l'économie productive met en

évidence les conditions de la croissance économique (Nouvelle Economie Géographique) et propose un raisonnement macroéconomique fondé sur les grandes agglomérations urbaines (métropolisation) comme sources de richesse et de pauvreté. C'est davantage en termes d'équilibre entre les deux modèles que se pose le débat (intérêt local versus intérêt général).

Les deux modèles posent la question de leur durabilité car ni l'un ni l'autre ne forment un modèle unique et irréversible. L'économie résidentielle doit tenir compte des échelles territoriales qui font émerger des questions sur la répartition des revenus d'actifs sortant du périmètre des zones d'emploi d'une part, et des déplacements entre aires urbaines et zones rurales d'autre part. Selon l'échelle d'analyse, les résultats pourront varier fortement (région, département). L'économie productive ne peut pas s'affranchir du local, y compris dans les politiques publiques mises en œuvre, car les élus locaux doivent arbitrer entre les attentes de la population résidente et la nécessité d'une économie productive plus favorable aux salariés et aux entreprises.

Les enjeux fonciers liés à ces deux modèles sont considérables dans la mesure où l'accueil des activités productives et des activités résidentielles influence le type de développement d'un territoire et procure des ressources fiscales très différentes aux collectivités territoriales selon qu'elles perçoivent des recettes fiscales assises sur les taxes « ménages » ou sur les taxes « entreprises ». Nous reviendrons dans la partie 2 sur ce lien à travers le coût fiscal de l'immobilier des entreprises et « les politiques publiques au service des entreprises ».

2.3.3 Les approches par le territoire (des emboitements possibles : actifs-ressources-proximités ; conflits-proximités, etc.)

Le positionnement des contributeurs de *l'économie des proximités* est très différent de celui de l'économie résidentielle. L'entrée se fait non pas par les concentrations spatiales (comme c'est le cas des auteurs de la « Nouvelle Économie Géographique »,

mais par les interactions entre acteurs économiques et leurs modalités d'occurrence selon les différents types de proximités (spatiales ou institutionnelles). Le point de rupture important de cette approche vis-à-vis de celles que nous venons de présenter est la remise en cause de l'« a priori spatial » (Klein O., 2000). Les approches prônées par les auteurs concernés sont moins formelles, ce qui leur permet d'appréhender la complexité des territoires.

En quoi tout d'abord la notion de proximité est-elle pertinente pour aborder les questions de l'économie territoriale et de l'économie industrielle ? Les auteurs insistent sur l'intervention « active » de l'espace dans la formation et la transformation des activités productives. Cela permet de passer d'une approche de l'espace en termes d'allocation de ressources à une approche en termes de création de ressources (en particulier par les acteurs qui sont installés sur le territoire). En ce sens, le local est une « modalité de fonctionnement du global » (Pecqueur B., Zimmerman J-B, 2004) et les acteurs localisés vont avoir intérêt à profiter des externalités présentes sur le territoire (qu'ils concourent à créer). Cela renvoie aux notions d'« externalités locales », d'« ancrage territorial des firmes » et de « glocalisation ». L'approche se veut contextualisée et porte sur les interactions et les relations entre acteurs. Elle renvoie à l'« encastrement » (« embeddedness ») des agents dans des systèmes de relations sociales et des institutions. Ce sont ainsi des agents situés. Leur rationalité est limitée (voir les travaux d'H. Simon), dans la mesure où ils disposent de trop peu ou de trop d'informations. Elle peut être également considérée comme située et se construit relativement aux interactions avec les acteurs locaux et/ou extra-locaux.

L'espace joue ainsi un rôle important dans la construction des coordinations. La situation de chaque agent va dépendre d'un ensemble de proximités, qui ne se déclinent pas nécessairement de manière spatiale. Les premières renvoient aux institutions sans interaction directe (exemple du Code de la route pour les usagers), les secondes avec interactions directes (institutions qui doivent leur existence aux agents eux-mêmes, tels les standards techniques ou relèvent de caractéristiques et attributs propres des agents). Il est alors possible de définir une notion de proximité institutionnelle. Bien entendu, deux agents institutionnellement proches ne le sont pas nécessairement d'un point de vue géographique. Une autre forme de proximité

influençant les interactions est de type organisationnel (cela correspond à deux firmes appartenant à une même organisation, qui peut être un réseau de relations).

Cet effort d'analyse des proximités institutionnelles et organisationnelles permet de réfléchir aux facteurs facilitant les interactions et la coordination entre différents agents. En ce sens, la proximité géographique n'est pas une condition suffisante pour l'intensification des interactions entre les agents considérés et leur enrichissement réciproque. Par contre, elle facilite et structure cette coordination, non pas tant par les fonctions et les structures dont le territoire dispose, mais plutôt par le fait que le territoire est créé par les stratégies d'acteurs : la proximité géographique se construit par les acteurs pour éventuellement créer des externalités positives (exemple : les AOC). « En réservant le terme d'espace pour la proximité physique, le terme de réseau pour la proximité organisée et le terme de territoire pour évoquer la conjonction de ces deux formes de proximité, l'approche proximiste présente l'intérêt essentiel de (...) considérer la territorialisation des activités comme une potentialité. » (Bouba-Olga (O.), Zimmerman (J.-B.), 2004).

Telle que nous venons de la décrire, l'économie des proximités dépasse largement l'étude des avantages et inconvénients associés à la proximité géographique. « Par-delà la facilité de langage et l'affichage mobilisateur qu'elle permet, il faut croire que la nouveauté réside justement sur ce point : analyser, par analogie avec la perception commune de l'espace, des phénomènes a priori non spatiaux. » (Klein O. op. cit.). Il reste difficile de mesurer et quantifier l'efficacité et l'impact des différentes proximités sur l'innovation ou sur la productivité d'une entreprise, ou d'un ensemble d'entreprises sur un territoire. Mais l'économie des proximités ne milite-t-elle pas en filigrane pour des approches monographiques des phénomènes économiques, qui permettent de rendre compte de la complexité des systèmes concernés ?

Les prolongements possibles sont nombreux, en particulier pour appuyer les décisions d'ordre politique. De nombreux travaux sur les notions de proximité ont été proposés par exemple autour des politiques de clustering (clusters, pôles de compétitivité) pour mettre en évidence la nécessité d'un travail sur les proximités organisationnelles et institutionnelles. Quelques travaux récents, portés en particulier par Torre (2009), insistent sur la dimension temporaire des besoins en proximité géographique par les

acteurs économiques en fonction des transactions en cours et des phases des processus de collaboration engagés avec les partenaires. Les conflits d'usage de l'espace (Torre et Kirat) sont analysés à l'échelle infrarégionale depuis les années 2000 en tant que phénomènes révélateurs de changements et de mutations sur les territoires qui mettent en avant des acteurs aux objectifs et aux intérêts opposés ou différents. « On considère parfois que les conflits d'usage de l'espace devraient faire l'objet de résolutions systématiques car ils sont pathologiques du point de vue de l'ordre social ou révélateurs d'échecs du marché et de la coordination » (André Torre). Les conflits reposent à la fois sur la notion d'engagement (signes tangibles par publicisation, médiatisation ou actes) et sur leur inscription territoriale (base physique, base institutionnelle). Ils donnent lieu à des prises de parole et à des manifestations de la part d'acteurs locaux. Les mutations rurales n'échappent pas à ces conflits : le foncier, ou plus précisément sa destination future, peut devenir une cause de conflit qui remette en cause la gouvernance territoriale. Par exemple, l'implantation d'activités productives est souvent considérée comme une source de nuisances sonores ou olfactives, ou encore de risques sanitaires pour les populations. Les conflits sont légion dans ce domaine et l'occupation des sols va cristalliser un conflit sur le territoire. Les prises de paroles vont se multiplier entre ceux qui insistent sur l'importance du développement économique et de l'emploi et ceux qui privilégient la qualité de vie sur leur territoire ou une certaine « quiétude » (phénomène de NIMBY, « Not in my backyard »).

L'approche par la ressource territoriale permet de remettre en perspective ces deux modèles dans le contexte de la globalisation et de la cohésion sociale et territoriale. Face aux nouvelles concurrences (on observe une forme de radicalisation des modèles de concurrence et cela à l'échelle de l'ensemble des territoires), de nouvelles formes de fragilités apparaissent. En ce sens, ne faudrait-il pas « préférer faire ce que le voisin ne sait pas faire plutôt que de tenter de l'imiter » ?

L'objectif des territoires est de rester compétitif mais aussi de promouvoir le *vivre ensemble*. Par conséquent, la distinction entre ce qui est bon pour l'entreprise et ce qui est bon pour l'habitant, peut traduire une déconnexion entre espace de production et de consommation. Elle souligne aussi le paradoxe entre territoire compétitif et territoire attractif. La prise en compte de ces différents éléments permet le passage de la double

figure du salarié (l'offre) et du consommateur (la demande) à la figure plus complexe et territoriale de l'habitant. Les indicateurs d'évaluation des politiques de développement ont tendance à sur-valoriser la création d'emplois (discours présent dans toute campagne électorale), mais il faut aussi prendre en compte le mode de circulation des richesses à l'échelle du territoire et les stratégies locales de captation de rentes. Un territoire ne peut pas percevoir de revenus sans qu'un autre ait créé des richesses, mais tous les territoires n'ont pas la même vocation.

La ressource territoriale s'inscrit et trouve son fondement dans le paradigme productif notamment à travers la question des ressources exploitables et mobilisables à l'échelle d'un territoire pour son développement. À l'inverse du paradigme productif, qui privilégie une utilisation et une exploitation des ressources apparentes, il faut révéler les ressources cachées (« rien peut être une ressource »). Pour notre recherche, *la ressource territoriale correspond à la mise en relation entre, d'une part, des acteurs et le foncier sur un espace défini et situé par les institutions et, d'autre part, ceux qui élaborent des stratégies et agissent concrètement au cours du temps*. Nous aurons l'occasion de revenir dans la Partie 3 sur cette définition. Il s'agit à ce stade de situer nos travaux dans le cadre théorique actuel et de préciser notre point de vue sur les théories plus anciennes. Les interactions entre acteurs publics de l'aménagement et du développement économique territorial et les acteurs privés occupent une place cruciale dans l'analyse que nous développons car de ces interactions dépendent les formes de coordinations et les types de coopérations qui émergeront sur les territoires. En partie 3, nous aborderons ces coopérations à partir des études de cas montrant deux configurations différentes d'émergence de la ressource foncière territoriale. Pour cela, nous devons revenir sur le « sol » comme bien-fonds : il est doté d'un droit d'usage du sol inscrit au registre foncier (droit de superficie, servitude d'usage, droit d'usufruit, etc.), ce que les politistes ont bien mis en évidence (Lambelet et Pflieger, 2016) à propos des ressources du pouvoir urbain (Metropoles, n°18). La ressource foncière territoriale sera présentée à partir des interactions public-privé qui permettent de révéler les spécificités du territoire à partir du bien-fonds et des caractéristiques associées au foncier. Les conditions d'émergence de la ressource sont largement dépendantes, à nos yeux, du passage d'une prise en compte du foncier à la définition et la mise en œuvre d'une « stratégie foncière » par les collectivités et négociée avec les acteurs privés. Ces

conditions œuvrent en faveur d'un référentiel « territorial » et non « spatialiste » sur lesquels nous reviendrons dans la partie 2.

A ce stade, le développement territorial et les analyses économiques du territoire (Économie territoriale) font de l'espace un ensemble de coordinations et non un « point » et ne se limitent pas aux questions évoquées sur la rente foncière (de localisation ou différentielle). Cependant, notons que le foncier est « absent » ou maintenu à distance par les théories de l'économie territoriale alors que les travaux plus récents en économie foncière ou en économie spatiale ont développé une approche plus localisée du foncier. La notion d'acteurs a été appréhendée et ceux-ci agissent selon des intérêts particuliers enrichissant des travaux plus anciens de George ou de Mill.

Les acteurs, les institutions et les espaces spécifiques au bout du compte « font » territoire. Si le foncier n'est pas abordé de manière centrale dans ce chapitre, il est sous-jacent et implicite. On peut faire l'hypothèse qu'il est « internalisé » au territoire et ne forme plus qu'un avec les acteurs et les institutions. Nous ferons l'hypothèse que s'il y a territoire, c'est que le foncier est géré et régulé par les institutions et qu'il a été spécifié. La notion de « Ressource territoriale » est donc déjà esquissée dans ce chapitre à condition d'admettre la notion de territoire et que les acteurs spécifient l'usage et la valeur du foncier au-delà de la seule fonction support ou du facteur de production que serait le sol pour l'entreprise.

2.4 Appréhender les enjeux de l'ancrage et de mobilité des activités économiques, préalable à une articulation entre foncier et activités

Dans les développements précédents, nous avons appréhendé ce que le foncier pouvait représenter dans les modèles de l'économie territoriale (approches par l'offre ou par la demande) mais comment qualifier sa fonction ou son rôle ? Est-ce pour autant un facteur de développement économique ? Si oui à quelles conditions ? Préalablement, nous devons évoquer ce qui fait développement économique pour un territoire et ce qui peut défaire ce développement : l'ancrage et la mobilité.

Quand on aborde le développement économique des territoires, le rapport à la mondialisation (Pecqueur, Veltz, etc.) est là explicitement débattu. C'est le versant opposé du développement territorial. Les deux versants sont formés par les mutations socio-économiques à l'échelle de la planète et se traduisent spatialement par une certaine disparition de frontières économiques et politiques que nous avons connues au XXème siècle et par l'apparition de nouveaux phénomènes spatiaux notamment en France (les processus de territorialisation).

2.4.1 L'ancrage territorial et son rôle dans la mondialisation

L'amélioration importante des modes de transports et l'ouverture des frontières, caractéristiques de la mondialisation, ont participé à la redéfinition des liens unissant les entreprises et les territoires sur lesquels elles sont situées. En choisissant une implantation plutôt qu'une autre, les entreprises arbitrent selon divers critères parmi lesquels le coût et les compétences de la main-d'œuvre disponible, les ressources et matières premières présentes à proximité, les infrastructures et les services mis à disposition par la collectivité, ou encore « l'atmosphère industrielle » pour reprendre les termes de Marshall. Dans un contexte totalement libre, où l'on oublierait les coûts associés aux relocalisations, les entreprises consommeraient du territoire comme un autre produit, en faisant jouer la concurrence. Dans le même temps, la construction

européenne et les lois de décentralisation confèrent aux collectivités territoriales une responsabilité nouvelle en faveur du développement économique qui, souvent, passe par la croissance de l'emploi. Ce climat politique et institutionnel renforce la concurrence entre les territoires. Pour attirer ou retenir des entreprises, la réponse qui peut être apportée relève de l'ancrage territorial, un effort moins visible et inscrit dans un temps long. Nous proposons de faire le point sur les grands principes autour desquels il s'articule.

Parmi ces principes, il est important de revenir sur la terminologie et les apports qu'ils représentent (Debarbieux, 2014). En effet, « les économistes et les géographes qui se sont intéressés à l'inscription spatiale ou territoriale des entreprises ont le plus souvent distingué deux types d'entreprises ». Cependant, les notions d'enracinement, d'amarrage et d'ancrage peuvent nourrir la réflexion géographique et économique selon certaines conditions. Ce sera notamment à partir d'une analyse des termes et des conditions dans lesquels ils sont employés que l'on peut mettre en évidence leur valeur pour la localisation des entreprises : les entreprises qui sont ancrées au territoire sont essentiellement des entreprises qui peuvent en partir au gré des opportunités sur les territoires. En ce sens, elles jettent l'ancre et peuvent lever l'ancre quelques années plus tard. Les entreprises enracinées sont davantage celles qui ne se déplacent pas. Ainsi, selon cette terminologie, il est plus pertinent d'opposer l'ancrage à l'enracinement s'agissant de la localisation des entreprises sur le territoire. Or plusieurs auteurs (Frayssignes, 2001 ; Canada, Muchnik, 2013) abordent l'ancrage territorial comme la notion propre à décrire et analyser l'enracinement des firmes sur le territoire (Debarbieux, 2014). Cette critique est légitime car elle met en évidence à nos yeux le fait que les rapports entre entreprises et territoires ne se limitent pas à l'ancrage opposé au nomadisme. Pour autant, nous considérons que les mutations économiques récentes ont surtout mis en évidence le fait que les acteurs publics cherchaient à mettre en place les conditions cadre de l'ancrage des firmes sur le territoire, quitte à privilégier parfois le mode concurrentiel : en attirant et en retenant les entreprises , les collectivités entrent dans un processus de marchandisation du territoire. La concurrence vient alors de la multiplication de ce type de comportement créateur de concurrence territoriale. Cependant, celles qui souhaitent créer un rapport durable avec les entreprises doivent développer des critères et des relations qui pourront sous certaines

conditions déboucher sur l'enracinement des firmes. Par conséquent, nous considérons l'ancrage territorial comme la première étape de l'enracinement.

L'ancrage renvoie en tout premier lieu à un « attachement » volontaire des entreprises et des entrepreneurs à des réseaux et des aménités situés localement. Il s'inscrit dans le renouvellement du rapport firme-territoire, traduisant « un engagement réciproque de la firme et du territoire dans un processus de création de ressources spécifiques » (Zimmermann, 1998). On sort donc du cadre de la concurrence entre territoires arbitrée par l'entreprise au moment où se pose pour elle la question de son départ éventuel. La firme et le territoire s'inscrivent dans un parcours qui leur est propre, parcours au sein duquel leur interdépendance fluctue. L'ancrage vise la construction d'une relation s'inscrivant dans le temps et susceptible de prévenir le départ d'une entreprise au premier obstacle rencontré. Cette notion permet ainsi de réfléchir à la tension qui existe entre le besoin de proximité temporaire (Torre A., 2006) des entreprises et le désir des territoires que soit construite une relation durable.

Sur le plan des politiques publiques, il s'agit de passer « des politiques d'attractivité aux politiques de territorialisation ». Ces dernières s'inscrivent dans le temps long des processus de coévolution des territoires et des entreprises. Face aux aléas de la conjoncture macroéconomique auxquels les entreprises sont soumises, les politiques d'ancrage vont jouer un rôle de soutien et d'accompagnement. Dans l'éventualité d'un départ, il s'agit de considérer des critères liés aux services et aux réseaux locaux. En d'autres termes, il faut rendre l'entreprise dépendante du territoire autant que le territoire est dépendant de l'entreprise...

Les écrits et les politiques associés à l'ancrage territorial se concentrent souvent sur les entreprises sans réellement considérer les personnes qui en sont à l'origine, à savoir les entrepreneurs. Au moment de la création de l'activité, ces derniers ont tendance à faire appel à leurs relations sociales, familiales ou amicales (Reix, 1998). Cette dimension de l'ancrage individuel est donc importante dans une optique de développement économique local. Elle renvoie plutôt à la qualité de vie et aux services de l'économie résidentielle en général. Cette question concerne en particulier les coopératives de production, dans la mesure où une décision éventuelle de départ se doit d'être prise par la majorité des coopérateurs, qui peuvent être individuellement ancrés... Dans une

entreprise appartenant à l'économie dite conventionnelle, ce risque concerne surtout le chef d'entreprise.

La relation territoire/entreprise et l'ancrage dépendent finalement de la nature de l'entreprise et du territoire considéré. Les activités appartenant à la sphère de l'économie résidentielle, de par leur petite taille et la relation privilégiée entretenue avec les résidents, sont naturellement très ancrées aux territoires. Quant à la sphère productive, la taille de l'entreprise, son positionnement dans la chaîne de valeur ajoutée du produit, sa relation aux fournisseurs et autres sous-traitants, situés localement, ou encore la nature du marché visé sont autant de critères qui faciliteront ou compliqueront la tâche des politiques locales pour développer un ancrage territorial efficient.

Le foncier ne semble pas avoir d'impact sur l'ancrage territorial, comme si les implantations ou la localisation physique des activités étaient indépendantes du foncier. Si les acteurs et les relations qu'ils nouent sont au cœur des politiques de territorialisation, il serait logique que la production foncière de terrains pour l'activité des entreprises joue un rôle dans leur implantation et leur ancrage à travers des phénomènes de spécification de la ressource foncière ou de sa manifestation a minima comme actif sur le territoire.

2.4.2 Mobilités des hommes et des capitaux : les effets de la mondialisation

Au cours des 30 dernières années (période 1980-2010), la mobilité spatiale des entreprises s'est encore intensifiée. Les travaux d'études et de recherche sur ce phénomène sont déjà nombreux et montrent à quel point il imprègne la vie économique, et cela quelle que soit l'échelle géographique privilégiée (rapport de E. M. Mouhoub, Groupe Perroux, 2006).

En effet, les mouvements et les transferts de capitaux sont des faits économiques devenus courants qui ont facilité la mobilité géographique des entreprises. A cet égard, nous pouvons dire que l'on est passé de la mobilité des biens (échanges commerciaux),

forme initiale de la mondialisation économique, à la mobilité des activités (échanges intra-firmes, mobilités des implantations) et des capitaux (globalisation financière). Dans « Les nouvelles géographies du capitalisme » (Seuil, 2006), O. Bouba-Olga décrit parfaitement ces nouvelles formes de la mondialisation et les mobilités des activités et des ressources qu'elles induisent. Les investissements directs à l'étranger (IDE) et les investissements de portefeuille sont des « véhicules » majeurs de cette mobilité spatiale à l'échelle mondiale. Les IDE ont connu un rythme de développement quasi-ininterrompu depuis 1980 et ne semblent pas devoir se ralentir à l'avenir compte tenu de la montée en puissance des pays émergents parmi lesquels la Chine et l'Inde ou encore le Brésil et l'Afrique du Sud. La mobilité des capitaux s'est doublée d'une mobilité des entreprises et de leurs établissements pour au moins deux raisons : la recherche de nouveaux marchés de consommateurs et la recherche de bas coûts de main d'œuvre. Cette dernière correspond à la fermeture de site dans le pays d'origine et à l'ouverture d'un site dans le pays de destination et renvoie aux délocalisations. Ces comportements de mobilité des entreprises qualifiés dans certains cas de « nomadisme » de firmes constituent un fait structurant pour les pays développés. Une récente étude publiée par l'Insee (Insee première, juin 2013) et réalisée par Lionel Fontagné précise que, entre 2009 et 2011, « 4,2 % des sociétés marchandes non financières de 50 salariés ou plus implantées en France ont délocalisé des activités et 3,1 % l'ont envisagé sans le faire ».

Parallèlement, un mouvement inverse, les relocalisations, est aujourd'hui observé en France et s'accompagne d'une forte médiatisation alors qu'il reste un phénomène marginal compte tenu des données disponibles sur les relocalisations d'établissements (0,2% des créations d'emploi en 2009). En revanche, celles-ci témoignent de la mobilité soutenue des entreprises et de leur stratégie récente pour s'assurer de la qualité de leur processus de production (Boutary et Havette, 2009). Les relocalisations résultent certainement aussi de tentatives d'adaptations aux mutations économiques en cours telles que l'accroissement relatif des salaires dans les pays à bas coûts ou la hausse des prix de l'énergie qui peuvent occasionner des changements de localisation des activités pour certaines entreprises (« Time to rethink offshoring ? », hiver 2008. The Mc Kinsey Quarterly, 2008).

S'il est clair que les activités et les capitaux sont mobiles, quoiqu'à des rythmes et des échelles différentes, il est nettement moins aisé de faire le même constat pour les actifs. Cette observation vaut à la fois pour les emplois et pour les résidents. Pierre-Yves Peguy, Florence Goffette-Nagot et Bertrand Schmitt, dans « l'étalement urbain » (chapitre 9, « Economie Géographique : les théories à l'épreuve des faits » s/s la dir. De Catherine Baumont, Pierre-Philippe Combes, Pierre-Henri Derycke, Hubert Jayet. Economica, 2000) montrent que les populations et les emplois se déconcentrent mais font l'objet d'une variété et d'un nombre de travaux très inégaux entre les premières et les seconds. Ils rappellent l'interrogation schématique de Stiennes D.N. en 1982 (Do « people follow jobs » or « do jobs follow people? “: a causality issue in urban economics , Urban studies, 19, 187-192.).

A l'échelle mondiale, la mobilité des activités est un phénomène avéré qui peut expliquer l'apparition de friches économiques sur certains territoires ou à contrario la recherche de terrains plus vastes afin de répondre à des besoins de production et de stockage plus importants en raison des échanges inter-firmes ou intra-firmes. Les populations sont plus difficiles à analyser lorsque l'on cherche à comprendre si elles sont concernées, et dans quelle mesure, par la mobilité géographique. Certains considèrent que ce sont les emplois qui sont le moteur de la mobilité des individus à l'instar des grandes politiques d'aménagement du territoire des années 1960 lorsque les activités industrielles sont incitées à s'implanter en province. A l'inverse, et plus récemment, d'autres considèrent que ce sont les populations qui incitent les entreprises à se déplacer pour créer des emplois là où les actifs sont le mieux formés et les plus créatifs. Ce dernier type d'analyse renvoie aux travaux de Richard Florida (2002 et 2005), qui dans les années 2000, a développé le concept de « classe créative » pour rendre compte des villes qui offraient de meilleures perspectives professionnelles aux actifs orientés vers des métiers et des fonctions créatives dans les entreprises (communication, média, design, etc.) et souvent issues de classes sociales plutôt favorisées , voire de classes minoritaires. Florida en déduit trois caractéristiques communes observées dans les grandes villes nord-américaines : Talent, Technologie et Tolérance. Ces trois termes désignent cette classe caractérisée par des compétences et des qualifications élevées, un goût prononcé pour les technologies du numérique notamment, et une ouverture d'esprit favorable à un « melting pot ». Les territoires et

les villes favoriseraient le développement de ces caractéristiques et offriraient des taux de croissance économique supérieures à la moyenne nationale qui attirent à leur tour les entreprises (les emplois suivent les populations). Cette analyse développée dans un contexte particulier (Amérique du Nord, développement des technologies numériques, période de forte croissance économique) a montré ses limites dans le cadre européen où la mobilité est plus restreinte et le développement urbain est mû par des logiques différentes. Néanmoins, elle pointe la question de la mobilité des actifs et des populations et explore un champ, celui liant population et renouvellement urbain, puisque ces classes créatives s'implantent de préférence dans les centres villes et dans les quartiers en mutation. Aussi peut-on s'interroger de savoir si les développements de Florida ne sont finalement pas que la transposition dans le cadre nord-américain du phénomène de gentrification des villes et de leur centre historique observé en Europe occidentale depuis une trentaine d'années.

2.4.3 L'autre mobilité : les transferts d'activité entre territoires

A l'échelle locale, la mobilité spatiale des activités économiques se traduit aussi par des transferts d'activités entre territoires (communes, intercommunalités, départements, régions). Cette forme de mobilité se concrétise par des processus de desserrement (du centre vers la périphérie ou entre périphéries) : les établissements évoluent de la ville-centre vers la banlieue ou la couronne périurbaine si l'on se réfère à l'aire urbaine (Insee), ou bien opèrent des transferts d'une intercommunalité à l'autre si l'on retient un périmètre institutionnel. Le desserrement des activités et des emplois est un phénomène bien connu des géographes et des économistes : Beaucire et Chalonge (2011) montrent comment l'emploi se diffuse dans les couronnes périurbaines depuis 25 ans, faisant passer ces territoires d'un statut résidentiel à un statut de pôle d'emploi. Un emploi en CPU a 30% de chances d'être pourvu par un actif résident ailleurs. En Ile-de-France, le desserrement des emplois est enregistré dès les années 70, mais s'intensifie dans les années 80 et 90 avec des rythmes différents selon les périodes (de plus ou moins forte création d'emplois) et les distances par rapport au centre de Paris (1ère et 2ème couronnes d'agglomération). Ces faits montrent que la mobilité des emplois a déjà largement façonné les territoires et leur urbanisation.

Concernant le transfert des établissements, les travaux conduits par Lainé et Delisle (1998) entre 1989 et 1992 montrent que 160 000 établissements en moyenne annuelle ont changé de communes, soit 1,5% du total chaque année. D'autres travaux réalisés sur Saint-Etienne montrent que le territoire de l'agglomération a enregistré 4120 transferts entre 1990 et 2002. A Toulouse, on a enregistré à partir des fichiers du RCS (Registre du commerce et des sociétés) 20% de transferts d'établissements entre 1999 et 2007. Cette mobilité intra-territoriale résulte de facteurs différents à Toulouse et à Saint-Etienne mais elle traduit, sur des périodes différentes, des comportements de mobilité des entreprises en lien avec un besoin de développement ou d'extension du foncier (Poupard, 2013).

Dans le cadre de ces mobilités spatiales décrites auparavant (mondialisation des échanges et des investissements, transfert et desserrement des établissements), le foncier peut être perçu comme un « marqueur » dans la mesure où les années 1970 à 2000 sont des périodes d'expansion et de consommation foncière pour le développement économique.

A l'époque des ensembles de production de grande taille (grands sites de construction automobile, d'assemblage de biens manufacturés, d'entrepôts logistiques et de zones commerciales accompagnant le développement urbain des villes), la consommation foncière est extensive et accompagne les mutations économiques. Les ressources foncières sont donc largement exploitées pour accueillir les entreprises en développement. La crise qui affecte les économies occidentales à partir de 1973 et de 1979 avec les deux chocs pétroliers ne modifie pas la nature des activités consommatrices : avec la désindustrialisation, les friches industrielles deviennent plus nombreuses et les activités qui les remplacent seront plus souvent tertiaires. Concernant les territoires, le foncier est essentiellement un support ou un facteur de production pour les établissements implantés et un facteur d'attractivité pour les collectivités qui en disposent.

Tableau récapitulatif

Articulation entre le foncier et les activités économiques selon les courants théoriques présentés en partie 1

	Caractéristiques de l'espace et du sol dans les théories	Type d'activités économiques présentées	Mode d'articulation et variable d'ajustement	Apports pour une refondation
« Dominante » foncier				
Théories des précurseurs et physiocrates Smith	La terre agricole comme source de développement liée aux lois naturelles	Activités agricoles (société agraire)	Fiscalité royale Impôts et prélèvements optimaux sur les activités agricoles	
Théories classiques Ricardo et Marx	Qualité des terres agricoles l'origine de la rente et valeur travail comme source de revenus fonciers pour les propriétaires	Activités agricoles et premières industries (société industrielle et commerce international)	Rente de fertilité différentielle	
Théories Néo-classiques Walras, Jevons et Menger	Homogénéité et continuité, espace-point (représentation microéconomique)	Entreprises représentées sous forme d'agents économiques	Agents économiques représentés, prix résultant de l'équilibre entre offre/demande	
Théories spatialistes Von Thünen, Muth -Mills - Alonso Burgess - McKenzie - Park	Homogénéité et continuité, centre-ville et périurbain, multiplicité des centres	Activités agricoles et industrielles puis tertiaires (société urbaine)	Rente foncière de localisation et zones spécialisées pour les activités ; coûts de transports et distance	Prise en compte des zones spécialisées et de leur rôle dans la formation de la rente foncière
Théories hétérodoxes H. George S. Mill Comby etc.	Propriété privée et foncier, développement urbain – les « 6 marchés fonciers »	Activités industrielles et tertiaires et agricoles (société post industrielle et périurbaine)	Plus value foncière et spéculation, rétention et anticipation foncière	Comportement des acteurs dans la création d'une plus-value foncière
« Dominante » économie géographique				
Théories de la NEG Marshall Krugman	Régions continentales, villes Homogénéité et continuité de l'espace (représentation macro et méso économique)	Activités industrielles et tertiaires, secteurs d'activités modélisés (2 entreprises, 2 régions)	Concentration et métropolisation, externalités positives, coûts de production (transport, MO)	Les effets de concentration sur le développement et l'ancrage des activités sur un territoire
Théories de	Territoire fonction des	Activités	Revenus et	Le processus

l'Économie territoriale Économie résidentielle Milieus Innovateurs Proximités Conflits Ressources	mobilités et des revenus Territoire construit social par les coordinations entre des acteurs, territoire rural ou urbain (foncier implicite), ressource située et fixe (représentation méso économique)	résidentielles / Productives Activités agricoles, industrielles et tertiaires	dépenses des acteurs économiques Gouvernance locale, spécialisation et différenciation, rente territoriale et mobilité/ancrage des activités sur les territoires	d'émergence de la ressource territoriale et des formes de coordinations nécessaires à un ancrage territorial des activités
--	--	--	---	--

Les activités économiques s'articulent autour du rapport à l'espace et des coordinations développées par les acteurs locaux qui mettent en évidence une relation particulière au foncier. Cette relation procède d'un processus d'émergence et de construction d'une ressource foncière territoriale qui va ancrer les entreprises et leurs activités au-delà des mécanismes de rente foncière de localisation qui peuvent se produire et provoquer l'éviction des activités mobiles ou « déconnectées » de la ressource foncière territoriale. Cette déconnexion peut se traduire par le nomadisme des entreprises et l'absence d'accord ou de coordination avec les collectivités et les autres opérateurs privés (investisseurs, promoteurs, financeurs du développement territorial). A l'inverse les coordinations développées (exemple : la gouvernance locale) sur le foncier vont permettre de renforcer les facteurs du développement et/ou de spécifier la ressource foncière dans le processus de développement territorial. La concentration peut traduire alors l'affirmation de la ressource foncière territoriale quand celle-ci remplit une fonction de redéployabilité vers d'autres usages et d'autres secteurs d'activités (la chimie remplacée par les biotechnologies ; les nanotechnologies se substituant aux industries électroniques à Grenoble). Il ne s'agit pas d'affirmer qu'une industrie a remplacé une autre à partir de la ressource foncière mais simplement que cela s'est traduit spatialement et a été possible notamment parce qu'il existe une ressource foncière territoriale sur les territoires concernés.

MÉTHODOLOGIE D'INVESTIGATION ET D'ANALYSE POUR PRÉCISER LA PROBLÉMATIQUE ET LES HYPOTHÈSES

La démarche et les choix opérés pour la partie 1 suivent un cadre précis que nous détaillons dans les paragraphes suivants. Ils montrent à la fois les champs couverts par notre recherche bibliographique et ses conséquences en matière d'hypothèses. Ensuite, s'inscrivant dans une double démarche académique et professionnelle, nos travaux portent aussi le point de vue du monde professionnel sur les questions foncières et de développement économique territorial. Nous avons cherché à intégrer ces préoccupations dans nos travaux afin d'enrichir nos hypothèses dans le cadre d'entretiens et de séminaires professionnels auxquels nous avons participé pendant la préparation de la thèse.

Constitution d'une bibliographie et analyse des références

Les recherches documentaires alimentent la structuration du sujet de recherche et permettent d'en préciser les contours. Les investigations ont donc porté sur les sources de la littérature scientifique, de la documentation technique et plus rarement des publications de la presse numérique.

Ensuite, en inscrivant la recherche dans le champ assez large du foncier-aménagement et du développement économique territorial, il était nécessaire de suivre deux pistes de recherche documentaire : celle des recherches dans le domaine du foncier et celle des recherches dans le domaine du développement économique territorial. Chaque piste se décomposant en plusieurs sous-domaines que nous précisons plus tard afin de justifier ceux que nous avons écarté et ceux qui nous paraissaient très pertinents et fructueux a priori. Cette méthode se justifie à nos yeux pour deux raisons :

- les recherches connues et identifiées dans le domaine du foncier économique sont quasi-inexistantes et celles qui abordent les relations entre foncier et activités économiques, quoique plus fréquentes, n'ont pas permis de constituer un premier socle de références et d'analyses pour préciser la problématique ;
- la documentation technique francophone est riche mais les analyses sont trop souvent inscrites dans un cadre restreint : une commande publique locale ou des questions très marquées par le contexte locale des politiques publiques.

Le choix d'une recherche dans deux directions différentes a été plus fructueux car il nous a permis de montrer en quoi le foncier et le développement économique territorial sont liés et par quels biais le foncier devient une ressource territoriale pour le développement économique. Les travaux initialement indépendants ont été mis en relation et ont permis d'identifier des leviers pour l'action publique locale.

Les outils utilisés pour préciser le champ d'investigation et les travaux antérieurs disponibles dans le champ du foncier et de l'aménagement :

Revue de la littérature scientifique et technique anglo-saxonne et francophone accessible et technique existante sur le foncier en général et sur le foncier économique en particulier : Une analyse des principaux rapports techniques et scientifiques parus au cours des années 1990 et 2000 : de ce point de vue, les publications de Jean-Louis Guigou (*La rente foncière urbaine*, 1981) et plus tard de Sonia Guelton (*Économie de l'Aménagement*, 2008) offrent des ressources documentaires et une analyse approfondie des travaux effectués qui intègrent directement ou indirectement les questions foncières et le rôle des activités économiques dans une perspective historique et de recensement dans les deux cas. La plupart des références bibliographiques et les lectures sont alimentées par ces deux références ainsi que par les articles réalisés dans le cadre de la Revue Études Foncières. La documentation technique a été exploitée à ce stade : les études et recherches conduites par les agences d'urbanisme et l'Insee, par les collectivités

territoriales ou par des bureaux d'études spécialisés en urbanisme, aménagement, foncier ou développement territorial.

La mise en place d'une veille documentaire sur internet (scoop it) à partir de mots clefs permettant d'identifier les publications de la presse numérique et des revues scientifiques et techniques francophones se rapportant au champ d'investigation défini avec les termes suivants : foncier, zone d'activités, immobilier d'entreprise, foncier économique, activités économiques. Ainsi, les travaux et débats concernant les rapports entre foncier et développement économique sont clairement dans le champ des interventions des collectivités territoriales, de la fiscalité locale et de la vie économique des entreprises sur les territoires. Bien sûr, ces informations ne constituent pas un socle pertinent pour la recherche mais elles éclairent sur les facteurs conjoncturels qui influent sur le champ de notre recherche. Il s'agit notamment des multiples informations qui jalonnent la presse locale et nationale sur les cessions et les acquisitions de terrains et de locaux dans les territoires et le plus souvent celles qui se situent en Île-de-France (principal marché). Il s'agit aussi des informations et des communiqués de presse que les acteurs de l'investissement immobilier souhaitent diffuser en matière de stratégie d'investissement. La communication bien « huilée » de ce secteur professionnel et la communication des collectivités territoriales forment un ensemble cohérent.

Les outils utilisés pour préciser le champ d'investigation et les travaux antérieurs disponibles dans le champ du développement économique territorial

Une revue de la littérature scientifique et technique anglo-saxonne et francophone accessible et technique existante sur le développement économique territorial :

Dans ce domaine, il existe d'importantes références liées aux parutions d'ouvrages académiques et d'articles dans de nombreuses revues scientifiques francophones et anglophones. Les travaux en économie spatiale et urbaine, en économie territoriale ou encore en géographie économique sont riches et accessibles. Plus nombreux que dans le domaine « foncier et aménagement », les références et les travaux scientifiques peuvent s'opposer ou se compléter : les courants qui analysent les facteurs de croissance et de localisation des entreprises sur les territoires procèdent par des analyses quantitatives et fondées sur la concentration des activités comme principal facteur explicatif aux gains de productivité ; les courants qui étudient le développement et le cadre de vie des actifs et de la population privilégient l'analyse plus qualitative des facteurs de développement d'un territoire défini comme la conjonction d'acteurs localisés et d'un espace qu'ils s'approprient. Ils n'analysent pas la croissance économique mais les formes prises par le développement et par les inégalités territoriales produites. Le développement économique territorial renvoie à ces deux courants que l'on retrouve dans la littérature étudiée. Sont analysés les principaux rapports techniques et scientifiques issus d'organismes tels que les services ministériels intéressés par les dynamiques économiques territoriales dans la mesure où leurs interventions en faveur de l'aménagement du territoire ou du développement économique local peuvent avoir des effets plus ou moins positifs. Il s'agit notamment de la Datar, du Ministère de l'Équipement et des Transports ou encore du Ministère de l'Économie et des Finances mais aussi des collectivités territoriales qui ont développé des outils de connaissance et d'analyse territoriales après les réformes territoriales successives (années 1990 et 2000).

Les premières questions et les hypothèses sur les relations entre foncier et développement économique dans la littérature académique et technique ...

Les relations sont faiblement prises en compte dans la littérature technique et scientifique mais il existe des éléments convergents sur la faible efficacité des instruments de la planification réglementaire face aux objectifs de croissance économique. Le développement des activités économiques sur les territoires par desserrement urbain constitue un volet de cette articulation. La ré-émergence d'enjeux de requalification et de mutation des espaces d'activités économiques (secteur industriel, secteur tertiaire) dans le contexte des lois Grenelle 1 et 2 portant Engagement National pour l'Environnement en est un autre, plus récent et toujours complexe d'un point de vue technique et économique. Enfin, le besoin d'assurer le développement économique des territoires dans un contexte de fortes mutations socio-économiques et institutionnelles (réformes territoriales) depuis le début des années 2000 est récurrent dans la littérature scientifique et technique.

Réalisation d'entretiens préparatoires pour la recherche auprès de chercheurs et de professionnels,

participation à des séminaires techniques

Nous avons mené des entretiens exploratoires auprès de professionnels et de chercheurs sur différentes dimensions (planification et activités économiques ; financiarisation de l'immobilier ; étalement urbain et activités économiques ; développement et ressources territoriales ; aménagement économique et fiscalité locale). Ces dimensions ont été définies en fonction des articulations qui nous ont paru structurantes pour caractériser les relations entre foncier et développement économique.

La Planification spatiale – les usages du sol – localisation et implantation des activités : la planification urbaine (POS, schéma de cohérence territoriale, Direction territoriale d'aménagement, schéma directeur, etc.) régleme nte la localisation des fonctions urbaines (logement, équipement public, voirie, activités, espaces verts et naturels, agriculture). Il s'agit donc de cerner le rôle de l'action réglementaire sur les activités économiques. Comment la planification produit des droits d'usage du sol pour les entreprises et les propriétaires et sous quelles formes et quels en sont les effets pour le territoire ?

L'aménagement économique et la fiscalité économique locale : lorsque la réglementation urbaine l'autorise ou y encourage, des actions d'aménagement et de construction peuvent être décidées et donnent lieu à une opération qui suit un processus particulier et très technique (contraintes juridiques, financières, constructives et paysagères). La production foncière de terrains d'activité suppose des opérations d'aménagement et une intervention des pouvoirs publics financés par la fiscalité locale et permettant de lever l'impôt pour aménager et investir sur les espaces aménagés, mais comment ? A quelles conditions ? Pour quels résultats ?

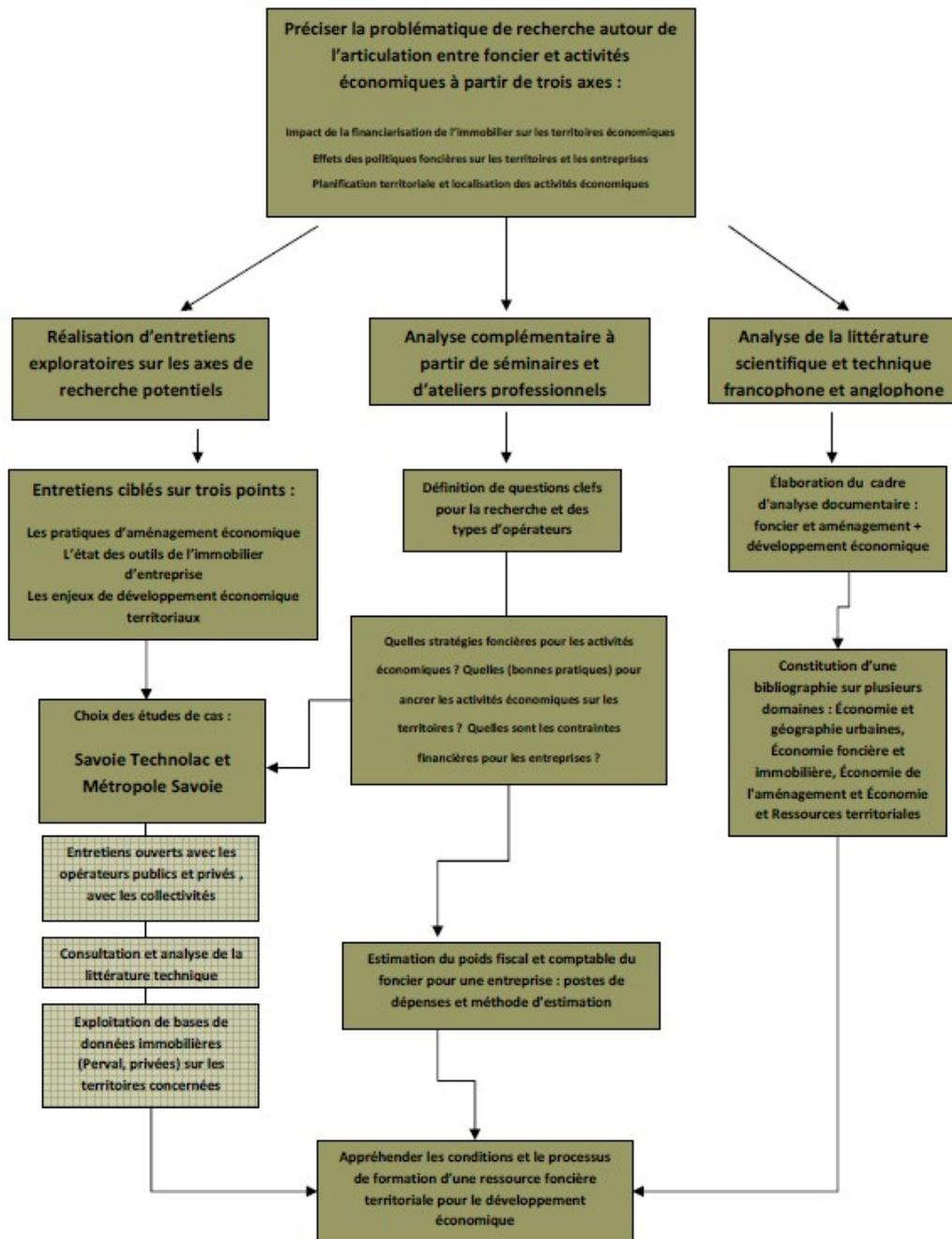
L'étalement urbain et les activités économiques : les entreprises ont besoin de terrains pour se développer et pour mettre en œuvre leur « process » de production. Dans ce cas, elles mobilisent des parcelles et des surfaces inégales liées aux fonctions de l'établissement implanté sur le territoire (production – commercialisation – stockage). En quoi sont-elles consommatrices d'espace et favorisent elles l'étalement urbain, une expression souvent utilisée dans le cas des habitations construites en diffus mais peu usitée pour les activités économiques.

La financiarisation de l'immobilier : les relations entre le secteur de l'investissement (banques d'affaires, fonds de pension, sociétés foncières, fonds d'investissement) et le secteur de l'immobilier sont apparues il y a seulement une trentaine d'années environ mais ont fortement affecté les modèles économiques dans le secteur de l'immobilier en intégrant des outils financiers jusqu'alors peu connus et essentiellement employés par les professionnels de l'investissement. Le phénomène de financiarisation peut-il expliquer les effets observés de déconnexion entre les entreprises localement présentes et les locaux et surfaces aménagés sur les mêmes territoires ? Comment ? Quels sont les impacts effectivement produits sur les relations entre le foncier et les activités économiques ? Cela concerne t-il toutes les entreprises et toutes les activités ?

Le développement économique et la ressource territoriale : les territoires sont marqués par des différences et des inégalités socio-économiques. Certains réussissent mieux que d'autres et attirent des populations toujours plus nombreuses créant aussi des externalités négatives. Ces processus complexes mettent en œuvre l'émergence de ressources locales génériques puis spécifiques parmi lesquelles le foncier a longtemps été « ignoré ». En montrant ce que pourrait être cette ressource territoriale foncière, il est possible d'en identifier le rôle (favorable ou non) pour le développement économique. De ce fait, l'approche par la ressource territoriale interroge le rôle des politiques publiques locales et notamment des politiques foncières.

Durant ces entretiens préparatoires, des personnalités qualifiées et des chercheurs ont été interrogés relativement aux rapports entre les entreprises et l'immobilier ou encore par rapport aux questions foncières. Les enjeux de localisation et le rôle des investisseurs en immobilier d'entreprise ont bien sûr été abordés.

Schéma de la démarche méthodologique de la thèse



La représentation du foncier dans la théorie standard passe par des modalités qui ont évolué au fil du temps et ce, sur la période qui démarre dès le XVIIIème siècle avec les Physiocrates pour s'achever au XXème siècle dans les années 1970 et 1980. Pendant cette longue période, la représentation du foncier va de pair avec le développement économique des pays occidentaux : la représentation passe par le développement de l'activité agricole et des villes liées au fonctionnement des marchés et des foires, puis, par le développement de l'activité industrielle et des services liés aux révolutions industrielles successives. La théorie standard propose une construction autour d'un modèle de la rente foncière agricole et différentielle, puis un modèle de rente foncière de localisation.

Ce modèle sera affiné au fil des années et aura pour marqueur, d'une part l'hypothèse d'une organisation urbaine « centre-périphérie » qui structure le fonctionnement du marché foncier et, d'autre part, des agents économiques effectuant des choix rationnels à partir de leur sensibilité à la distance au centre. Les comportements sont guidés par ces deux hypothèses et par une vision de l'espace homogène et continu dans les théories de la fin du XIXème et du XXème siècles. Nous avons retracé ces évolutions dans le *tableau page 68* dans les théories où la dominante « foncier » permet de comprendre les articulations observées entre activités économiques et foncier.

Les théories des « spatialistes » (de Von Thünen à Alonso) proposent une analyse par la rente foncière de localisation. Elles affectent une valeur au foncier selon sa localisation dans l'espace continu et homogène d'abord, puis avec les développements plus récents, selon sa situation dans un espace urbain où les zones de spécialisation font varier la valeur accordée au foncier par les activités qui y sont implantées et qui cherchent à s'y localiser. Bien évidemment, la distance et les coûts de transports ne sont pas « évincés » du raisonnement dans les derniers développements dus aux « spatialistes », mais ils sont remplacés par les temps d'accès qui donnent une unité de mesure plus juste de la distance dans les grandes villes nord-américaines, asiatiques ou européennes souvent citées en exemple dans les articles scientifiques de ce courant. Cet ensemble théorique souffre d'une carence liée à la prédominance du marché et de ses mécanismes comme mode de régulation : la demande de localisation et l'offre spatiale sont régulées par le coût du transport ou par la valeur-temps que les économistes ont ensuite traduit par

une valeur tutélaire. Celle-ci peut alors être exprimée en valeur monétaire et son expression fonde les potentialités de gains de productivité apparente du travail. Cependant, ces mécanismes empêchent d'engager une analyse fondée sur les effets produits par les territoires. Les premiers développements dus à J.S Mill ont permis de spécifier des différences de comportements des acteurs économiques en fonction de la création d'une plus-value foncière. La marge brute du promoteur et la rétention foncière exercée par le propriétaire ne sont que les conséquences de comportements aux étapes qui jalonnent le processus d'aménagement urbain. Bien plus tard et dans une approche nettement plus empirique, les 6 marchés fonciers présentés dans les années 2000 par Joseph Comby et affirmés par de nombreuses contributions à la revue technique « Etudes Foncières » devenue aujourd'hui « Revue Foncière », ont permis de segmenter le foncier selon ses fonctions mais surtout selon le type de propriétaire foncier initial et la destination du foncier : pour quel usage peut-on définir la valeur foncière et son prix ? Ici, paradoxalement, nous nous éloignons des articulations entre activités économiques et foncier mais nous appréhendons mieux ce qui, dans le foncier, se rapproche de l'économie des territoires et des effets dus à ses usages et à ses impacts sur la valorisation du prix des terrains lesquels diffèrent sensiblement des modèles « spatialistes ».

L'économie spatiale et la Nouvelle Économie Géographique élaborent des modèles d'analyse dans lesquels les articulations entre activités économiques et foncier sont largement présentes et expliquées par les mécanismes de la rente foncière (de localisation). Les effets externes d'agglomération expliquent à la fois la recherche de la concentration spatiale et la concurrence spatiale qui va s'exercer entre les entreprises, entre les entreprises et les ménages, entre les ménages pour se localiser dans les secteurs géographiques les plus recherchés ou les plus accessibles. Cependant, le modèle théorique de base de la N.E.G. est un modèle simplifié qui explique surtout la concentration spatiale à l'échelle régionale (région urbaine du Nord-Est des États-Unis par opposition à une autre région du monde industriel). Les hypothèses d'homogénéité et de continuité de l'espace peuvent être critiquées (Guigou, 1982) mais en quoi ces modèles permettent-ils d'expliquer les interactions entre des acteurs publics et privés sur les territoires, les formes de coopérations qui se développent, les éco-systèmes locaux d'innovation, le développement massif des parcs d'activités économiques et une

offre foncière économique souvent qualifiée de pléthorique et disproportionnée par rapport aux besoins des entreprises ?

A cet égard, les théories de l'économie territoriale proposent des facteurs explicatifs très différents et riches pour comprendre les raisons des entreprises à se localiser, s'ancrer et parfois s'enraciner sur un territoire. Ces facteurs n'ignorent pas le rôle des marchés (fonciers, immobiliers, sectoriels) mais ils sont confrontés avec les motivations des acteurs qui sont très différentes d'un type d'entreprise à l'autre et souvent liées à l'histoire et à la géographie. Les articulations entre les activités économiques et le foncier seront « territorialisées ». Elles seront le fruit des coordinations et des modes de coopération investis par les acteurs publics et privés. Ces coordinations définissent elles-mêmes des territoires et le foncier n'échappe pas au territoire, il contribue à le façonner ! Les analyses de l'ancrage territorial ou de la rente territoriale ont montré comment se construisent des filières et des spécialisations parfois à des échelles géographiques très fines (bassin de vie ou agglomération) fondées sur des actifs spécifiques. Le processus d'émergence de la ressource territoriale emprunte à ces analyses tout en mettant en évidence les étapes et les formes de coopération nécessaires pour « révéler » la ressource territoriale.

En s'appuyant sur ce dernier concept, il est possible de montrer en quoi le foncier et le territoire sont centraux dans le développement économique et dans l'ancrage territorial des activités pour refonder l'approche théorique de la relation entre foncier et développement économique. Avant d'illustrer les perspectives et les limites de ce concept, nous allons montrer que ce changement de regard s'appuie aussi sur un changement de fonction et de caractéristiques du foncier : il devient une interface du développement économique territorial au lieu d'être un facteur de production de ce développement qui traduirait une dotation en facteur « sol » dont la quantité serait une fonction croissante de la productivité du territoire et de sa compétitivité. A nos yeux, le référentiel spatialiste n'est plus satisfaisant pour la théorie du développement économique territorial et sa traduction opérationnelle dans les politiques locales s'essouffle. Cette dernière tendance implique selon nous de *passer de politiques locales de la réserve foncière à des politiques territoriales de la ressource foncière.*

PARTIE 2

Renouveler les politiques foncières pour promouvoir les activités économiques

La partie précédente a permis de présenter et de mieux comprendre la nature complexe et multidimensionnelle des articulations entre le foncier et les activités économiques. Ces articulations se concrétisent dans les théories de la rente foncière mais aussi dans les théories de la localisation des activités et du développement territorial. Nous en déduisons que le territoire occupe un rôle central à travers le système d'interactions qui se met en place. Celles-ci résultent des mutations économiques et urbaines survenues au cours des quatre dernières décennies et se matérialisent notamment dans les relations entre les entreprises et les pouvoirs publics.

Il nous faut donc expliciter ces interactions et leurs évolutions et montrer *en quoi le foncier, de variable d'ajustement des politiques publiques locales et « facteur de production » pour les entreprises, devient désormais un outil d'accompagnement du développement économique territorial*. Un tel outil nécessite de définir des stratégies foncières territoriales afin d'articuler le foncier aux activités économiques. Ces stratégies faciliteront l'émergence de coopérations avec les opérateurs privés de l'aménagement et de l'immobilier. Dans ce cas, elles rendent possible le processus de création d'une ressource foncière territoriale. Nous considérons par conséquent que l'espace n'est pas homogène et, qu'associé aux interactions entre entreprises d'une part, entre entreprises et pouvoirs publics d'autre part, il forme le « territoire économique ». Ce territoire se décline différemment selon la nature des activités et des interactions, ainsi que selon les politiques publiques d'aménagement et les politiques foncières engagées. Bien sûr, les politiques publiques concernées par le foncier et les activités économiques ne représentent pas la totalité des modes de soutien et d'accompagnement aux entreprises sur les territoires. Nous ne traiterons pas notamment des politiques de subvention directe ou indirecte aux entreprises, ni des aides individuelles ou collectives aux établissements, ni des politiques systémiques (Carré D., 2009) que portent les collectivités à travers les clusters, les grappes ou les pôles de compétitivité. Des liens avec le foncier peuvent être établis à travers l'installation sur un site d'un ensemble d'activités de R&D ou du regroupement d'acteurs publics et privés d'une même filière, à partir d'opérations foncières et immobilières dédiées. A Toulouse, une vaste opération autour du secteur de la santé a permis d'aménager un ensemble immobilier (220 hectares et 330 000 m² de surfaces)

dédié nommé l'Oncopole regroupant des entreprises privées (Pierre Fabre, Sanofi) et des organismes publics (CHU). Cependant, lors des séminaires et échanges professionnels ou à l'analyse de nombreux documents techniques, il s'avère que le champ d'articulation entre activités économiques et foncier concerne plus particulièrement : les politiques de planification urbaine, territoriale et spatiale à différentes échelles ; les instruments de la réglementation urbaine ; les politiques d'aménagement économique et de soutien à l'immobilier d'entreprise ; les politiques foncières ainsi que la fiscalité économique locale assise sur une base foncière ou immobilière des activités implantées localement.

Evaluer des politiques publiques en faveur du développement économique à partir d'un critère commun peut paraître arbitraire. Pourtant, nos analyses se fondent sur un référentiel d'action et de politiques publiques (Muller, 1990) issu de pratiques professionnelles formalisées au sein d'associations et d'organismes professionnels (Société Française d'Évaluation-groupe « Développement économique », Association Rhône-Alpes pour le Développement Economique Local, Réseau national de l'économie territoriale). Par ailleurs, il faut souligner que ces constats sur les politiques publiques et leurs évolutions depuis quelques années n'est pas sans lien avec la crise de l'État et de ses modes d'intervention. Comme l'écrit Pierre Muller (1990) « les transformations se présentent d'ailleurs sous la forme d'un paradoxe : d'un côté, on assiste à une sorte de montée en puissance de l'État régulateur, manifesté par la prodigieuse multiplication des interventions publiques dans tous les domaines de la vie quotidienne. Mais dans le même mouvement, ce triomphe s'accompagne d'une profonde remise en cause des modèles d'action qui semblaient avoir fait le succès même de l'État, comme le montre le développement depuis les années 1970, des thèses néolibérales, même si, avec la crise sociale et économique des années 2010, la question du rôle de l'État semble à nouveau posée ». Ainsi, des transformations ont produit cette multiplication des interventions publiques dont nous chercherons à rendre compte à l'aide de l'analyse des politiques publiques (planification, réglementation urbaine, aménagement et soutien à l'immobilier, puis enfin, politiques foncières et fiscalité locale).

Il est donc intéressant de noter à cet égard qu'une des premières clefs de décomposition des politiques de développement économique concerne la distinction

entre politique d'aide directe (Cauquil, 2000) et indirecte. Dans notre cas, nous nous situons dans le cas de politiques indirectes. Cela ne signifie pas qu'elles seraient moins importantes, moins déterminantes pour le développement des activités économiques. Il s'agit surtout de politiques qui ne s'adressent pas à la production et aux services fournis par une entreprise en particulier, ni à une entreprise en particulier ou encore à une filière spécifique. Les politiques sectorielles ou catégorielles constituent d'autres formes de soutien sur lesquelles nos travaux ne portent pas en l'occurrence. D'ailleurs, nous aurons l'occasion d'explicitier pourquoi de telles politiques sectorielles présentent à la fois un risque pour la collectivité et une impasse pour le territoire.

Nous nous inscrivons donc dans les propos de Pierre Muller : c'est à dire la remise en cause des modes d'intervention publique traditionnelle et la mise en évidence de mécanismes nouveaux qui sous-tendent l'action publique qui sont en décalage avec le référentiel de politique publique précédent. En effet, pour passer d'un référentiel fondé sur *un foncier variable d'ajustement des politiques publiques locales et simple facteur de production pour les entreprises, à un foncier outil d'accompagnement du développement économique territorial, nous allons nous pencher sur les facteurs de changement et sur les tendances émergentes de cette évolution.*

Le précédent référentiel de politique publique s'appuie sur la planification spatiale, l'aménagement économique et l'action foncière : ces trois facteurs ont pour objectif commun la mise à disposition de terrains et de locaux auprès des entreprises par la création d'une offre locale en fonction d'enjeux d'équilibre et de répartition des activités sur le territoire national dans les années 1950 à 1980, puis en fonction d'enjeux de concurrence territoriale et d'attractivité territoriale à partir des années 1990 et 2000. Cependant, au cours de ces deux périodes, le foncier est bien une variable d'ajustement et un input local de l'entreprise. Les collectivités et l'Etat privilégient la formation de pôles de croissance (années 50 à 80) et de clusters (années 90 et 2000) pour lesquels le foncier est un support ou un input de l'offre qu'ils destinent à l'accueil de grandes firmes ou d'écosystèmes économiques locaux. C'est d'ailleurs une variable importante des décisions d'implantation et l'insuffisance de l'offre foncière est perçue comme un désavantage assez net pour accueillir des entreprises multinationales (Bakys Henry,

1977). Cette dimension s'est considérablement restreinte aujourd'hui et accueillir des entreprises n'est plus une question d'offre foncière. L'intérêt de ce type d'approche et d'une vision purement spatiale n'est plus au cœur des débats.

La transformation des logiques d'intervention et de référentiel de politique publique se dessine depuis peu à travers le constat des faiblesses des politiques de planification spatiale face aux exigences économiques et à la révision des politiques publiques locales. L'affirmation de politiques foncières territoriales devient plus centrale parmi les préoccupations des pouvoirs publics locaux. Mais ce sont aussi les entreprises (TPE, PME, ETI ou grands groupes) qui ont des demandes davantage différenciées et plus souvent évolutives en raison des retournements rapides des cycles économiques.

Chapitre 3 :

Les activités économiques et la planification spatiale

La planification spatiale a accompagné le développement économique à partir des orientations d'aménagement du territoire national dès les années 1950-1960 et des schémas nationaux d'aménagement et de développement du territoire qui les ont mises en œuvre. Jusqu'aux années 1980, la planification contribue à assurer l'aménagement et l'équipement des territoires selon des logiques de rééquilibrage et de polarisation de la croissance économique (Lacour et alii, 2013 ; Merlin, 2002). Le développement économique apparaît dans les années 1950 à 1970 comme un élément majeur des politiques d'aménagement du territoire (Géneau de la Marlière I. , 2015).

A partir des années 1990, la planification spatiale disparaît au profit d'une planification territoriale dans laquelle les activités économiques échappent aux instruments de la planification. Considérées comme un enjeu spécifique, lié à la concurrence internationale et à la mondialisation économique, le développement économique « s'émancipe » des outils de la planification pour construire sa propre démarche fondée sur les filières, la recherche de la compétitivité et l'aménagement de zones et de parcs d'activités. Il s'agit de stratégies locales de développement économique dont les grandes agglomérations se dotent mais aussi quelques villes moyennes et parfois même certains territoires de projet (Pays).

Alors que la politique régionale de cohésion initiée par la Commission Européenne se développe dans les années 1990, le développement économique local devient le principal vecteur de rattrapage des territoires « en retard de développement » ou « en reconversion industrielle ». Les activités économiques ne sont plus un moyen

d'aménager le territoire mais deviennent un enjeu d'attractivité territoriale et de reconnaissance pour promouvoir la croissance et concurrencer les autres territoires. La planification spatiale devient un vecteur de mobilisation et d'incitation des acteurs économiques et publics.

Mais par ailleurs, le rôle de la planification spatiale dans la lutte contre l'étalement urbain se renforce au début des années 2000 (Loi SRU, 2002). Plusieurs textes législatifs sont à l'origine de politiques publiques de limitation de l'urbanisation. Les leviers sont multiples : planification urbaine, réglementation de l'urbanisme plus restrictive, fiscalité foncière incitant à la densification (VSD) ou encore outils fonciers redécouverts (AFU). Le mouvement s'oriente dans deux directions différentes : une planification spatiale ayant pour principal objectif la limitation de l'artificialisation des sols et des programmes territoriaux favorisant l'accueil d'activités économiques et favorables à la compétitivité entre territoires.

Les résultats de recherches conduites dans les années récentes (Henneberry et al. , 2005) convergent : la planification et la réglementation pour limiter ou contraindre l'urbanisation en général et l'implantation des activités économiques en particulier ont des effets souvent contre-productifs. En effet, les activités économiques ont alors tendance à s'installer ailleurs, là où les conditions d'accueil seront moins coercitives et où la planification proposera des règles claires et stables dans le temps. Autres effets observés : les déplacements sont plus importants et les coûts pour la collectivité s'accroissent et produisent des effets récessifs tels que la baisse ou la stagnation de la croissance de la production et des emplois.

3.1 Les instruments de la planification spatiale et leurs effets sur le développement économique des territoires

Les outils d'aménagement et d'équipement des territoires depuis des années 1960 aux années 2000

Après la reconstruction de la France pendant la période de l'après-guerre (1945-1960),

la politique de planification spatiale de l'aménagement du territoire définit des orientations nationales traduites dans les plans quinquennaux, accompagnés parfois de plans sectoriels (infrastructures ferroviaires et routières, télécommunications, etc.). Le principe du plan quinquennal est abandonné avec la mise en œuvre de la décentralisation des lois dites Defferre (1982 et 1983) et avec le constat que cet outil devient inefficace compte tenu des mutations socioéconomiques (le dernier plan quinquennal et le dernier schéma national d'aménagement et de développement du territoire prennent fin en 1990).

Pendant les années 1960 et 1970, les politiques de planification spatiale de l'aménagement du territoire ont été des politiques destinées à équiper le territoire en infrastructures, à équilibrer son développement urbain et économique et à favoriser l'accueil d'activités économiques en privilégiant des spécialisations sectorielles dans certains cas. Ces interventions, de natures différentes, ont nécessité une utilisation extensive de terrains naturels et agricoles afin d'aménager les infrastructures ferroviaires et aéroportuaires, les grands ensembles et les entreprises industrielles implantées dans les régions françaises et en provenance de la première couronne parisienne.

A cet égard, une telle politique de planification spatiale, définie au niveau national, s'est appuyée sur le recours à une offre foncière abondante et à faible coût. Il s'agit d'un point important puisque le foncier devient dans cette perspective une variable d'ajustement pour l'accueil d'activités encore essentiellement industrielles (y compris dans les années 1980 et 1990). Ceci s'applique à des régions et des territoires qui ont déjà connu des difficultés économiques liées à la crise des années 1970 provoquée par les chocs pétroliers de 1974 et 1979, et également à ceux qui doivent faire face au recul démographique entraîné par l'exode rural des décennies précédentes. Avant d'aborder dans le chapitre suivant les politiques d'aménagement traditionnelles pour les activités économiques, nous présentons les principales caractéristiques de la politique nationale de planification spatiale pour l'aménagement du territoire. Elle constitue le niveau macro qui va permettre la mise en œuvre des politiques d'aménagement traditionnelles assises sur une offre foncière abondante et sur une demande extensive soutenue par une forte croissance urbaine des principales villes françaises.

De manière schématique, trois phases se dégagent en matière d'aménagement du territoire et présentent chacune des caractéristiques propres de contexte, d'orientations stratégiques et d'instruments dédiés. Lacour, Delamarre et Thoin (2013, Datar) proposent un découpage temporel : l'aménagement du territoire et la modernisation nationale (des années 1950 aux années 1970) ; de l'aménagement du territoire au développement local et territorial (des années 1970 aux années 1990) ; l'aménagement du territoire : entre mondialisation et promotion des territoires (des années 1990 aux années 2000). Ce découpage peut bien sûr fait l'objet de discussions relatives aux périodes et aux termes ou être décomposé en sous-période. Il confirme néanmoins les tendances socio-économiques, urbaines et démographiques qui caractérisent la société française, ses mutations et autres processus à l'œuvre depuis l'après-guerre.

L'aménagement du territoire et la modernisation nationale (1950 – début 1970) bénéficient du monopole de l'État sur les finances publiques, sur l'expertise et sur la conception ainsi que la maîtrise d'ouvrage. Ce triple monopole, fruit de l'histoire, s'incarne dans un ministère, celui de la Reconstruction et de l'Urbanisme puis de l'Équipement, et dans de nouvelles pratiques et modes d'action de l'administration représentées dès 1963 par la Datar et le Commissariat général du plan. Il s'appuie sur une vision de l'aménagement du territoire, simple et mobilisatrice, dans laquelle la France du Nord et de l'Est (ligne Marseille – Le Havre ou Genève – Caen), riche et industrielle, est opposée à une France du Sud et de l'Ouest, pauvre et rurale. Les villes de cette partie de la France bien qu'importantes (Toulouse, Bordeaux), sont situées dans des régions économiquement peu industrielles et à l'agriculture peu développée à cette époque. Afin de mettre en œuvre les principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire, les analyses économiques proposées par François Perroux (1955), fondées sur la polarisation économique et ses effets d'entraînement pour la croissance économique nationale, vont être invoquées.

Les premières politiques d'aménagement du territoire sont très marquées par les nécessités économiques de l'époque (Reconstruction de la France, industrialisation et développement de la consommation de masse). Elles justifient alors la polarisation du

développement et l'urbanisation du pays afin de favoriser le rééquilibrage national : les sept métropoles d'équilibre choisies pour bénéficier d'équipements et d'infrastructures et de la création de cinq villes nouvelles destinées à accueillir les populations en provenance des zones rurales représentent cette volonté politique de l'époque. Il s'agit de limiter le pouvoir de la capitale parisienne dans une vision « aménagiste » que porte la Datar dès sa création en 1963 et qui rappelle le mot d'ordre simplificateur (M. Roncayolo, 1989) que représente le titre d'un ouvrage intitulé « Paris et le désert français » écrit par le géographe Jean-François Gravier en 1947 et le rapport du Ministre de la Reconstruction (Eugène Claudius -Petit, 1950) intitulé « Pour un Plan d'aménagement du territoire ».

L'illustration de cette politique nationale de planification et d'aménagement du territoire peut être recherchée dans la décentralisation industrielle qui s'opère sur la période 1950-1975 pendant laquelle sur 500 000 emplois créés environ 50 % le sont en province. Entre 1966 et 1980, les emplois industriels baissent de 500 000 en Ile-de-France tandis que 550 000 emplois sont créés en Province. Pourtant, les zones de création de ces emplois (Bretagne, Ile-de-France, Pays de la Loire et Normandie, bref le Grand Bassin Parisien) ne correspondent pas aux zones périphériques où les primes étaient les plus fortes. Il s'agit davantage d'un phénomène de glissement ou de desserrement d'activités moins exigeantes en qualification et pouvant s'implanter dans des zones où la main d'œuvre est moins coûteuse et plus docile (n'oublions pas que les industries sont fondées sur le taylorisme et le modèle fordiste).

Les mécanismes de déconcentration mis en place sont : les procédures d'agrément nécessaires pour les extensions de locaux d'activité supérieures à 1500 m² en région parisienne et la redevance à acquitter en cas de validation. Ces mécanismes correspondent à la volonté de rééquilibrage du développement industriel de la France et à la recherche d'une moindre concentration des activités économiques en Ile-de-France. Si cette politique rencontre un certain succès, c'est surtout parce les entreprises acceptent ces mesures et bénéficient d'un accompagnement de l'Etat à l'époque. Un décret de 1954 crée une redevance et une prime pour les entreprises en fonction du nombre d'emplois délocalisés : la procédure de redevance-agrément limite l'implantation d'entreprises en région parisienne et nécessite un agrément pour

l'industrie (5000 m²) et pour les bureaux (1000 m² à partir de 1960). Dès 1960, une redevance calculée en fonction du nombre de mètres carrés, sera versée par l'entreprise dès lors qu'elle aura obtenu l'agrément. Ce « bâton » est complété par une « carotte » financière composée de primes diverses et d'indemnités. Il s'agit des primes spéciales d'équipement (1955), des primes de développement industriel, des primes de développement régional puis, à partir de 1982, de la prime d'aménagement du territoire (PAT) dont le mécanisme de fixation va évoluer jusqu'à sa fixation désormais par la Commission Européenne en fonction de critères de rééquilibrage supranational. Dans les années 1950 et 1960, les coûts de main d'œuvre et le niveau de vie sont inférieurs en province et constituent des avantages comparatifs pour les entreprises qui engagent un transfert d'établissement ou une délocalisation de leur siège social. Enfin, le foncier est abondant en province et les contraintes imposées par la procédure d'agrément pour l'extension de locaux en Île-de-France démontrent qu'il constitue bien une variable d'ajustement par le coût d'une extension ou d'une acquisition. Les industries les plus sensibles, car les plus consommatrices de foncier, sont celles de l'automobile, de l'électricité et de l'électronique. Elles seront les premières concernées par ce mouvement de décentralisation industrielle. Les principales régions bénéficiaires seront la Normandie, la Picardie, le nord des Pays de la Loire et la région Centre.

Dans cette période 1950-1975 des Trente Glorieuses, la Loi d'Orientation Foncière (1967) marque aussi un tournant important puisqu'elle va permettre de créer plusieurs règles et démarches afin de réguler, contraindre et autoriser l'urbanisation à l'échelle des villes notamment. La réglementation urbaine et les démarches de planification territoriale (SDAU, POS, RNU) découlent de la L.O.F. . Les outils fonciers (AFU, Bail à construction, bail emphytéotique administratif). Cette loi constitue en fait un relais pour les mesures nationales afin de faciliter le développement démographique des métropoles d'équilibre qui connaissent à l'époque une croissance urbaine rapide.

La période qui débute à la fin des années 1970 correspond à la remise en cause de la planification centralisée et nationale, face à l'émergence de territoires en plein essor et d'autres en reconversion. Cette remise en cause est également liée au ralentissement économique provoqué par le choc pétrolier de 1974. Ses conséquences se font également sentir sur les orientations nationales et les choix d'aménagement du

territoire. En témoigne l'échec relatif de l'industrialisation et du développement du site industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, alors qu'étaient attendus des effets d'entraînement sur son environnement immédiat. Les Zones Industrialo-Portuaires comme celle de Fos ou de Dunkerque devaient induire des effets d'entraînement sur leur environnement immédiat (les autres ZIP sont celles de Saint-Nazaire et du Havre)

Avec cette nouvelle période, succède, au rééquilibrage et à la polarisation par décentralisation industrielle soutenue par le foncier variable d'ajustement, une phase où la conversion (les 15 pôles de conversion) et l'émergence d'ambitions technologiques (technopoles) prendront une place prépondérante dans les politiques de planification. Mais nous observons que les politiques d'aménagement du territoire décrites et fondées sur la déconcentration des activités n'ont pas abouti à la décentralisation du pouvoir économique et n'ont pas cherché à promouvoir la création de régions économiquement fortes. Les activités économiques implantées ont plutôt favorisé des spécialisations à faible valeur ajoutée qui vont subir dès les années 1970 et 1980 la concurrence des pays à bas-coût de main d'œuvre (Corée du Sud, Thaïlande, Taiwan, etc.). Ces critiques vont poindre dans les travaux de l'époque (Andraut Marianne, 1983) et seront confirmées plus tard également.

La définition des pôles de conversion en 1984 par le Gouvernement Mauroy a pour but de faciliter la reconversion des territoires en crise suite à la mondialisation et à la concurrence des pays en développement dans les secteurs de la sidérurgie et du textile notamment. Les ambitions technologiques d'un développement fondé sur les technopoles s'appuient davantage sur la nécessité de préparer l'avenir et d'adopter une politique industrielle fondée sur l'innovation technologique. Elle se concrétise par des décisions de création ex nihilo de zones dédiées comme Sophia Antipolis dans les Alpes Maritimes qui représente dans les années 1990 un secteur d'environ 15 000 emplois et 30 000 emplois induits dans le département. A Meylan près de Grenoble, une zone privilégiant les coopérations entre universités et entreprises va être aménagée dès 1972. Beaucoup d'autres technopôles vont naître dans les années suivantes dans les agglomérations françaises (Montpellier, Rennes, Strasbourg, Nancy). Elles annoncent des politiques d'aménagement visant à développer des atouts technologiques capables de favoriser les effets d'entraînement pour le territoire concerné. C'est aussi le signe de

politiques plus localisées et plus concurrentielles pour attirer les entreprises et les grands établissements scientifiques. Du point de vue de l'utilisation du foncier et des relations entre activités économiques et le foncier, il n'existe pas de rupture dans la mesure où l'aménagement du territoire et l'impératif industriel puis technologique proposent toujours une vision centralisatrice et donnent au foncier une fonction de support physique uniquement pour le développement économique.

Dans le même temps, le développement local et territorial propose de nouveaux modes d'action fondés sur la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales à partir d'un projet de territoire. Ce projet permet à des collectivités territoriales de proposer des actions portées localement, par lesquelles le développement devient l'affaire des acteurs locaux davantage en phase avec les besoins des habitants. Là aussi nous ne constatons pas d'évolutions significatives des acteurs publics et privés par rapport à l'usage du foncier. Cependant, ces acteurs vont être conduits à s'interroger sur les ressorts qu'ils se donnent pour s'approprier les leviers du développement endogène et sur la gestion des sols.

3.2 Les orientations plus récentes de la planification favorables à la limitation de l'urbanisation et leurs effets sur les activités économiques

La planification spatiale et l'aménagement des territoires : vers des principes guidés par le développement durable

La transformation des villes et l'émergence progressive depuis les années 90 d'un fait écologique démontré par les travaux scientifiques du GIEC autour du changement climatique constituent un point de départ important. L'artificialisation des sols et la croissance urbaine contribuent au réchauffement climatique de même que les déplacements motorisés et l'activité agricole intensive. En effet, l'artificialisation des sols et l'occupation des sols par des bâtiments accroissent les effets de réchauffement et sont générateurs d'émissions de GES (chauffage, circulation, etc.). Une inflexion nette de la croissance urbaine et de la population mondiale vivant en zone urbaine ont fourni

des arguments pour faire en sorte de limiter l'urbanisation. Dans l'Union Européenne et en France, des mesures ont été prises afin de répondre à ces enjeux climatiques et de réduire l'empreinte écologique et énergétique de nos modes de vie. Il s'agit des initiatives du Paquet Energie-Climat (2005) de l'Union Européenne et des lois SRU (2001) et ENE (2007, 2010) de l'Etat français.

Les politiques d'aménagement du territoire et de planification intègrent dès la loi Voynet (LOADDT) de 1995 les principes de développement dans les différentes démarches et outils que les collectivités publiques peuvent mettre en place (Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, contrat de pays, etc.). Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) va prendre une place prépondérante dans ce dispositif à la suite de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) pour devenir un outil d'intégration des politiques publiques et de leur traduction spatiale. Le SCoT fixe des objectifs de consommation d'espace qui deviennent contraignants pour les collectivités une fois adoptés. Cette inflexion n'est pas forcément toujours respectée dans la mesure où les collectivités souhaitent continuer à maîtriser leur expansion urbaine et leur développement économique.

Mais faut-il réellement s'inquiéter de l'étalement urbain ? Est-ce bien le cœur du problème s'agissant des activités économiques ? Ne faut-il pas raisonner à partir d'une typologie des activités économiques plutôt qu'en prenant « en bloc » un ensemble très hétérogène dans ses besoins fonciers et dans ses logiques de développement ?

Plusieurs travaux ont analysés et estimés le rôle de l'étalement urbain en France selon l'objectif de réduction de notre empreinte écologique et d'une société « décarbonée » : les activités économiques occupent une place significative à travers les déplacements centre-périphérie pour le motif « travail » mais aussi par l'utilisation des surfaces urbanisées pour de l'activité économique. Les travaux ne permettent pas de conclure de manière définitive compte tenu de la fragilité des données disponibles dans ce domaine (CGDD, 2011) et de l'absence d'un observatoire national jusqu'aux années 2010 et la création de *l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles* par la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 qui a apporté quelques réponses en 2014 avec son premier rapport (ONCEA, 2014). En revanche, ces constats et les législations citées sont à l'origine de politiques publiques de limitation de l'urbanisation. Les leviers

sont multiples et s'appuient sur les leviers classiques des politiques publiques d'aménagement, de planification et de la fiscalité : planification urbaine, réglementation de l'urbanisme plus restrictive, fiscalité foncière incitant à la densification (VSD) ou encore outils fonciers redécouverts (AFU). Les résultats de ces politiques ont montré leurs limites (planification urbaine) ou encore leurs insuffisances lorsqu'ils sont trop timorés (fiscalité foncière). Enfin, lorsque la croissance économique faiblit durablement comme cela a été le cas entre 2009 et 2013, le rythme de la construction et de l'urbanisation ralentissent mécaniquement et montrent l'effet stabilisateur des mécanismes économiques conjoncturels.

Devant l'émergence du fait écologique au plan local, les relations entre urbanisme et développement économique sont en train de changer de paradigme : le modèle d'aménagement et d'équipement du territoire devient contre-performant en matière économique et financière. Il ne permet pas de lutter suffisamment contre le changement climatique, tandis que le modèle de gestion patrimoniale où le foncier est un actif stratégique à valoriser deviendrait plus adapté à des objectifs de préservation de l'environnement et d'un développement économique relié aux mutations urbaines.

La limitation de l'urbanisation et les activités économiques :

- Des constats d'étalement urbain liés aux activités économiques proches de ceux faits pour le logement

Ces constats déjà pointés dans plusieurs rapports parlementaires (Braye D., rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Sénat, 2008 ; Braye D. et Repentin T., 2005, Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, Sénat, Rapport d'information n°442, 76p.) ont été approfondis dans plusieurs articles récents (Petitet et Caubel, 2011 ; Cavailhes, 2015 ; Gillio, in Données urbaines, 2015).

Chez les praticiens du foncier tels que l'Association des études foncières (ADEF) dissoute il y a peu (depuis 2014), ce constat a été fait. Mais sans enjeu politique et occulté par celui de l'emploi au plan national, l'étalement urbain lié aux activités économiques n'est

pas un enjeu de nature à déstabiliser « l'édifice » de l'action publique économique locale reposant sur l'aménagement de zones d'activités et sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir dans les chapitres suivants. Pour l'heure, nous pouvons noter ces réflexions de Comby :

« Presque toujours, la lutte contre l'étalement urbain ne vise que le logement et, singulièrement l'habitat individuel, seul et unique responsable, pour ne pas dire bouc émissaire de l'étalement urbain. On oublie que le logement ne représente, dans les statistiques nationales, que la moitié des surfaces de plancher construites chaque année, parfois un peu plus, parfois un peu moins. L'autre moitié est constituée de grandes surfaces commerciales, d'entrepôts de stockage, de bâtiments agricoles, de locaux industriels, de bureaux, etc. Or personne ne semble se soucier de la contribution majeure que ces programmes apportent à l'étalement urbain. Il suffit pourtant de circuler autour d'une grande agglomération pour constater que ce sont bien les hypermarchés, les plateformes logistiques et autres « parcs d'activités » qui dominent les paysages périurbains. Nullement les logements. Pire, ces implantations d'activités en avant-garde du front de l'urbanisation, ont un effet d'entraînement puissant. On raisonne toujours comme si les ménages qui quittaient le centre pour aller s'installer en périphérie, allaient subir un allongement de leurs trajets habitat-travail alors qu'il arrive aussi qu'ils se rapprochent ainsi de leur travail en distance et encore plus souvent en temps, les trajets automobiles en contournement étant plus rapides que les trajets centre-périphérie. Bien qu'elles ne soient pas plus « gourmandes » en foncier que l'habitat, elles induisent des mécanismes d'urbanisation à partir des axes de communication qui vont de pair avec l'aménagement de tels espaces. » (Comby J., décembre 2008, *Les logiques foncières de l'étalement urbain*).

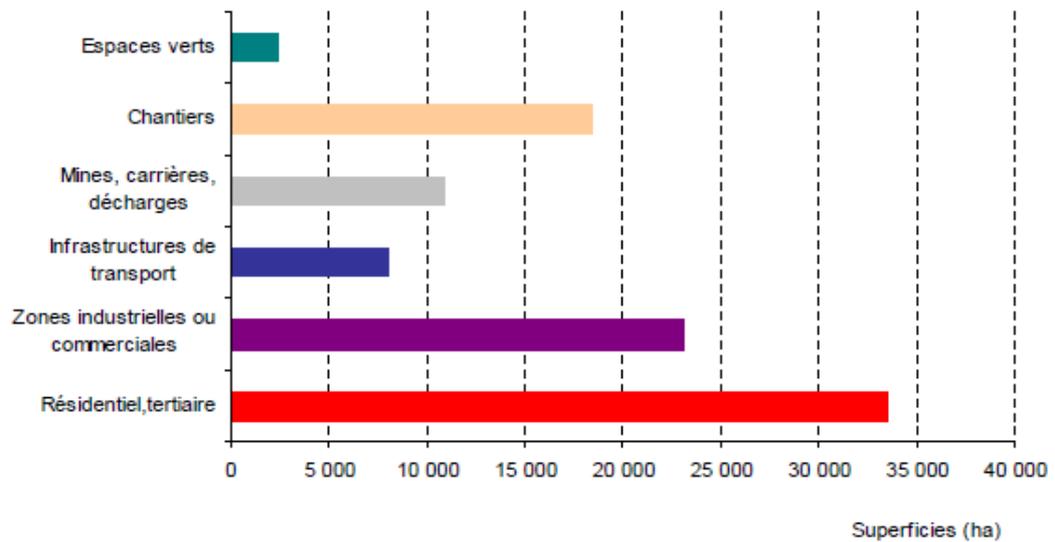
L'émergence des préoccupations de qualité environnementale et paysagère a conduit de nombreux territoires à élaborer des démarches qualité (charte, certification et labellisation) et, plus récemment, à analyser l'impact de la création et de l'extension des ZAE en termes d'artificialisation des sols. En effet, la consommation foncière occasionnée par ce type d'espace à vocation économique ne doit pas être négligée. Rappelons que la lutte contre l'étalement urbain imprègne encore peu ou de manière insuffisante les préoccupations de localisation relatives aux activités économiques et

commerciales alors qu'elles sont plus clairement admises dans les politiques territoriales du logement.

Pour mémoire (Caubel D. et Petitet S., 2010, « quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain ? » Études foncières n°148, décembre 2010, pp 2-6.), le logement représente environ 50 % des surfaces urbanisées, l'autre moitié correspond aux activités économiques et commerciales (30 %) et aux infrastructures (20 %). Les activités industrielles et de services occuperaient en valeur absolue 1,4 million d'hectares contre 2,3 millions pour le logement. Les infrastructures routières et les activités consommeraient plus de 35 000 ha par an.

D'après la revue du CGDD (« Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », mars 2012), « l'extension du tissu urbain et des zones industrielles ou commerciales consomme les plus grandes surfaces. La France est le sixième pays pour l'importance des zones industrielles ou commerciales au sein des surfaces nouvellement artificialisées (25 %), après le Luxembourg (43 %), l'Italie (41 %), la Belgique (40 %), la Lettonie (33 %) et la Slovaquie (30 %). Comme le montre le graphique ci-dessous, les surfaces métropolitaines en tissu urbain progressent de plus de 33 000 ha (+ 1,6 %). En France métropolitaine, entre 2000 et 2006, le rythme d'extension des zones industrielles et commerciales (plus de 23 000 ha, soit + 6,8 %) est très supérieur au rythme de croissance du tissu urbain (plus de 33 000 ha, soit + 1,6 %), mais demeure inférieur à celui des infrastructures linéaires de transport de large emprise ».

Graphique 3 - Utilisations des surfaces nouvellement artificialisées entre 2000 et 2006



*Note : France métropole.
Source : UE – SOeS, Corine Land Cover, base des changements 2000-2006*

Source : Revue du CGDD (Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure, mars 2012).

La consommation d'espaces agricoles et naturels observée par Corine Land Cover. Dorothee Pageaud, CGDD-SoeS

Compte tenu du taux de progression des surfaces dédiées aux zones d'activités économiques, supérieur à celui du logement depuis le début de la décennie, il apparaît nécessaire que les acteurs intègrent davantage les enjeux environnementaux de l'étalement urbain généré par les activités économiques et commerciales. Les acteurs concernés sont divers. Il s'agit des acteurs publics qui régulent et accompagnent l'aménagement urbain en France, mais aussi des acteurs privés, qui contribuent à l'évolution et à la transformation des terrains aménagés.

MESURER L'EMPREISE DES ZONES D'ACTIVITÉ À VOCATION ÉCONOMIQUE

À L'ÉCHELLE NATIONALE : QUELLES DONNÉES ?

Selon les données du Service d'observation et d'études statistiques (SOeS) du Ministère de l'écologie et du développement durable, les zones d'activités économiques et commerciales seraient réparties sur plus de 12 000 communes. La production d'estimations plus précises de l'emprise territoriale des ZAE à l'échelle nationale nécessite de tenir compte non seulement des difficultés de définition de ces zones mais aussi de la diversité des sources de données permettant de les appréhender. En effet, plusieurs types de sources peuvent ainsi être distingués selon

que l'observation s'appuie sur l'occupation et l'utilisation des sols (CORINE Land Cover, Teruti-Lucas, par exemple), sur les établissements économiques (Insee-SIRENE) ou bien sur le foncier et l'immobilier (par exemple Sit@del, qui est collectée, exploitée et diffusée par les Directions Régionales de l'Équipement).

La base de données géographique CORINE Land Cover (CLC) constitue une source de référence pour apprécier les occupations du sol et notamment ici les surfaces occupées par les activités économiques et commerciales en France sur plusieurs décennies. Produite dans le cadre du programme européen de coordination de l'information sur l'environnement, CORINE Land Cover est issue de l'interprétation visuelle d'images satellitaires, avec des données complémentaires d'appui. Il existe trois millésimes de la base CORINE Land Cover en Europe : 1990, 2000 et 2006. Le millésime 2012 sera disponible en 2015. La partie française est mise à jour par le service de l'Observation et des Statistiques du Commissariat général au Développement durable du ministère de l'Écologie (MEDDE). Cette base de données géographiques propose un découpage du territoire par polygone avec une nomenclature à 3 niveaux allant jusqu'à 44 postes. Elle a été créée avant tout pour suivre l'évolution des milieux naturels à grandes emprises (forêts, cultures, etc.) mais elle permet également de suivre l'artificialisation des sols, avec des postes dédiés au tissu urbain mais aussi aux « zones d'activités » (poste 121 : zones industrielles et commerciales, d'une surface estimée supérieure à 25 ha). En 1990, cette base recense, pour la France métropolitaine, plus de 3 900 grandes zones industrielles et commerciales (dont 1 600 de plus de 50 ha), ce qui représente une consommation foncière totale de plus de 281 000 ha (soit 0,05% des surfaces). La version 2006 de CLC montre une nette augmentation des zones industrielles et commerciales, en nombre (4 410 zones) et en surface avec environ 350 000 ha, soit +25%. L'analyse diachronique de cette base de données révèle une dynamique d'expansion de ces zones industrielles et commerciales et plus généralement une augmentation de l'artificialisation des sols. Cela étant, le poste utilisé a une définition large et regroupe sans doute des occupations du sol à vocation différente.

Une autre base de données permet d'évaluer la dynamique de l'artificialisation des sols : l'enquête Teruti-Lucas, produite par Agreste, le service statistique du Ministère de l'Agriculture, et dont la périodicité est annuelle. Il s'agit d'une enquête sur l'occupation et l'usage des sols et ses évolutions depuis les années 1960, initialement appelée Teruti puis Teruti-Lucas depuis 2005 avec l'introduction de l'enquête européenne Lucas (Land Use / Cover Area frame statistical Survey). Sa construction repose sur l'association originale de photographies aériennes constituant

la base de sondage et ensuite de relevés de terrain effectués par des enquêteurs (informations sur 322 000 points sur la France) . Initialement créée pour définir les espaces agricoles, sa nomenclature s'est depuis élargie et propose des postes sur les surfaces artificielles : en sols bâtis ou artificiels pour l'occupation du sol ; en activités industrielles et autres services pour les usages (fonctions). Selon une estimation issue de cette base (Gillio, 2014), le logement représente environ 50% des surfaces urbanisées en France métropolitaine, l'autre moitié correspondant aux activités économiques et commerciales (30%) et aux infrastructures de transport (20%). Les activités industrielles et de services occuperaient ainsi 1,4 millions d'hectares contre 2,3 millions pour le logement. Néanmoins, à nouveau, les espaces d'activités économiques et commerciales ne sont pas distingués tels quels, même si cette base de données s'avère riche par l'échantillonnage spatial et surtout la périodicité annuelle.

Afin de suivre plus finement l'évolution du parc immobilier dédié aux activités économiques et commerciales, la base de données Sit@del2 (Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les Locaux) s'appuie sur les formulaires de demande de permis de construire ou d'aménagement. Les informations déclarées sont transmises mensuellement au service statistique du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (MLETR). Les permis pris en compte dans les statistiques de Sit@del2 sont ceux donnant lieu à des créations/transformations de logements ou de locaux non résidentiels. L'information disponible, agrégée à la commune, au regroupement de communes ou encore à la zone d'emploi, donne le volume de permis de construire autorisés chaque année en mètres carrés, par types de locaux (résidentiels, industriels, tertiaires, etc.). Au-delà des demandes de permis, un suivi est parfois précisé ultérieurement, avec des informations relatives aux autorisations, voire les déclarations de mises en chantier et d'achèvement des travaux. Enfin ajoutons que l'outil d'observation Sit@del, ne contient que des données de flux (flux de construction) et se prête mieux à l'analyse de l'évolution du foncier qu'à celle de son état. Par exemple, les taux de croissance sur la période 1989-2013 pour les surfaces autorisées de locaux pour les activités économiques et commerciales (bureaux, commerces et industries) sont négatifs pour les périodes 1991-1994 et à plusieurs reprises sur les années 2000 (2002, 2008 et 2009). Au-delà de ces divergences d'approches d'une base à l'autre, l'exploitation de ces bases montre que l'emprise territoriale des zones d'activité économique et commerciale ne peut pas être négligée car ces dernières représentent une part importante des surfaces urbanisées. Mais c'est surtout l'évolution globale de la consommation foncière occasionnée par ces activités qui est à souligner. Par exemple, d'après la base Teruti-Lucas, les activités économiques consommeraient plus

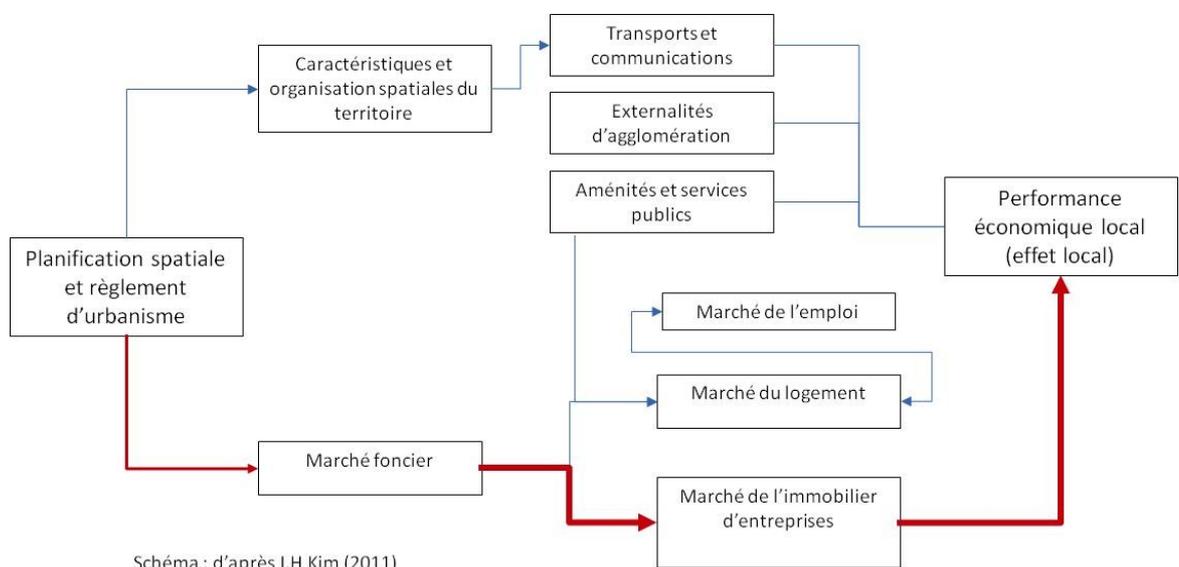
de 25 000 ha par an entre 2006 et 2008 (soit +1,4%/an) alors que cette consommation n'atteignait que 15 000 ha/an dans les années 1990 (+0,7%/an).

- Les effets limités et contre-productifs de la planification sur le développement économique

Quels que soient les objectifs et les enjeux en matière de développement durable et les faits observés en matière d'étalement urbain lié aux activités économiques, il faut s'interroger sur la pertinence de tels outils pour planifier c'est-à-dire ordonner, organiser et répartir les activités sur un territoire. Le fait de doter la planification de toutes les vertus pour contraindre des fonctions urbaines très hétérogènes et aux modes de fonctionnement très diversifiés ne semble guère réaliste. Dans le même temps, les outils d'accompagnement techniques sont oubliés et l'exercice proposé aux collectivités territoriales devient alors complexe voir impossible. Le chaînon manquant se trouve être l'articulation entre les objectifs assignés à la planification et les projets d'aménagement. La quasi-absence de mécanismes de transmission adaptés entre l'une et les autres limitent la crédibilité de la planification dans ce domaine. Les enjeux liés au réchauffement climatique poussent les collectivités et les territoires à rechercher la sobriété foncière dans la planification spatiale pour l'ensemble des activités humaines: l'ensemble des dispositions réglementaires et législatives récentes mettent en évidence cette tendance (Loi ENE adoptée en 2010 ; Loi ALUR promulguée en 2014). Cependant, les liens semblent difficiles à établir tant les tenants de la liberté d'entreprendre (Commission Européenne, Ministère de l'économie et des finances, organisations socioprofessionnelles des filières économiques) s'opposent à toute évolution sur ce plan aux partisans d'une forme d'organisation régulatrice de l'implantation des activités économiques (Ministère de l'écologie et du développement durable). Par ailleurs, les mécanismes marchands de détermination de la valeur des terrains et des locaux exercent une telle pression sur les comportements des acteurs publics et privés qu'il est difficile de rendre opérationnels les objectifs de la planification spatiale à des échelles où ce sont, de notre point de vue, davantage les relations informelles et la confiance qui

permettent de trouver des solutions favorables à la réalisation d'un projet d'aménagement. Ces interactions qui deviennent des modes de coopération et de gouvernance territoriale peuvent avoir, en retour, un effet bénéfique pour la planification spatiale lorsque les documents entrent en révision ou qu'ils sont amendés par les collectivités.

A ce stade, nous proposons une présentation des relations complexes entre planification et développement économique qui visualise les connexions directes et indirectes par lesquelles le développement économique va s'opérer. Nous avons reproduit le schéma de J.H. Kim (2011) pour une vision d'ensemble :



Source : Nicolas Gillio d'après J.H Kim (2011)

Dans les lignes suivantes, nous proposons de discuter les relations représentées par les flèches rouges du schéma ci-dessus. Les autres relations font appel selon nous à d'autres canaux de transmission entre la planification et la performance économique locale.

En mettant à l'épreuve dans des cadres différents les démarches de planification urbaine par rapport aux activités économiques, les objectifs assignés à l'une deviennent contre-productifs par rapport aux objectifs et aux intentions de développement des entreprises. Hennebery et al. (2003, 2005) développent un modèle afin d'analyser et mesurer les effets de la planification sur l'économie locale. Il s'agit d'un modèle mettant

en relation les loyers des activités économiques avec les caractéristiques d'offre et de demande de surfaces exprimées en mètres carrés. La demande est représentée par une variable « croissance de l'emploi » reflétant le dynamisme de l'économie locale tandis que l'offre dépend des autorisations délivrées pour construire, et du régime d'octroi des permis nécessaires aux opérations immobilières. Les auteurs obtiennent un résultat important puisqu'ils montrent une relation positive entre le régime de planification et l'offre dans les agglomérations britanniques ce qui signifie qu'une planification souple correspondant à un nombre plus élevé de permis de construire, induit une offre plus importante en locaux. Ils montrent également que ce résultat est valable dans le sens inverse bien que certaines activités comme le commerce réagissent différemment dans le modèle défini (Hennebery J., Mc Cough T. & Mouzakis F., 2005, Estimating the impact of planning on commercial property markets. In Adams, Watkins & White (eds) *Planning, public policy & property markets*. Oxford : Blackwell Publishing , Ltd.). Autrement dit, si l'offre locale de foncier économique diminue alors l'activité économique sera plus faible localement. Appliqué au secteur tertiaire, une baisse de 10% des autorisations de construire entraîne une diminution de 1,55% de l'emploi dans ce secteur tandis qu'elle engendre une chute de 3,8% de l'emploi industriel (in Guelton, Navarre et Rousseau, 2011).

Evans et Harwich (2007, *The best laid plans : How planning prevents economic growth* Alan W. Evans and Oliver Marc Hartwich, Policy exchange) "enfoncent le clou" et mettent en évidence la complexité et les délais liés à la planification urbaine qui obèrent les capacités de développement économique de la Grande-Bretagne. Les contraintes augmentent les prix du foncier, pèsent sur la consommation des ménages et détériorent les capacités d'accueil d'entreprises au niveau local.

D'autres développements dus à Cheshire et Hilbert (Cheshire P., & Hilber , C.(2008). *Office space supply restrictions in Britain: the political economy of market revenge*. *The Economic Journal*, 118, 185-221) ou à Cheshire (Cheshire, P. (2009). *Urban land markets and policy failures*, London, UK : The London School of Economics and Political Science) vont plus loin car ils montrent que les relations entre la fiscalité, ayant pour objectif de décourager les implantations de bureaux, sont directement liées aux intérêts dominants des monopoles locaux. Si les habitants font prévaloir leurs intérêts alors les taxes locales

liées à l'implantation de bureaux vont par exemple s'accroître. Dans l'article suivant, « Land use regulation and productivity - Land matters : Evidence from a UK Supermarket chain », (Paul Cheshire, Christian Hilbert, Ioannis Kaplanis, document de travail, 2012), les auteurs mettent en relation la surface et la productivité des magasins : plus on réduit la surface de vente des magasins plus leur productivité baisse. Ils estiment la perte de croissance de l'activité liée aux politiques de planification spatiale et urbaine de l'ordre de 18,3 à 24,9% en moins.

Sans aller aussi loin par rapport au rôle de la planification, nous pouvons affirmer qu'il ne s'agit pas d'un outil pertinent pour une politique spatialisée de développement économique qui ferait du développement économique territorial son principal objectif. Ceci dans la mesure où les travaux précédemment évoqués montrent que des mesures coercitives en matière de planification peuvent avoir des conséquences économiques significatives mais aussi parce que ces mesures affectent le dynamisme économique et de l'emploi. Enfin, concernant la France en particulier, l'étalement économique mis en exergue dans les démarches de planification spatiale telles que les SCoT ne peut être endigué par un tel outil et entre en tension avec les objectifs de développement économique des mêmes territoires qui mettent en place ces démarches. Demazière et al. (2012) ont analysé les ressorts de l'économie productive dans plusieurs régions urbaines en France et au Royaume-Uni dans leur rapport « Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre » (Rapport final, décembre 2012. Citeres-Cnrs, Université de Tours)

Concernant le rôle de la planification stratégique (action publique locale), les auteurs concluent « *que l'étalement économique, produit par la logique spatiale de l'économie, n'est pas atténué par l'action publique locale. Il est, au contraire, renforcé par la réalisation, en extension urbaine ou en secteur périurbain, de projets circonscrits à vocation économique qui conduisent à un changement d'usage de terres agricoles ou d'espaces naturels. Autrement dit, l'action publique locale permet et assure la conversion des usages des sols en faveur du desserrement spatial des activités. Ceci se fait à travers les projets circonscrits à vocation économique. Impulsés ou autorisés par les collectivités locales, nombre de ces projets ne promeuvent pas, par leur localisation et leur forme, une*

économie de foncier. Les modalités de réalisation tendent à intégrer des dimensions techniques du développement durable, mais visent avant tout à satisfaire les besoins de fonctionnement des activités économiques. »

**Critères de test de l'hypothèse d'un étalement économique
accompagné par la puissance publique locale**

1. Desserrement des établissements ou de l'emploi (pour certaines activités) dans les grands territoires urbanisés
2. Changement d'usage des sols au profit des surfaces à vocation économique et au détriment d'espaces agricoles
3. Autorisations de construction de locaux (entrepôt, industrie...) et projets à vocation économique en extension urbaine plutôt qu'en renouvellement urbain
4. Valeur sociale accordée aux espaces naturels et agricoles
5. Institutions publiques locales qui ont compétence pour le développement économique, long-temps organisées autour d'une fiscalité locale favorisant l'attraction d'entreprises
6. Cohabitation, voire conflit entre espaces à biodiversité/risque et zones d'activités économiques

Source : Demazière et al. (2012)

A travers le tableau ci-dessus, les auteurs soulignent les effets du développement économique, souhaités par les pouvoirs publics locaux et nationaux, et les effets à l'origine d'un processus d'étalement économique contradictoire avec les objectifs de durabilité portée par les exercices de planification spatiale dans le même temps. Nous pouvons donc affirmer à la suite de ces différents travaux rapidement présentés, que la planification est largement à refonder pour servir des objectifs d'optimisation foncière et de développement durable des territoires d'une part, et de développement économique pertinent des territoires d'autre part. La logique spatiale caractérisée par la relative absence des acteurs économiques et des spécificités des territoires peut être une explication. Nous ajouterons que l'absence de déclinaison foncière des orientations portées concernant le développement économique dans des termes précis (qualification des besoins des entreprises, calibrage objectif de l'offre foncière de terrains d'activité par les collectivités, prise en compte des comportements de concurrence entre acteurs et de réserves foncières) forment des facteurs explicatifs pour les territoires que nous avons pu étudier dans la littérature technique consultée (Scot et développement économique, Certu-Etd, eds Certu, 2012).

La conciliation entre planification et développement économique est délicate (Guelton, Navarre et Rousseau, 2011). Les rapports Baker et Ecotec (2006 et 2004) constatent néanmoins la nécessité de planifier le développement économique en ce qui concerne les projets d'aménagement puisque les chefs d'entreprise pensent en majorité que la planification peut leur permettre d'être plus compétitifs dans la mesure où elle peut précisément leur permettre d'améliorer l'accessibilité de leurs locaux et rendre davantage de terrains constructibles.

Le « déménagement » du territoire (expression due au géographe Maurice Le Lannou, 1967) imaginé dans les années 1960 avec la volonté de rééquilibrer le territoire entre Paris et la province a entraîné la création de huit métropoles d'équilibre en 1964 (Nantes-Saint-Nazaire, Strasbourg, Bordeaux, Lille-Roubaix-Tourcoing, Aix-Marseille, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Nancy-Metz et Toulouse) et le desserrement des emplois vers les régions concernées.. Ce mouvement s'est traduit par des politiques d'aménagement économique accommodantes pour les entreprises. Le foncier urbanisable a été aménagé par les collectivités et l'Etat pour un coût relativement modeste et non répercuté sur les entreprises. Elles sont synonymes de « zones d'activité », de technopoles et autres parcs d'activités dont la multitude d'appellation tient surtout à l'imagination de leurs « promoteurs ». Cependant, l'émergence du fait écologique est en train de faire évoluer le référentiel d'action publique (P. Muller) de telle sorte que les politiques locales de planification n'opèrent pas lorsque ce sont des politiques coercitives et non des politiques d'accompagnement pour les entreprises. La planification spatiale est restée relativement indépendante de la politique foncière et des nouvelles contraintes liées à la recherche de sobriété foncière. Concernant les activités économiques, les instruments de la planification sont peu efficaces et parfois pourront aller jusqu'à freiner le développement économique dans un système économique fondé sur l'accroissement de la richesse par la production de biens matériels et la consommation de ressources non renouvelables.

Ces constats liés à la planification et à ses effets observés sur les activités économiques tant en matière d'aménagement du territoire que de développement économique sont-ils un phénomène « isolé » ou bien un sous-ensemble d'un système plus global dans lequel d'autres facteurs institutionnels et socio-économiques interviendraient ? Selon

nous, la réponse va dans le sens d'un système plus global où la planification spatiale est « soutenue » par des politiques d'aménagement économique caractérisées par une volonté d'équiper les territoires en zones d'activité dès les années 1960 et 1970 et aussi par une approche quantitative du foncier économique. L'offre foncière abondante dans la majorité des cas représente la meilleure garantie de développement économique pour le territoire.

Chapitre 4 : Les politiques publiques au service des entreprises

Aménagement économique et fiscalité économique locale : des instruments d'intervention à repenser pour une meilleure complémentarité avec l'action foncière et pour une meilleure efficacité économique.

Afin de comprendre les relations entre foncier et activités économiques à travers le prisme du local et du territoire, les politiques d'aménagement économique constituent des instruments incontournables du développement économique territorial, qu'il s'agisse de développement endogène ou exogène. Le foncier urbanisable a été aménagé par l'État et les collectivités territoriales pour un coût relativement modeste et non répercuté sur les entreprises. Ces relations entre le foncier et les activités économiques sont synonymes de « zones d'activité », de technopoles et autres parcs d'activités dont la multitude d'appellation tient surtout à l'imagination de promoteurs des territoires concernés. Ces relations sont aussi synonymes de mise à disposition de terrains et de locaux à des conditions avantageuses pour les acquéreurs (investisseurs ou entreprises) et de production foncière abondante sur les territoires.

Cependant, l'émergence du fait écologique est en train de faire évoluer le référentiel d'action publique (P. Muller) de telle sorte que les politiques locales d'aménagement économique sont remises en cause aujourd'hui. Les résultats atteints n'ont pas toujours eu les effets escomptés. Les rares travaux consistant à estimer les emplois créés et/ou maintenus en regard des objectifs initiaux (Halleux et M-C Van der Meer, Belgeo 2012 ; Certu, 2015) ont montré les limites de ces politiques.

Au préalable, nous souhaitons expliciter les conditions dans lesquelles les instruments de l'aménagement économique émergent sur les territoires. Dans leur ouvrage, Madiot et Gousseau (2002) identifient trois causes à la faiblesse initiale du développement économique dans l'intervention des collectivités locales :

- L'émiettement des structures locales ne facilite pas en effet l'émergence d'un

chef de file ou d'une collectivité dont la compétence juridique primerait sur les autres collectivités. A ce titre, l'existence de la clause de compétence générale (lois de décentralisation de 1982 et 1983) est un « obstacle » institutionnel à un regroupement. Cette clause permet à toute collectivité d'agir sur son périmètre au nom de l'intérêt public dans tout domaine et ce, quelque soit les compétences des autres collectivités. Les communes, les départements, les régions ou les Établissements publics de coopération intercommunale ou encore les Sociétés d'Économie Mixte peuvent intervenir en faveur du développement économique mais aussi sur d'autres domaines de compétences reconnues dans les lois de décentralisation. En outre, comme l'observe régulièrement la Cour des Comptes (2007), les aides sont très diverses et les structures multiples accentuent encore la perception d'un domaine émietté.

- La définition du développement économique local est incertaine dans la mesure où il s'agit à l'époque d'un ensemble d'actions hétéroclites allant de garanties auprès des banques pour des prêts contractés par des entreprises comme cela est le cas pour les villes d'Arras et de Carcassonne (Dormois, 2014 ; Demazière, 2009), à des recrutements en collectivités afin de soutenir l'emploi local ou encore de commandes publiques locales (construction de logements) pour soutenir localement les entreprises. Bien sûr à ces actions, s'ajoutent l'aménagement de zones d'activités et une offre immobilière à très bas coût. Il s'agit plus d'une somme d'actions que d'une véritable politique de développement économique local.
- L'absence d'une forte légitimité juridique est aussi un trait caractéristique. Dans le contexte de la fin des années 1970 et des années 1980, l'intervention publique est marquée par une forte légitimité de l'État central liée aux politiques d'aménagement du territoire et à la planification découlant des plans quinquennaux définis par l'État.

La reconnaissance tardive du développement économique local se déroule dans ce contexte auquel nous pouvons ajouter d'autres raisons : la volonté des régions d'adopter un comportement exemplaire et de limiter les dépenses d'intervention économique ; l'émancipation juridique tardive des régions et des intercommunalités

sous l'effet de l'avènement de la politique de décentralisation et de la politique régionale européenne. Les instruments à disposition des collectivités locales pour intervenir dans le cadre fixé par la législation communautaire vont alors offrir un cadre d'intervention à la fois plus large et multi-niveaux puisque le niveau régional doit s'affirmer progressivement comme l'échelon pertinent pour le développement économique. Malgré les mesures législatives (lois de 1982, loi du 13 août 2004) pour faire reconnaître la Région comme le pilote des politiques de développement économique, les autres collectivités territoriales continuent d'intervenir massivement, ce qui brouille toujours un peu plus la cohérence de l'action économique locale. L'aménagement économique n'échappe pas à cet effet puisque les communes, les intercommunalités et les départements, chacun accompagné des syndicats mixtes chargés d'aménager et de gérer des zones et parcs d'activités, se sont manifestés sur ce domaine d'intervention.

4.1 Les politiques traditionnelles d'aménagement économique : des zones industrielles aux centres d'affaires...

Les politiques d'aménagement économique que nous allons décrire maintenant sont considérées comme traditionnelles puisqu'elles se sont développées à partir des années 1970. Elles constituent une modalité largement dominante de l'action économique locale (Dormois, 2014). Leur importance s'explique, d'après Madiès (2001), par au moins les quatre facteurs suivants :

- l'aide accordée aux terrains et aux bâtiments constitue souvent aux yeux des élus un engagement crédible et concret en faveur des entreprises,
- les collectivités considèrent qu'elles maîtrisent mieux ce type d'aides par rapport aux aides immatérielles,
- les collectivités quelle que soit leur taille peuvent aménager des zones d'activités et des bâtiments industriels ,
- les collectivités et leurs opérateurs publics (SPLA, SEML) pensent que la mise à

disposition d'un terrain ou de locaux d'activités rendent les entreprises plus captives.

Au final, l'enquête menée par la DGCL en 1995 montrait déjà que 20 régions et 78 départements utilisaient ce type d'aide. Les enquêtes ultérieures conduites par l'Assemblée des Communautés de France (2007 et 2009) confirment ces résultats en ce qui concerne les intercommunalités.

En termes de chronologie, l'aménagement économique se traduit par des caractéristiques et des acteurs particuliers selon les époques que nous retrouvons dans ce tableau (Cerema, 2014) :

Période	Vocation	Montage juridique et type d'aménagement	Exemples d'acteurs investisseurs de ZAE
Années 70	La Zone artisanale	opérations communales	Artisans à l'origine des premières ZA (Bâtiments d'activités à Grenoble)
Années 80	La Zone industrielle	ZAD communale et aménagement en ZAC par des SEM	Europarc (filiale Société générale) Greenpark (BNP), Silic (Paris et Ile de France)
Années 95	Le Technoparc	ZAC et aménagement par des SEM ou des opérateurs privés	Silic, Valade et Sirius Foncières et investisseurs locaux
Années 2010	L'Ecoparc	ZAC ou lotissement : aménagement de plus en plus par des acteurs privés à l'initiative et à la réalisation	Proudreed et Silic (Ile-de-France) Foncières et investisseurs locaux (Vectura,
2015-2030	Et demain ???	(3 ^{ème} révolution industrielle de Rifkin, verticalité ?) la ZAE sera-t-elle mixte ou monofonctionnelle et avec quel montage (public, privé) ?	?

Les travaux anciens (Bonneville, 1982) et récents montrent le développement de ces espaces économiques (Linossier R. , Novarina G., Seigneuret N., Trotta-Brambilla, 2014) et leur tentative d'adaptation aux enjeux à la fois conjoncturels et structurels. Le passage des espaces à vocation industrielle à des espaces à vocation technologique est

un exemple qui s'explique par le souhait des collectivités de s'impliquer dans un projet économique tourné vers l'avenir, l'industrie étant à leurs yeux davantage emblématique du passé.

Dans sa description très complète des politiques urbaines de développement économique, Dormois (2014, PUR) indique que « les municipalités prennent en charge, en régie ou par l'intermédiaire des Sociétés d'Economie Mixte (SEM), l'aménagement et l'équipement primaire d'espaces économiques dans le but d'éviter le départ des entreprises présentes sur leur territoire et d'attirer de nouvelles entreprises venant d'autres communes. ». Cette tendance va se renforcer dans les années 1990 et va permettre d'observer l'avènement de la concurrence territoriale pour accueillir des activités économiques. Cette concurrence met d'abord en tension les villes-centres avec les communes périphériques débouchant parfois sur des intercommunalités de périphérie (Vant et Gay, 1997), puis sur des concurrences territoriales entre intercommunalités ou métropoles.

Pour nous, ces éléments de formation et de transformation des espaces économiques affirment surtout le caractère « aménagiste » des interventions réalisées à l'aide d'outils spécifiques et la nécessité d'occuper l'espace par des zones, des parcs et des sites aux vocations mouvantes (artisanat, industrie, tertiaire, éco – activités) mais où le foncier demeure une variable d'ajustement et un facteur de production d'activités économiques assimilable à un simple support physique. Combiné à un coût du transport maritime bas pour les marchandises, le foncier pour les terrains d'activité doit suivre dans l'esprit des aménageurs publics et des promoteurs privés des périodes 1990 à 2000, la même tendance, à savoir la recherche du coût minimal du foncier afin de mettre rapidement à disposition des terrains. Quelles sont alors les caractéristiques et les mécanismes qui permettent d'atteindre des prix de cession de terrains d'activité à des prix faibles pour les entreprises qui s'implantent et se développent dans le contexte de ralentissement économique et de développement des territoires ?

4.1.1 Les pratiques de mise à disposition de foncier aménagé (les logiques traditionnelles de l'aménagement économique dans les territoires)

Les mises à disposition de foncier à des prix inférieurs aux prix de marché afin de développer l'emploi a constitué depuis les années 1980 le mode principal de développement économique (compétences en aménagement de Zones d'Activité) pour les communes et intercommunalités. La décentralisation a offert un puissant levier avec la clause de compétence générale¹ étendue en 1982 puis avec la loi sur les intercommunalités en 1999. Les sociétés d'économie mixte forment le « bras armé » pour l'aménagement économique des collectivités. Il en existe actuellement plusieurs formes :

- La Société d'économie mixte locale d'aménagement (SEML) : ses interventions sont limitées au champ concurrentiel. Il s'agit d'une Société Anonyme à capitaux mixtes créée par les collectivités locales qui doivent détenir obligatoirement plus 50% du capital et les actionnaires privés au moins 15%, avec un minimum de 7 actionnaires et au moins une personne de droit privé. Il s'agit de la principale forme utilisée pendant longtemps puisque la suivante ne sera transposée en droit français qu'en 2009.
- La Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) : ses capitaux sont publics à 100% (les collectivités locales, avec deux actionnaires a minima sans droit de créer des filiales ou de prendre des participations). Elles sont dispensées de mise en concurrence.
- La Société civile d'intérêt coopératif (SCIC) : ses capitaux publics doivent rester inférieurs à 20 % (les actionnaires peuvent être des collectivités, des personnes physiques ou morales, avec une voix lors des votes en conseil d'administration). Elle est régie comme une coopérative (société civile d'intérêt coopératif).

4.1.2 Des interventions sous forme de mise à disposition des terrains et de locaux

Les mises à disposition de foncier à des prix inférieurs aux prix de marché afin de développer l'emploi a constitué depuis les années 1980 le mode principal de développement économique (compétences en aménagement de Zones d'Activité) pour les communes et intercommunalités. La décentralisation a offert un puissant levier avec

la clause de compétence générale¹⁶ étendue en 1982, puis avec la loi sur les intercommunalités en 1999.

La finalité de leurs interventions consiste à aménager les terrains et à construire des bâtiments à l'intention des entreprises pour leur implantation et leur extension. Cela passe par l'utilisation des possibilités offertes par le droit de l'urbanisme en matière de planification et de l'usage des sols et par la réalisation des opérations d'aménagement (article 300-1 DU Code de l'urbanisme : « organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques »). Les aides publiques se traduisent souvent par la mise à disposition de terrains et de bâtiments. Et cela, à des conditions financières attractives plus favorables que celles du marché dans le respect des règles de droit interne notamment en ce qui concerne le prix de ces mises à disposition. Les formes juridiques de mises à disposition de terrains et de bâtiments sont variées. Elles peuvent aller de la location jusqu'à la vente.

Il existe plusieurs formes de mises à disposition de terrains et de bâtiments pour la location : le bail commercial, le crédit bail immobilier, l'atelier relais ou encore la pépinière d'entreprises. A chacun de ces formes correspond un montage technique et juridique particulier qui offre aux entreprises des conditions d'accès au foncier et à l'immobilier selon le type d'activité ou de maturité de l'activité économique.

Le bail commercial est conclu pour une durée minimale de 9 ans ou avec une promesse de vente au preneur (avec clauses de garantie et délais, et prix de vente ferme).

Dans le cas du *crédit bail immobilier*, la collectivité finance la réalisation d'un immeuble à usage industriel ou commercial, après quoi elle calcule un montant de loyer calculé sur les annuités d'emprunt supportées par la collectivité et des garanties (inférieures à celles réclamées par un organisme bancaire). Cela est positif pour l'entreprise. La collectivité conserve la propriété du bien jusqu'à sa vente. L'avantage procuré est l'absence de bail commercial et le fait que le bien soit exclu du bilan de l'entreprise en cas de faillite. Mais la collectivité ne possédant pas le statut d'« établissement de crédit » nécessaire en principe à l'exercice de crédit-bailleur immobilier, son usage est

¹⁶ La clause générale de compétence signifie qu'il est accordé à la collectivité qui en est bénéficiaire une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de ses attributions. Elle repose sur les "affaires de la collectivité" ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et a été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales. Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, elle concerne à nouveau uniquement les communes.

délicat du point de vue juridique. Une variante du crédit bail immobilier permet de contourner cette difficulté : la cessions-bail (« lease back ») qui est un contrat de location à caractère temporaire accentué destiné à accueillir des entreprises aux caractéristiques particulières.

Les usines et ateliers – relais qui correspondent à des bâtiments monofonctionnels susceptibles de s'adapter à de multiples activités industrielles ou artisanales. Ces bâtiments sont construits par les collectivités, en vue d'une location de courte durée successivement dans le temps à plusieurs entreprises (dispositif créé au début des années soixante). Dans ce cas, une convention d'occupation précaire est conclue pour deux ans maximum, en prévoyant une acquisition du bâtiment par l'entreprise avec l'accord de la collectivité, même si ce n'est pas la vocation de telles opérations.

Les pépinières d'entreprises (pas de cadre législatif et réglementaire spécifique mais existence d'une norme NF). Ce sont des structures d'accueil temporaire de jeunes entreprises (PME ou TPE) leur permettant de bénéficier des infrastructures et des services nécessaires à leur bon fonctionnement (locaux aménagés en bureau ou atelier, soutien individuel en Gestion des ressources humaines, etc.). Il existe plusieurs modes de gestion d'une pépinière : sous forme d'une gestion directe par la collectivité avec régie simple ou régie dotée d'une autonomie financière, ou sous la forme d'une gestion déléguée, soit publique avec une régie personnalisée dotée d'une personnalité morale, soit privée (société de droit privé, des SEM locales, des Chambres de Commerce et d'Industrie, sauf les associations en raison du risque de gestion de fait).

Les pépinières comportent des charges d'investissement liées à l'acquisition de terrains, à la réalisation des travaux de VRD et à l'aménagement des immeubles , et des charges de fonctionnement liées à la commercialisation de ce produit et aux paiements d'annuités de remboursement des emprunts souscrits, à l'entretien des locaux et aux frais de personnel.

Les ressources sont tirées des loyers, des prestations de services voire d'activités complémentaires de conseil et de prestations à des entreprises extérieures. Les investissements réalisés peuvent bénéficier de subventions mais cela reste souvent insuffisant pour assurer l'équilibre financier de la pépinière. Cependant l'autofinancement doit être atteint par la pépinière en 3 à 5 ans. Les séjours des

entreprises en pépinière sont en principe limités à deux ans. Deux types de contrat peuvent être conclus : la convention d'occupation précaire (lorsque le début d'activité de l'entreprise est réussi ou qu'une autre entreprise a besoin d'une place ; la précarité est compensée par un loyer moindre < prix du marché) ; le bail de courte durée (24 mois, reconductible mais avec renonciation du preneur à bénéficier du statut des baux commerciaux).

4.1.3 Un mode d'aménagement qui repose sur des prix préférentiels accordés aux entreprises

Quelques publications techniques (Dubois, 2011 ; Bejjaji, 2008) proposent une vision globale et détaillée des modalités d'intervention en matière d'aménagement et de foncier pour le développement économique.

Nous avons tenté de les résumer sur le schéma suivant :

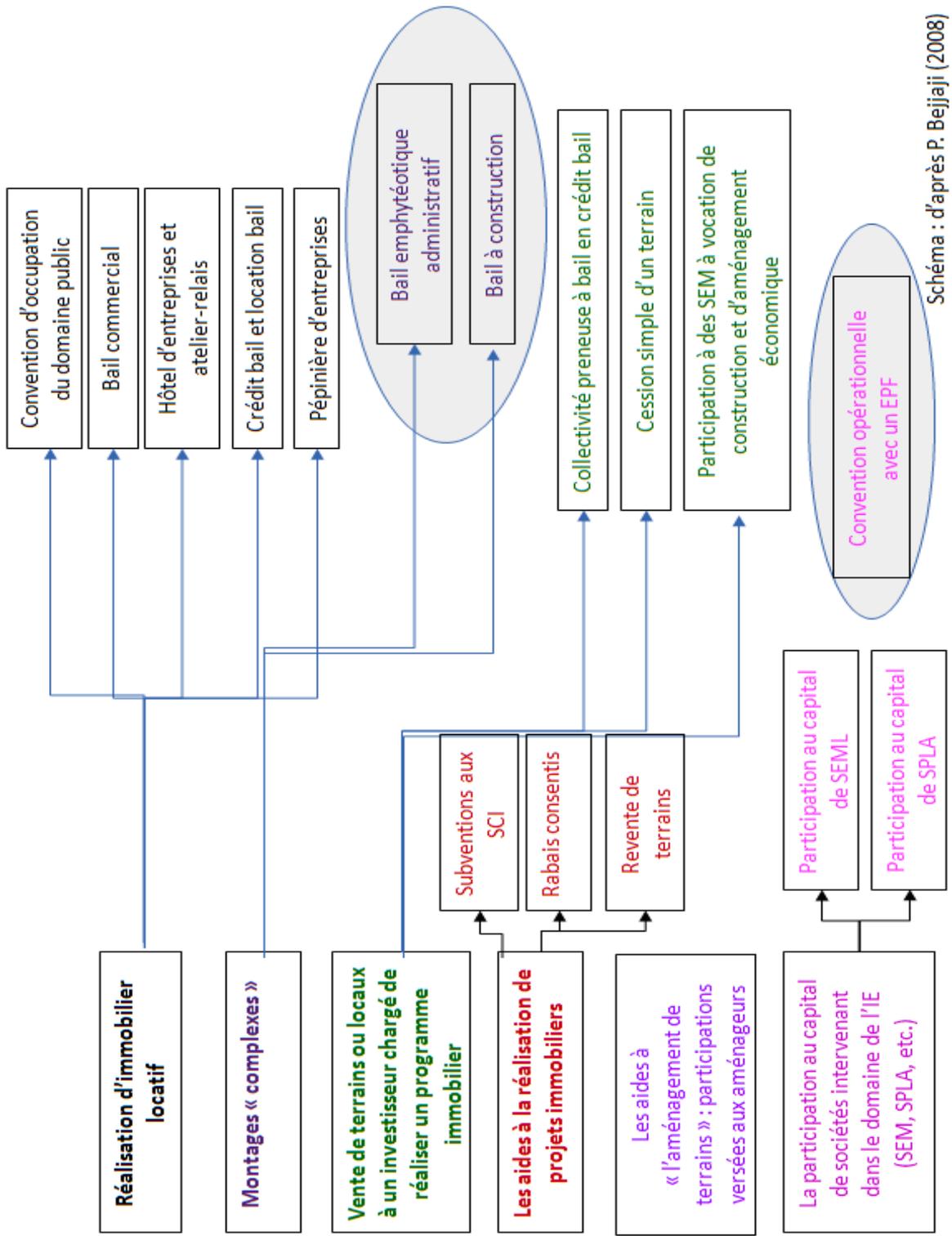


Schéma : d'après P. Bejjaj (2008)

Outre la location, l'aménagement de foncier pour les entreprises peut donner lieu à la vente. L'entreprise devient alors propriétaire d'un terrain dont les abords sont aménagés par la collectivité, mais le nouvel acquéreur devient propriétaire d'un sol qu'il peut bâtir ou conserver pour une construction ultérieure selon le rythme de développement de l'entreprise. Le paiement des terrains s'opère au comptant ou avec paiement échelonné (avec des garanties si l'acquéreur devait faire faillite avant l'échéance des paiements). Lorsque la vente ou la location se réalise dans des conditions financières préférentielles (inférieures aux prix de marché) alors la collectivité doit faire figurer au contrat une clause stipulant que l'acquéreur s'engage en contrepartie à créer un nombre d'emplois précis. Faute de respect de cet engagement, il devra rembourser l'avantage perçu. En effet, dans de nombreux cas, les collectivités ont vendu des terrains à des prix inférieurs aux prix de référence ou de marché, afin de s'assurer l'implantation d'entreprises et donc d'emplois sur leur territoire. Cette politique du « moins-disant » appelée aussi concurrence territoriale a été souvent utilisée en guise de politique de développement économique endogène ou exogène.

Les formes d'occupation du domaine public des collectivités

Le domaine public regroupe les biens en pleine propriété de la collectivité affectés à l'usage direct du public (une voie) ou à un service public (mairie, école). Certains biens sont automatiquement inclus dans le domaine public par la loi (plages, voies d'eau navigables) ou du fait de leur proximité à un bien public (talus, alignement d'arbre le long des routes publiques). En droit français, le domaine public est inaliénable.

Les formes d'autorisation d'occupation du domaine public :

- Le Bail Emphytéotique Administratif (18 à 99 ans) conclu pour une mission d'intérêt général : un édifice de culte ou des réseaux d'au sous la voie publique en cas de Délégation de Service Public
- L'autorisation temporaire d'occupation (AOT) pour 70 ans maximum ; le titulaire agit comme un propriétaire sur son bien même s'il s'agit du domaine public.

Le domaine privé représente toutes les autres propriétés de la collectivité (bureaux, réserves foncières, chemins ruraux, salles associatives, propriété bâtie louée à un particulier. La collectivité gère alors son patrimoine comme n'importe quel propriétaire privé (elle peut vendre louer ou acheter mais toujours au prix du marché). Si la valeur de ce bien dépasse les 75 000 € elle doit saisir le service des domaines qui en estime le prix (marges de manœuvre de plus ou

moins 10%).

Concernant les prix de mise à disposition des terrains et des bâtiments, l'aspect financier est essentiel pour attirer les entreprises en la matière mais les rabais accordés par les collectivités sont encadrés par des décisions du Conseil d'État notamment selon les clauses prévues au contrat et par des arrêts du conseil constitutionnel en matière de prix de cession des éléments de propriété de l'État.

Il n'existe aucune évaluation rigoureuse des impacts socio-économiques de ces instruments de développement économique fondés essentiellement sur la production de foncier aménagé par les collectivités territoriales et l'Etat ou sur le développement de programmes immobiliers en propre pour le compte des collectivités ou des entreprises. Largement fondés sur la dépense publique locale (aménagement de terrain, construction de bâtiments) ou sur des prix préférentiels accordés (location de surfaces utiles, prix de vente des terrains), ces modes d'aménagement et de production foncière seraient de moins en moins adaptés aux mutations socio-économiques qui s'opèrent sur les territoires depuis quelques années.

Ces pratiques d'aménagement d'espaces dédiés aux activités économiques ont permis d'accroître les ressources fiscales des collectivités territoriales à l'aide de la taxe professionnelle assise à la fois sur la masse salariale (jusqu'en 2001) et sur la valeur des immobilisations de l'établissement. Cet « enrichissement » relatif des collectivités leur a permis un financement dynamique de leurs équipements et a mis en évidence un lien direct entre les activités économiques localisées sur leur territoire et les ressources fiscales générées pour le territoire. En revanche, la taxe professionnelle puis la Taxe professionnelle Unique ont aussi entraîné des effets de concurrence territoriale par abaissement de la fiscalité alors que les effets de ces baisses sont très limités d'après les travaux menés (Madiot et Gousseau, 2002).

Depuis 2010, la réforme de la fiscalité économique locale remet en cause ces modes de financement, car la cotisation économique territoriale fournit moins de ressources fiscales aux collectivités pour financer l'aménagement économique. Les activités

économiques sont moins connectées aux ressources fiscales générées en raison des mécanismes de calcul de la cotisation économique territoriale, composée d'une cotisation foncière sur les entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les bases de la contribution foncière des entreprises (CFE) sur les établissements industriels sont réduites de 30 %. La CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), calculée à partir de tranches de chiffre d'affaires, profite surtout aux collectivités disposant d'une concentration d'activités tertiaires. Seule, la CFE conserve une relation directe au territoire (emprise foncière de l'établissement). La TP était fortement évolutive, c'est moins le cas aujourd'hui puisque le CFE reste stable. De plus dans un contexte de crise, la CVAE génère moins de rentrées fiscales, et les collectivités font face à de nouveaux problèmes, d'ordre financier.

Ces faits sont-ils à l'origine d'une évolution des politiques publiques et du regard porté sur la valeur foncière ? Il est encore trop tôt pour l'affirmer, mais d'autres facteurs de compréhension de la valeur foncière émergent et mettent davantage en avant des politiques coordonnées (offre de services sur le parc d'activité, offres diversifiées de locaux pour les entreprises, actions collectives de R&D, etc.) comme source de création de valeur qui intègre le foncier. Autrement dit, offrir du terrain aux entreprises par des politiques d'aménagement économique traditionnelles ne crée plus les conditions de l'attractivité économique du territoire et de développement de ressources fiscales pour les collectivités.

Dans un premier temps, des pratiques différentes mais pas totalement nouvelles soulignent le rôle de la ressource foncière et mobilisent souvent la maîtrise publique du foncier économique bien qu'une maîtrise privée soit envisageable. Les pratiques et les politiques décrites précédemment ont perdu de leur pertinence ; les collectivités recherchent des solutions, expérimentent des modes d'intervention pour allier attractivité et ancrage territorial des activités économiques et rendement fiscal.

4.2 Les politiques d'aménagement économique au service de l'attractivité territoriale

Il s'agit d'un fait relativement récent sur les territoires. Les politiques publiques de

développement économique cherchent à associer une certaine compétitivité territoriale fondée sur des faibles coûts (foncier, fiscalité, transports, etc.) avec l'attractivité du territoire qui repose sur la qualification des salariés, la qualité de l'environnement social et culturel et sur celle des services offerts aux entreprises et aux salariés. Pour cela les collectivités s'appuient sur les techniques du marketing territorial et le caractère prescriptif des classements internationaux de métropoles élaborés par les grands cabinets de conseil en stratégie d'entreprise et relayés ou publiés par la presse économique.

Le marketing territorial constitue un ensemble d'interventions et d'outils dont la formalisation est encore en construction. Employer l'expression « marketing territorial » n'est pas neutre et recouvre notamment le fait que les politiques locales tendent à promouvoir le territoire comme un produit. Cette méthode nécessite des arguments de vente fondés sur les atouts économiques mais aussi du cadre de vie qui permettraient à un territoire de se différencier des autres.

Le marketing territorial s'appuie sur un récit de l'attractivité territoriale qui est proposé aux entreprises comme un argument de vente pour s'y implanter. Parmi ces atouts, l'offre foncière et immobilière occupe une place particulière que nous allons décrire afin de montrer son rôle dans ce récit et surtout dans les nouvelles politiques de marketing territorial. Nous constatons à cet égard, en s'appuyant sur les travaux récents sur la financiarisation de l'immobilier, que les investisseurs privés supplantent de plus en plus souvent les entreprises utilisatrices des locaux dans la recherche d'attractivité des collectivités. Tout se passerait comme si la quête du développement économique passait par les investisseurs en immobilier d'entreprises et de moins en moins par les entreprises qui produisent et contribuent à la valeur ajoutée nationale. En réalité nous verrons ce qui se joue et ce qui perdure effectivement sur les territoires, tout en pointant les changements qui s'opèrent depuis une dizaine d'années partout en France.

4.2.1 L'immobilier d'entreprise dans les politiques de marketing territorial

Au-delà des politiques publiques nationales et locales, l'essor de la financiarisation dans

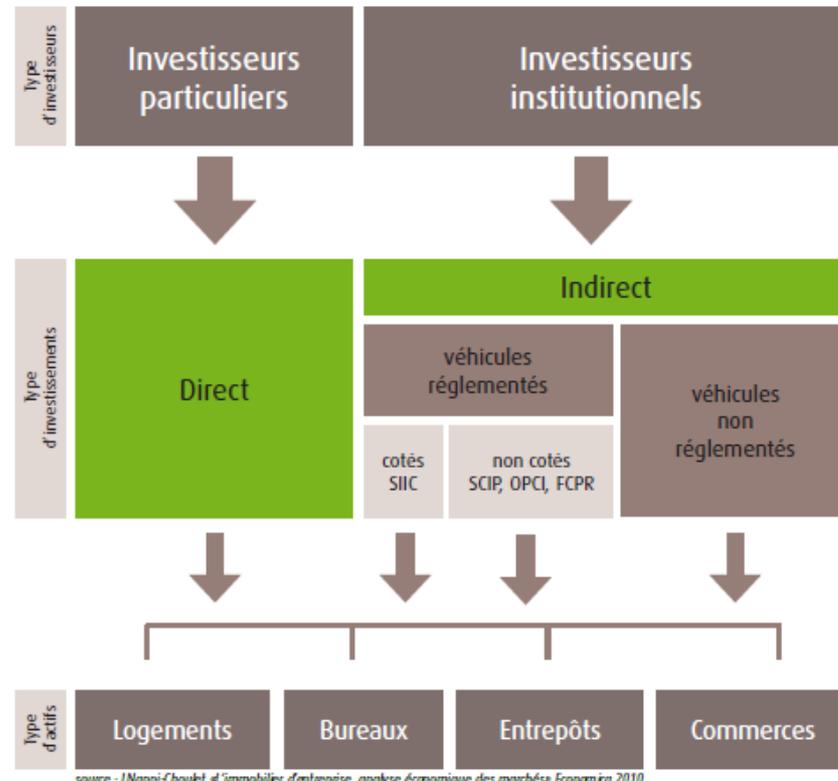
les années 90 en France a amplifié certains effets de desserrement rendant plus incertains les résultats des politiques urbaines : la production urbaine dépend des stratégies d'investissement d'acteurs financiers et des effets d'éviction que leurs décisions peuvent entraîner sur des activités productives moins rentables. La dissociation croissante entre propriété foncière et occupation des locaux accroît la mobilité des activités et renforcent ses effets en matière d'urbanisation (Gillio, 2011). Cette dissociation est liée à la financiarisation de l'économie en général. Cela signifie que le recentrage sur les activités « core » de l'entreprise s'effectue par l'exigence accrue de rentabilité attendue des capitaux propres par les actionnaires pour rémunérer les placements des investisseurs institutionnels. Plus récemment dans les années 1990 et 2000, la financiarisation s'est aussi immiscée dans le processus de production urbaine par divers canaux, dont celui de la création des sociétés foncières, du statut des SIIC et des investissements urbains partenariaux dans les grandes métropoles.

La financiarisation est d'abord un processus d'immixtion de la finance de marché dans le domaine de l'immobilier d'entreprise. Il s'agit d'une transformation profonde de l'immobilier d'entreprise plus que du foncier économique mais nous pouvons affirmer que l'outil de production est devenu un actif immobilier. Celui-ci devient une *ressource économique de plein droit* (Félix Adisson, 2015) et donne lieu à une gestion professionnalisée et à l'autonomisation de la direction immobilière dans les entreprises, à la monétisation de l'usage et à des arbitrages de valeur sur le marché de l'investissement (les investisseurs deviennent propriétaires de locaux).

C'est aussi à travers le développement et la mutation de l'intermédiation financière que s'opère la financiarisation : la croissance des capitaux à investir issus des pensions de retraite et de prévoyance gérés par des organismes privés, la montée en puissance des fonds souverains, les capitaux mobiles de ménages fortunés. L'essor d'une industrie de la gestion d'actifs composée des investisseurs institutionnels et de sociétés de gestion dans les années 1990 va compléter le dispositif disséminé à l'immobilier d'entreprise. Enfin, le déploiement des techniques de l'économie financière (théorie moderne du portefeuille et diversification géographique et sectorielle) constitue la dernière « brique » de ce processus de financiarisation.

Pour autant, il ne faut pas négliger le rôle des évolutions réglementaires qui seront

primordiales dans l'apparition d'acteurs privés devenus incontournables dans le secteur de l'immobilier d'entreprise. La présence des institutionnels (banques et compagnies d'assurances principalement pour ce qui concerne la France) dans l'immobilier avait pour but d'acquérir et détenir des immeubles afin de se prémunir contre le risque inflationniste (Brunet 2014) dans les décennies précédentes. La création de la liquidité à partir de l'immobilier (Gotham 2006) est relativement ancienne puisque les premières foncières cotées datent du 19e siècle et les SCPI sont créées en 1970. Mais l'apparition des Sicomi et enfin des SIIC (2003-2005) marquent un tournant. Ces derniers sont des organismes efficaces de lobbying (FFSA, ASPIM, FSIF) pour influencer la législation. Ils contribuent ainsi à réguler les marchés immobiliers pour l'ensemble des immeubles locatifs. Les indices de loyers (Ilat et ILC) sont définis par ces organismes (Aspim) et sont pourtant aujourd'hui calculés par l'INSEE. Selon les estimations, la part des investisseurs dans l'immobilier résidentiel représenterait 2 % des surfaces et dans l'immobilier d'entreprise (secteur privé seulement) entre 15 et 30 % des surfaces.

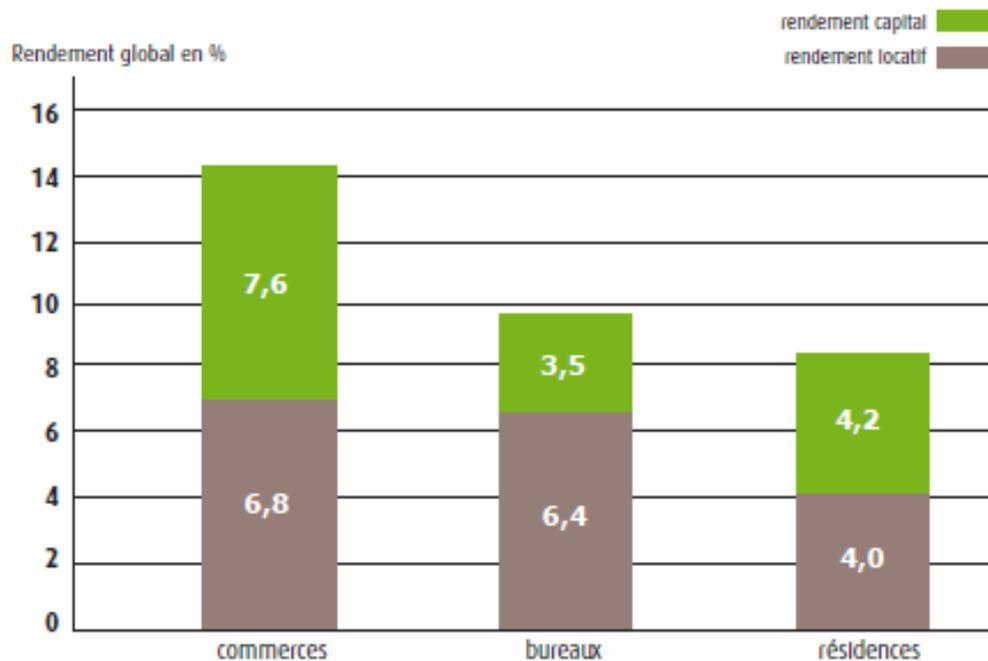


D'après : Certu (2011) et Nappi-Choulet I., 2010, L'immobilier d'entreprise, analyse économique des marchés, Paris, Economica

La financiarisation de l'immobilier d'entreprise et de la production urbaine a pour effet un formatage des produits et des biens sur leur marché ainsi que des effets de mimétisme et d'uniformisation des politiques urbaines (Lorrain D., 2011). Les prix répondent à des logiques « marchandisation » lesquelles sont constituées par des caractéristiques liées à la liquidité des biens immobiliers. Nous employons la formule de *ville rêvée des gestionnaires d'actifs* car elle révèle une forme de croyance de la part des investisseurs en un ensemble de normes techniques et économiques afin de rentabiliser leurs actifs immobiliers. Certains ont évoqué l'idée d'une « *Ville à 7%* » (*numéro de la Revue Urbanisme*). C'est aussi ce que Vincent Renard décrivait comme « *La ville saisie par la finance* » (*Article dans la Revue Esprit ou le Débat, 2008*) alors que le système financier et bancaire était durement impacté par la crise des subprimes.

La sélectivité des investissements est aussi une caractéristique de cette ville « rentable ». Les bureaux, les commerces, les locaux de la logistique sont des actifs en hausse recherchés par les investisseurs, tandis que les locaux résidentiels et les locaux d'activité le sont moins car ils sont difficilement « formatables » pour l'industrie et trop coûteux dans le secteur du logement. Parmi les actifs immobiliers qui connaissent un essor récent, nous trouvons les résidences avec services pour senior, les hôtels et les centres de données (data centers).

Nous avons reproduit le schéma suivant (Certu, 2011) dans lequel figurent les rendements offerts par trois types de locaux (bureaux, commerces, logements) indiquant clairement les écarts entre eux mais aussi la contribution du rendement en capital qui vient s'ajouter au rendement locatif. Celui-ci ne correspond qu'aux revenus retirés de la location auxquels on soustrait les charges d'entretien des locaux à la charge du propriétaire.



source : *les mécanismes de l'investissement immobilier*, Certu (2011)

La sélectivité s'exerce aussi sur des formes urbaines sensibles telles que la taille des bâtiments, la dimension des plateaux (18 mètres de profondeur), les formes des bâtiments privilégiées par les investisseurs sont en peigne plutôt qu'en bloc dans la mesure où ils peuvent louer à plusieurs entreprises utilisatrices au lieu d'un seul unique locataire qui sera plus difficile à trouver et ensuite à relouer. La performance énergétique et les locaux avec labels (HQE, Bream, LEED) sont recherchés car non seulement ils génèrent des économies d'énergie pour leurs locataires mais ils répondent aux normes énergétiques en vigueur et peuvent parfois anticiper les évolutions réglementaires.

A la sélectivité des actifs recherchés correspond la sélectivité opérée sur les usagers. La solidité financière, les baux longs et l'importance de la surface louée (plutôt que morcellement des surfaces et la multiplicité d'occupants) seront des éléments clés de la sélection. Les secteurs d'activité reconnus comme les services à haute valeur ajoutée (conseil, ingénierie, audit, services financiers) et les grands comptes (avec des effets d'éviction sur les PME et les start-ups) sont les autres points de cette sélectivité.

Quelle est l'influence sur les politiques publiques de la financiarisation de l'immobilier

d'entreprise ? La financiarisation de l'immobilier a en retour exercé une influence sur les politiques publiques car les collectivités se retrouvent dans une situation « d'enrôlement » par leur présence dans les salons de l'immobilier d'entreprises en France (MIPIM, SIMI). Les collectivités représentent d'ailleurs la catégorie d'exposant qui croît le plus ces dernières années. Les stratégies des collectivités évoluent avec l'influence exercée par cette tendance lourde dans les métropoles et les grandes agglomérations et sont passées d'une logique d'attraction d'entreprises exogènes à une logique d'attraction des investisseurs. Il ne s'agit plus de faire venir des emplois directement mais plutôt d'aménager des espaces sur lesquels les investisseurs appuyés par les professionnels de l'immobilier et de l'investissement vont louer des locaux à destination d'entreprises rentables et sélectionnées par ces mêmes professionnels. Dans cette perspective, les collectivités doivent s'assurer que l'environnement urbain et les services associés (infrastructures de transport, services culturels et éducatifs, types de logement) répondent aux attentes des entreprises qui occuperont ces locaux. Des grands projets urbains et ensembles complexes comme Euro-Rennes (Rennes Métropole) ou Euromed (Marseille) s'inscrivent dans ce mouvement relevant de l'attractivité plus que de la recherche d'entreprises exogènes voir endogènes. Outre la conception du projet urbain dans lequel s'intègrent les investissements privés, la collectivité a pour rôle de « tenir le marché », c'est-à-dire de veiller à ce que d'autres projets ne viennent concurrencer ceux qui sont déjà initiés et à améliorer les services pour maintenir le niveau de qualité offert ou perçu.

4.2.2 Les relations complexes entre foncier et immobilier d'entreprise : vers une financiarisation et une dissociation croissantes

Au-delà des politiques publiques nationales et locales, l'essor de la financiarisation dans les années 90 en France a amplifié certains effets de desserrement rendant plus incertains les résultats des politiques urbaines : la production urbaine dépend des stratégies d'investissement d'acteurs financiers et des effets d'éviction que leurs décisions peuvent entraîner sur des activités productives moins rentables.

La dissociation croissante entre propriété foncière et occupation des locaux accroît la mobilité des activités et renforcent ses effets en matière d'urbanisation (Gillio, 2011). Cette dissociation est liée à la financiarisation de l'économie en général (le recentrage sur les activités « core » de l'entreprise est liée à l'exigence accrue de rentabilité des capitaux propres attendue par les actionnaires pour rémunérer les placements des investisseurs institutionnels) et de la production urbaine en particulier (création des sociétés foncières et du statut des SIIC, investissements urbains partenariaux dans les grandes métropoles, etc.).

La dissociation s'opère donc entre l'exploitation de l'appareil de production et la propriété des murs et des terrains pour l'activité de l'entreprise. Il s'agit d'un phénomène encore marginal dans les années 1990, mais qui a pris de l'importance dans les années 2000 et 2010. Aujourd'hui, les activités économiques sont majoritairement structurées par des logiques financières pour les grandes métropoles et par des logiques patrimoniales et comptables d'entreprises pour les autres territoires. Par ailleurs, la dissociation entre propriété et exploitation des locaux et des terrains, initialement limitée aux grandes agglomérations, s'étend désormais aux autres territoires à la faveur de la diffusion de la financiarisation à d'autres « actifs » tels que les terres agricoles (vignobles de grands crus classés, cultures céréalières à haut rendement, forêts sur des domaines fonciers dédiés à la chasse) et les biens immobiliers en forte expansion (data-centers, établissements de santé et pour personnes âgées, hôtels, etc.). Nous avons représenté dans le tableau ci-dessous comment la financiarisation de l'immobilier d'entreprise et du foncier économique affectent la répartition entre propriété et exploitation des locaux sur les territoires en France. Cette « grille de lecture » s'appuie sur les entretiens menés avec des professionnels de l'immobilier d'entreprise (consultants et promoteurs) et sur l'analyse des documents produits par les organismes chargés de commercialiser les terrains et les locaux auprès des investisseurs et des entreprises.

Ce tableau doit être aussi lu à partir de la sélectivité des localisations : compte tenu de la taille du marché francilien (52 millions de m²), 75 % des investissements d'entreprise ont été effectués en Ile-de-France ces 10 dernières années. Toutefois, la polarisation des investissements peut être étendue aux métropoles comme Lille, Lyon et Marseille qui

disposent d'un volume de transactions supérieur à 130 000 m² au minimum par an et permet alors de limiter les risques à la revente pour les investisseurs tels que les SIIC et les fonds d'investissement immobilier ou encore les investisseurs institutionnels encore présents dans les centres-villes.

Propriété foncière et immobilière et locaux d'activités selon les échelles territoriales

Échelle territoriale	Propriété foncière et immobilière	Types de locaux	Dissociation Propriété et Occupation
Paris – Ile de France	SIIC et fonds d'investissement immobilier, investisseurs institutionnels, compte propre	Bureaux et centres commerciaux, salles blanches	Oui très fréquente, présence d'investisseurs spécialisés
Grandes agglomérations	Sociétés foncières, OPCI et SIIC, compte propre	Hôtels, Entrepôts, Bureaux, Centres commerciaux	En hausse, mais pas systématique
Villes moyennes	Collectivités, investisseurs locaux et entreprises (compte propre ou SCI)	Zones et locaux d'activités	Peu fréquente, logique patrimoniale
Petites villes	Collectivités et entreprises (compte propre ou SCI)	Locaux d'activités industriels et artisanaux	Rare

Source : Gillio N. (2015)

Cette mutation que nous avons explicitée assez longuement dans nos travaux affirme le rôle de nouveaux acteurs dans les relations entre activités économiques et foncier. Ils mettent en évidence le rôle des mécanismes de la financiarisation sur les territoires qui, bien que n'étant pas tous au même niveau (« tous les territoires ne se valent pas ») dans la concurrence territoriale et mondiale, sont presque tous soumis à cette tendance. Les investisseurs locaux chargés de lever des fonds et de les rentabiliser dans l'immobilier adoptent le même raisonnement de la finance de marché que les grands investisseurs internationaux. Seule la taille des marchés qu'ils abordent varie. Mais ces mêmes mécanismes opèrent en faveur d'un mouvement d'homogénéisation des villes et d'une perte de spécificité des territoires si bien que les mêmes placements et les

mêmes actifs sont soumis aux fluctuations des marchés et à leur volatilité. Les risques financiers pèsent alors sur les arbitrages et doivent être intégrés aux prix des loyers. Ces mécanismes vont alors peser sur les activités économiques et sur les charges d'exploitation des entreprises utilisatrices, avec pour effet de renforcer leur mobilité géographique (nomadisme) et freiner leur ancrage territorial. Face à ces logiques de marché soutenues implicitement par les politiques d'attractivité territoriale fondées sur le maintien et l'amélioration du marché pour les investisseurs, le foncier demeure pourtant une variable d'ajustement intégrée à la valeur immobilière des locaux tertiaires et autres. Elle n'est plus autonome puisqu'elle est reliée aux comportements des investisseurs et aux choix de politique urbaine de la collectivité en matière de développement économique.

S'il y a bien bouleversement des politiques d'aménagement économique traditionnelles par la financiarisation, la fiscalité locale constitue une autre variable de l'aménagement économique. Quel rôle occupe la fiscalité dans la localisation des entreprises et peut elle affecter la valeur foncière des terrains d'activité dans la perspective du développement économique territorial ?

4.3 La fiscalité locale : entre concurrence et attractivité territoriale ?

Sous l'effet des logiques décrites dans les développements précédents (4.1 et 4.2), la plupart des politiques d'aménagement économique traditionnelle, ont engendré des baisses de fiscalité locale (voir Thierry Madiès, 2000). De plus, elles n'ont pas atteints les objectifs attendus en matière d'implantation d'entreprises et ont grevé les budgets des collectivités territoriales (DGUHC et Dreal Paca, 2005).

Thierry Madiès et Sonia Paty dans « Modèles de concurrence fiscale » (Economie géographique, 2000 Economica) rappellent l'imposante littérature sur les modèles de concurrence fiscale. Les travaux de recherche sont arrivés à montrer que les collectivités locales peuvent adopter des comportements stratégiques et que leurs choix budgétaires peuvent influencer ceux des autres collectivités. Ainsi à partir de travaux nord-américains (exonération de la « Property tax ») et français (taxe professionnelle), les auteurs montrent qu'une entreprise peut être sensible à un niveau de fiscalité locale et que ce

niveau peut être à l'origine d'un « mimétisme fiscal » de la part des collectivités locales voisines. Ils se réfèrent pour cela aux travaux de Guengant (1992) et de Houdebine et Schneider (1997). Pour le premier, Madiès et Paty rappellent qu'il s'agit d'un raisonnement sur le taux de taxe professionnelle et le prix des terrains industriels et sur la relation étroite qui peut exister entre les deux : le prix du terrain capitalise le niveau d'imposition local sur les entreprises, rendant celles-ci plus ou moins sensibles à la fiscalité économique locale (TP). Houdebine et Schneider cherchent à estimer quel peut être l'effet d'un différentiel de taux de taxe professionnelle sur la distance que les entreprises seraient prêtes à parcourir pour en bénéficier. La réponse pour un différentiel de 10 points est d'au moins 6 kilomètres.

Elles n'ont pas davantage pu freiner par ces outils (fiscalité et aménagement) les effets de la crise économique et ont surtout créé une concurrence territoriale conduisant le plus souvent à des jeux à somme nulle pour les territoires. Devant ces résultats plutôt mitigés et l'émergence du fait écologique au plan local, les relations entre urbanisme et développement économique sont en train de changer de paradigme : le modèle d'aménagement et d'équipement du territoire devient contre-performant en matière économique et financière tandis que le modèle de gestion patrimoniale, où le foncier est un actif stratégique à valoriser, deviendrait plus adapté à des objectifs de préservation de l'environnement et d'un développement économique connecté aux mutations urbaines.

Depuis 2010, les mécanismes de la fiscalité « entreprises » ont profondément évolué. Les activités économiques sont désormais déconnectées des ressources fiscales générées pour les collectivités en raison de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par une cotisation économique territoriale composée d'une cotisation foncière sur les entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La CFE (contribution foncière des entreprises) est fixée par délibération de la commune ou de l'EPCI sur le territoire du bien imposable, elle est assise sur la valeur locative des biens immobiliers. Les bases foncières des établissements industriels sont réduites de 30 %. La CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) est calculée à partir de tranches de chiffre d'affaires : les entreprises sont redevables à partir de +500 000€ HT/an ; le montant est calculé en

fonction de la valeur ajoutée produite, le taux s'élève à 1,5% de la VA pour les entreprises de plus de 50 millions € HT de CA. Seule, la CFE conserve une relation directe au territoire (emprise foncière de l'établissement). Cette cotisation fait l'objet d'une dotation versée par l'État aux collectivités pour compenser les éventuelles pertes de produit fiscal. La TP était fortement évolutive, c'est moins le cas aujourd'hui puisque le CFE reste stable. De plus dans un contexte de crise où la CVAE génère moins de rentrées fiscales, les collectivités font face à de nouveaux problèmes d'ordre financier.

Ces faits sont-ils à l'origine d'une évolution des politiques publiques et du regard porté sur la valeur foncière ? Il est encore trop tôt pour l'affirmer, mais nous constatons que d'autres facteurs de compréhension de la valeur foncière émergent et mettent davantage en avant le rôle du territoire comme source de création de valeur. Dans un premier temps, nous explicitons ces pratiques différentes, mais pas totalement nouvelles, qui soulignent le rôle de la ressource foncière et mobilisent souvent la maîtrise publique du foncier économique (bien qu'une maîtrise privée soit envisageable).

Les pratiques et les politiques décrites dans la sous-partie précédente ont perdu de leur pertinence : les collectivités recherchent des solutions et expérimentent des modes d'intervention pour allier ancrage territorial des activités économiques, sobriété foncière et rendement fiscal.

La fiscalité économique locale est désormais peu spécialisée tandis que le coût fiscal de l'immobilier reste inégal pour les entreprises selon les territoires, et malgré le poids de la concurrence fiscale qui ne favorise pas l'ancrage des entreprises et leur développement sur les territoires. Ces pratiques accélèrent la vitesse de circulation des capitaux et la rotation des actifs immobiliers au sein des portefeuilles d'investisseurs.

Les politiques d'attractivité territoriale ont-elles la capacité à infléchir cette tendance, à ancrer les capitaux (Corpataux, Theurillat, Crevoisier, 2011) et à s'appuyer sur d'autres comportements d'investisseurs, comme l'ont montré les travaux de Hennebery et Rowey (2002) ? Quels sont par ailleurs les instruments actuels de nature à porter des processus d'ancrage des activités et de capitaux ?

Les politiques publiques d'aménagement économique évoluent mais le « mimétisme »

des politiques d'attractivité territoriale et des politiques fiscales locales pérennise un système concurrentiel entre territoires, selon une hiérarchie instaurée par des classements internationaux et des « relais » locaux professionnels selon des segments de marché et de territoires. Leurs effets sont parfois renforcés par le phénomène de financiarisation de l'immobilier d'entreprise. Compte tenu de nos investigations, fondées sur des consultations auprès de professionnels et d'experts de l'aménagement et du développement économique, c'est sur les politiques foncières que pourraient alors s'asseoir les conditions de l'ancrage territorial des activités. Cependant, quelles en seraient les conditions et les contraintes ?

Les politiques d'aménagement classique se heurtent de plus en plus aux conflits d'usage liés aux concurrences créées par des phénomènes d'accaparement des meilleures terres et des meilleurs emplacements que les instruments réglementaires ont bien du mal à réguler. Les exigences de compensation environnementale et agricole ont tendance à figer les processus d'urbanisation ou à crispier les positions des acteurs parties prenantes à ces processus. Les habitants veulent à la fois vivre loin des villes et bénéficier des aménités urbaines (transports, équipements culturels et sportifs, accès numérique haut débit) tandis que les entreprises souhaitent se développer mais la rénovation urbaine d'un site industriel est souvent trop coûteuse pour qu'elles envisagent de le réutiliser. La ressource foncière territoriale correspond, selon nous, à la seule ressource positive qui permet de répondre aux exigences environnementales et économiques. L'abandon progressif d'un foncier – variable d'ajustement quantitatif de la compétitivité d'un territoire – s'opère au profit de l'adoption d'une politique foncière – outil d'accompagnement territorial du développement économique. C'est en quelque sorte l'abandon de la réserve foncière au profit de la ressource foncière territoriale qui permet de construire des coopérations localement et de tenir compte du territoire dans sa globalité.

Chapitre 5 :

Les politiques foncières, un nouvel outil d'accompagnement du développement économique territorial favorable à l'émergence de la ressource foncière territoriale

De manière paradoxale, les politiques foncières sont peu mobilisées parmi le référentiel de l'action publique dans le cadre des politiques publiques de planification spatiale et d'aménagement économique que nous avons analysées auparavant. Il s'agit d'un paradoxe dans la mesure où le sol physique est largement impacté par les opérations d'aménagement public et privé sans faire vraiment l'objet d'une politique en tant que telle. D'ailleurs, comme le rappelle Josselin Dupont (2014) « La politique foncière, ensemble des décisions publiques ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains » (Comby, 2004a, p. 7), connaît depuis le début des années 2000 un regain d'intérêt. ». Persyn (2015) évoque les pratiques foncières et les interventions de la part des communes plutôt que les politiques foncières locales, expression qu'il développe dans le cadre de sa thèse consacrée aux politiques foncières communales.

Les politiques foncières peuvent donc s'entendre par les instruments et les actions foncières qui visent à intervenir sur la valeur et/ou l'usage des terrains ainsi que son appropriation. Ainsi, le plan local d'urbanisme peut être considéré comme un des premiers instruments de la politique foncière locale dans la mesure où le P.L.U. permet de réglementer l'usage des sols entre les différentes fonctions urbaines. C'est aussi le cas des Programmes Locaux de l'Habitat qui représentent "l'occasion d'acter l'allocation de moyens pour la mise en œuvre d'action foncière (Saint-Brieuc Agglomération) ou d'organiser un suivi précis du gisement foncier sur chaque commune (Nantes

Métropole)" (CEREMA, 2014). Pour autant, les liens entre les objectifs poursuivis en matière de planification territoriale (Scot, PLU et PLH) et leur déclinaison dans une politique foncière sont loin d'être évidents. Si les besoins de production d'une offre de logements sont clairement formulés par les élus locaux et par les gouvernements successifs depuis une quinzaine d'années à travers l'objectif de produire environ 500 000 logements neufs chaque année, ces besoins se traduisent par une action foncière locale et parfois intercommunale sans que l'on parle de politique foncière et encore moins de stratégie foncière en faveur du logement. Ainsi, en évoquant les politiques foncières, il est souvent question en réalité d'actions foncières publiques et parfois d'une politique publique dont les contours et les objectifs se définissent au regard d'une stratégie de la collectivité et sont portés grâce à des instruments choisis en fonction d'objectifs précis. L'action foncière demeure largement cantonnée aux intentions de produire du logement dans un contexte de crise et de marchés immobiliers et fonciers "grippés". Que dire alors des besoins destinés à produire du foncier pour les activités économiques ? Du point de vue des politiques publiques, nous avons vu que les instruments proposés sont déjà "riches" et qu'il existe un foisonnement contre-productif à une recherche d'efficacité des interventions publiques, qu'il s'agisse de planification territoriale ou de développement économique en faveur des entreprises. Il nous semble donc important de montrer en quoi une politique foncière territoriale est possible et comment elle peut alimenter le développement économique territorial en se fondant sur des instruments et des modes d'action foncière existants. Pour cela, nous reprendrons dans un premier temps, des développements théoriques proposés puis, nous expliciterons ce que peut l'action foncière publique ou comment elle s'inscrit dans un cadre où elle devient une politique publique en faveur du développement économique. En premier lieu, nous rappellerons les politiques foncières qui ont alimenté le processus de restructuration urbaine des friches industrielles héritées de la période des années 1960 aux années 1980, puis nous préciserons pourquoi ce premier volet est devenu un axe permanent des politiques foncières en faveur du développement économique. En second lieu, nous préciserons le rôle plus récent des politiques foncières par rapport aux entreprises et les instruments qui se développent dans cet environnement. La politique foncière n'est donc pas "un instrument du passé" (Duranton et Thisse, 1996) mais plutôt un instrument à actualiser afin de l'utiliser dans

un cadre renouvelé par rapport à des objectifs actuels.

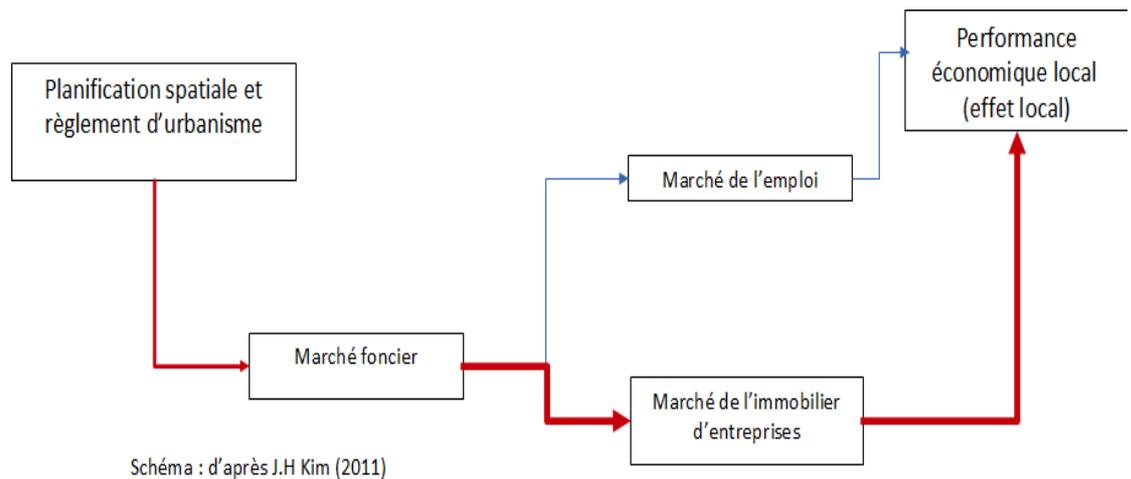
5.1 Les effets de l'action foncière sur le développement économique territorial

Avant d'explicitier les outils fonciers qui contribuent à infléchir des phénomènes économiques ou qui cherchent à le faire de manière opérationnelle, nous allons analyser comment l'action foncière peut interagir avec le développement économique territorial. A ce stade, il est possible de distinguer deux types d'approches : les analyses dans lesquelles les rapports entre action foncière et développement économique s'inscrivent dans un environnement plus global d'une part, et les analyses qui mettent la politique foncière au centre des préoccupations de développement économique d'autre part. Les deux approches sont complémentaires car les leviers pour le développement économique territorial sont différents mais dans le premier cas, les acteurs demeurent au second plan et la proposition s'apparente davantage au rôle des marchés et à leurs mécanismes tandis que dans le second cas les agents occupent une place primordiale dans les modèles présentés tout en mettant l'accent sur la contribution du régime de propriété foncière (publique ou privée) sur la croissance économique et la redistribution des richesses (plus-value foncière et immobilière).

5.1.1 Une présentation globale des relations entre les activités économiques, le marché foncier et l'intervention publique

En premier lieu, les mécanismes à l'œuvre opèrent à travers plusieurs articulations que Kim (2011) a rappelées dans un article récent et qui illustrent les quatre modes d'articulation directe ou indirecte entre action foncière et développement économique :

- Les évolutions des modèles de développement et la restructuration de la structure spatiale
- Les améliorations de l'efficacité du marché foncier
- Les contraintes d'offre et les hausses de prix sur le marché de la propriété foncière
- Les changements sur le marché du travail



Tout d'abord, la réglementation en matière foncière peut améliorer le bien-être des propriétaires fonciers et de l'ensemble des habitants à travers les externalités négatives révélées en l'absence de gestion du régime de la propriété foncière par la puissance publique (Stull, 1975). Il s'agit donc d'une justification traditionnelle à l'intervention publique en présence de défaillances du marché (Lee, 1981). L'existence de ces défaillances du marché (effets externes négatifs) nécessite une action publique. Par ailleurs, les effets d'une réglementation favorable à la création et à la préservation d'aménités environnementales (espaces verts, parcs et espaces de loisirs) ont aussi des effets bénéfiques et permettent de maintenir le niveau et la valeur foncière des propriétés de leurs propriétaires et de leurs occupants.

En revanche, les politiques de zonage n'obtiennent pas des effets aussi visibles, dans la mesure où les études et recherches n'ont pas pu mettre en évidence des effets bénéfiques pour la préservation d'aménités environnementales. Un autre type d'effet de la réglementation et des politiques foncières peut être celui qui consiste à limiter l'extension urbaine et à privilégier la compacité du développement urbain au détriment d'une urbanisation par étalement. Mais les effets induits par une recherche d'un

développement urbain compact peuvent aussi provoquer de la congestion urbaine, une moindre diversité de logements, etc. Par ailleurs, les technologies numériques et le développement des moyens de transports peuvent affaiblir des mesures de limitation de l'étalement urbain. Dans certains cas (Nelson, 2004 ; Shen, 1996), les politiques restrictives de la croissance urbaine par l'action foncière produisent des effets significatifs sur le secteur d'activité de la construction de maisons individuelles et de l'immobilier d'entreprises. A plusieurs reprises, il est observé que l'étalement urbain sera d'autant plus important que les collectivités territoriales opteront pour des politiques « individualistes » ou en l'absence de coopérations entre collectivités. D'autres approches se focalisent davantage sur la structure spatiale d'une région et ses conséquences sur les activités économiques. Dans cette perspective, les transports contribuent aux activités économiques et peuvent être à l'origine de performances économiques inégales d'un territoire à l'autre. Les politiques foncières sont ici celles qui affectent les conditions de déplacement et l'efficacité des systèmes de transport. Les politiques foncières favorables à la mixité fonctionnelle peuvent réduire les déséquilibres entre lieux d'emplois et lieux de résidence, « détendre » les marchés fonciers et immobiliers du logement et d'activités.

L'intervention publique en matière foncière permet de réduire les risques et les coûts de transaction pour les acteurs intervenant sur ce marché. L'action publique peut donc accroître l'efficacité du marché foncier. Cependant, on en sait peu sur cet effet : quel est le seuil permettant de réduire les coûts de transaction ? Quels sont les effets de l'annonce d'une intervention publique sur les choix et les décisions des investisseurs privés ? Il semblerait que, si du point de vue théorique l'affirmation de baisse de l'incertitude et des coûts de transaction est fondée, les mesures publiques peuvent aussi affecter le fonctionnement du marché foncier : un niveau donné d'investissement public peut aussi affecter le niveau d'investissement privé selon le degré d'incertitude de la politique publique définie.

5.1.2 Des approches entre l'action foncière publique et le développement économique

D'autres approches ont proposé une analyse plus approfondie et spatialisée des rapports entre l'action foncière publique et le développement économique (Duranton & Thisse, 1996 ; Crettez, Loupias et Michel, 1997). Dans ces approches, la politique foncière exerce une influence réelle sur le développement économique à travers le régime de la propriété foncière et l'utilisation qui est faite des plus-values engendrées par les propriétaires foncières sous forme de rente différentielle, de rente agricole et de rente immobilière. La politique foncière est donc une forme de l'action publique qui consiste à taxer les plus-values afin de financer les équipements collectifs nécessaires et éviter la captation intégrale de la rente foncière par les acteurs privés. La redistribution des richesses créées par la propriété foncière privée nécessite l'intervention publique favorable à une meilleure équité. Cette idée est déjà très présente dans les travaux d'Henry George (cf. Partie 1) dans son ouvrage "Progress and Poverty" (1879) et dans ceux de Léon Walras, économiste néo-classique (1880), ainsi que chez d'autres auteurs plus récents (Allais, Henderson, Vickrey et Stiglitz). Enfin, le dernier aspect des développements dus à ces approches est assez paradoxal mais particulièrement intéressant dans la mesure où le régime de propriété du sol est mis en discussion relativement à sa capacité à limiter les pertes dans la redistribution des richesses : plus un système économique est capable de limiter ses pertes, plus il sera efficient et créateur de richesses. Or, "le système de droits de propriété du sol qui prévaut dans nos économies engendre des pertes d'efficacité dans la mesure où ce système ne permet pas de redistribuer aux créateurs de richesse la part qui leur revient. Une nouvelle politique foncière basée sur la capitalisation des sols semble donc souhaitable. Pour que cette politique produise tous les effets désirés, il faut que la totalité de la rente revienne aux agents créateurs de richesse" (Duranton et Thisse, 1996). Par conséquent, les mécanismes de la rente foncière et les imperfections qui en résultent, d'une part, justifient l'élaboration d'une politique foncière à des fins redistributives et, d'autre part, nécessitent le rétablissement ou la mise en œuvre d'un régime de propriété foncière publique des sols. Pour Crettez, Loupias et Michel (1996), la capitalisation des rentes peut orienter une partie de l'épargne vers une utilisation improductive car elle n'est pas réinjectée dans le financement de l'économie productive. De ce fait, les auteurs

questionnent la relation entre croissance économique et modes de propriété des terres à partir de la rente foncière : ils en concluent que le taux de croissance est plus élevé dans une économie avec propriété publique des terres. Ce résultat peut sembler surprenant dans une économie capitaliste de marché telle que la France ou celle de nombreux pays industrialisés. Pourtant, il existe une justification liée à la répartition des richesses et au processus de concentration de ces richesses qui peut provenir de la concentration urbaine : la capitalisation foncière et immobilière produit des dysfonctionnements économiques notamment, une orientation peu productive de l'épargne au détriment des activités productives et certainement de la croissance économique. Nous rejoignons les travaux récents de Thomas Piketty (2013) sur « le Capital du XXIème siècle ».

Dans la mesure où nous avons posé quelques fondements théoriques issus de l'économie spatiale et de l'économie foncière proche des travaux d'Henry George et de Léon Walras, nous pouvons maintenant aborder les principaux leviers de l'action foncière publique et des politiques foncières telles qu'elles apparaissent dans le paysage institutionnel et territorial actuel.

5.2 L'action foncière publique : de la reconversion des friches industrielles et urbaines au maintien des activités productives

Il existe de nombreuses publications qui abordent l'action foncière publique et les politiques foncières (Certu, 2006 et 2008 ; Lacaze Jean-Paul, 2012 ; Comby et Renard, 1996). Il n'est pas question de faire une liste des politiques foncières mais de mettre en évidence ce qui est en jeu dans les politiques foncières par rapport aux activités économiques et plus généralement par rapport au développement économique territorial. A cet égard, les friches économiques forment un objet spécifique et central dans l'action foncière publique depuis déjà quelques décennies. Elles témoignent des mutations économiques à l'oeuvre, leur prise en charge par les pouvoirs publics traduisant les effets d'opportunité et les stratégies poursuivies. Plus récemment, la

question du maintien des activités productives a été posée en plusieurs lieux et par plusieurs acteurs. Cette évolution ne signifie pas que les friches ont disparu mais plutôt que les enjeux fonciers liés aux activités se sont complexifiés depuis une décennie sous l'effet de l'intégration progressive du développement durable dans les politiques foncières et de l'accélération des mutations urbaines et économiques.

La reconversion des friches urbaines et des sites industriels constituent les premiers modes d'action foncière publique qui consistent à modifier la destination des sols par l'intervention publique afin de recycler des terrains en friche suite à l'arrêt de l'activité (industrielle et minière). Pour cela le processus nécessaire suit des règles qui se sont affinées au fil du temps. Initialement, l'objectif des pouvoirs publics était essentiellement de participer au redéploiement d'activités économiques sur les sites industriels en friche afin de compenser les fermetures qui affectaient les territoires souvent en mono activité. Il s'agit du bassin minier et sidérurgique du Nord - Pas de Calais dans les années 70 et les années 80 mais aussi du territoire du Creusot (Saône et Loire) et du bassin minier et sites industriels en Lorraine ou encore dans la Loire de la région stéphanoise. A partir des années 90 et surtout des années 2000, d'autres formes de friches urbaines se développent et motivent l'intervention foncière des pouvoirs publics puisque les friches militaires et ferroviaires mais aussi les friches hospitalières et les premières friches tertiaires apparaissent sur les territoires. Ces nouvelles friches font suite à la réforme des armées et l'adoption d'une nouvelle "carte militaire" sur le territoire français s'agissant de l'implantation des casernes et des bases aériennes et terrestres de l'Armée française. Elles sont aussi la conséquence de la réforme du système hospitalier conduisant à la fermeture d'établissements hospitaliers n'atteignant pas une certaine taille critique ou encore la conséquence de la réorganisation du système ferroviaire français conduisant à des cessions importantes de patrimoine bâti de la SNCF et de RFF (voir à ce sujet les travaux de thèse de Félix Adisson sur « Les rencontres d'un réseau technique national et des villes dans la transformation urbaine du domaine public ferroviaire en France et en Italie », LATTIS) mais aussi en lien avec l'évolution des ports et des aéroports.

Ainsi, le devenir de nombreux terrains et sites industriels, ferroviaires et même tertiaires est posé et conduit à l'apparition puis à l'affirmation de nouveaux acteurs

publics pour favoriser le portage foncier et la reconversion de ces territoires. Des organismes ont été ainsi créés initialement avec le statut d'établissement public d'aménagement : l'Établissement public foncier du Nord Pas-de-Calais (1990), l'Établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2001), l'Établissement public de Ouest Rhône-Alpes (2001). Puis, une fois adoptée la loi du 18 janvier 2005, les EPF disposent d'un statut propre et différent de celui des EPA. Ces établissements disposent alors de ressources propres procurées par la perception de la taxe spéciale d'équipement et doivent, selon l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 et le décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011, répondre aux « enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable » (article 1er de l'ordonnance), dans le cadre d'une approche stratégique (GRIDAUH, 2012).

Il est déjà possible de percevoir dans la réalisation de ces opérations l'émergence d'une ressource territoriale dans la mesure où ce sont bien les acteurs publics et privés qui produisent le foncier en coordonnant leurs décisions afin de redéployer le foncier vers d'autres usages et en affirmant par leur action que le foncier (ici à vocation économique) n'est pas autonome. En effet, il est dépendant des mutations économiques et urbaines et des enjeux territoriaux qui font évoluer les modalités d'usage et la valeur des terrains. L'opération a été conduite dans le département du Pas-de-Calais. Elle a vu intervenir l'Établissement Public Foncier de Nord-Pas de Calais pour racheter les terrains et les bâtiments en 2014 à proximité de la ville de Saint-Omer. Il s'agissait d'une opération dans le cadre de la restructuration de l'entreprise Arc International (ex-Cristallerie d'Arques). Elle a permis de soutenir une activité industrielle présente historiquement sur l'intercommunalité de Saint-Omer et exercée par une entreprise familiale dont l'existence était menacée. A travers l'intervention foncière de l'EPF, c'est aussi la valorisation territoriale de l'identité économique et culturelle et un savoir-faire local qui sont en jeu.

L'action foncière comme outil d'accompagnement économique territorial : l'exemple de l'opération de portage foncier pour la reconversion d'un site industriel

L'EPF Nord-Pas de Calais a été sollicité pour la sauvegarde d'un patrimoine industriel et la redynamisation de l'industrie des arts de la table (Arc International) et a mené deux opérations de portage foncier en acquérant 7 ha à Arques (Centre ville et siège historique) et 43 ha sur Blaringhem (site industriel cédé par le nouvel actionnaire). Arc International est une entreprise très importante sur le territoire qui occupe 200 ha de sites d'activités mais qui a perdu 7000 emplois, dans les années 2000. Le rachat de 80 % du capital par PHP, un fonds d'investissement américain, avec un investissement de 80 millions € et la suppression de 500 emplois ainsi que l'ouverture de nouveaux marchés pour Arc International avec Ikea, l'Iran et la Chine doivent favoriser l'amélioration de la situation financière de l'entreprise. Néanmoins, la réduction des surfaces occupées par les sites industriels constituent un levier supplémentaire d'amélioration compte tenu des mutations des procédés industriels de fabrication mais aussi de la recherche d'économies par le nouveau propriétaire d'Arc International (Le Monde, mai 2016). Le site est pourtant récent (1981-2000) mais la restructuration d'Arc induit le regroupement des activités sur un seul site (Arques) et la cession de deux autres sites, dont celui de Blaringhem (voir photo ci-dessous).

Le siège historique d'ARC International situé en Centre Ville



Source : dossier de la convention foncière entre l'Établissement Public Foncier de Nord-Pas de Calais et la commune d'Arques (2014)

L'EPF a investi 26 millions d'€ sur un territoire où l'entreprise emploie encore 5 000 salariés et a signé une convention de portage pour une durée de 5 ans (renouvelable). 16 Ha ont déjà été cédés à Entyrecycle pour y créer une activité de recyclage de pneus

(50 emplois prévus en 2016 puis 250) S'agissant d'Arc International, le montage est "classique" mais l'opération reste importante et en fin de portage la Région reprendra le foncier s'il n'y a pas d'acquéreur pour les surfaces restantes. Une partie du site sera transférée dès 2016 tandis que l'autre fera l'objet d'un bail précaire.

Outre cet enjeu autour des friches industrielles et urbaines, un autre enjeu, plus récent, apparaît et vient compléter les interventions considérées dans la sphère professionnelle du foncier et de l'aménagement comme une modalité assez classique d'intervention (Les rencontres nationales des acteurs publics du foncier, 2015 et 2016). Le maintien des activités productives dans le tissu urbain dense et dans les centres-villes "historiques" fait partie des nouvelles préoccupations que les opérateurs fonciers publics doivent intégrer dans leurs programmes d'intervention. Plusieurs travaux et rencontres récents en témoignent (CCI Paris Ile de France, 2015 ; Programme de recherche du PUCA "Mixité fonctionnelle versus zoning", 2011-2014 ; Atelier du Réseau des Jeunes Chercheurs du Foncier, 2015 ; Séminaire de recherche de l'Institut d'Urbanisme de Lyon "Les entreprises dans la ville", 2015). Cela concerne un processus encore émergent qui affecte principalement les grandes agglomérations mais il s'agit d'un enjeu lié à l'insuffisance des mécanismes de la rente foncière pour permettre une allocation optimale des richesses et un fonctionnement urbain équilibré et répondre aux besoins de tous les acteurs économiques.

Si l'évolution du marché immobilier et du marché foncier tire les prix du foncier vers le haut, ce que l'on sait moins c'est que, quand il y a détente sur le marché immobilier, il n'y a pas forcément de correction sur le marché foncier, et lorsqu'il y a chute du marché immobilier, le marché foncier peut se bloquer. Ce blocage peut provoquer des effets d'éviction des activités productives dès lors que celles-ci ont fonctionné à partir d'une autorégulation par les mécanismes de marché jusqu'à présent. L'industrie serait t-elle une « oubliée des politiques foncières ? » : des politiques foncières sans doute, mais pas de l'action foncière publique compte tenu des développements précédents sur les sites et friches industriels.

Lorsque le foncier est à des niveaux de prix élevés alors que l'immobilier est en cycle de prix bas, la concurrence entre les opérateurs privés pour l'accès au foncier devient plus âpre, la construction de logements est plus difficile, la réalisation de logements sociaux

est difficile voire impossible sans aide à l'équilibre, sans parler des répercussions sur l'emploi, et du risque de fragiliser la chaîne de l'aménagement notamment, sur les opérations d'ensemble. La concurrence entre opérateurs se traduit aussi sur les fonctions urbaines, et notamment sur les activités productives. Cela se traduit par des difficultés d'implantation ou de maintien des activités artisanales et industrielles face à la concurrence des activités tertiaires (bureaux) et du commerce.

La plus-value de l'action publique foncière - outre bien sûr la production d'équipements collectifs- résiderait dans le fait d'accompagner ces fonctions économiques et urbaines qui souffrent d'une difficulté d'accès au foncier : des opérations à tiroirs¹⁷ pour éviter les indemnités d'éviction, du portage foncier par des opérateurs publics afin de faciliter la réalisation d'opérations, le temps de trouver l'opérateur privé capable d'investir ou de collecter les capitaux nécessaires, ou encore la maîtrise publique du foncier par une société foncière à capitaux publics qui conserve les terrains en propriété sur des emplacements stratégiques (le cas de la Foncière Commune en Ile-de-France, Baraud - Serfaty Isabelle, 2015). C'est aussi par l'accompagnement du recyclage foncier de zones d'activité économique (ZAE) que les collectivités et leurs opérateurs fonciers locaux vont permettre la sauvegarde des emplois existants par le maintien d'activités cohérentes sur un territoire avec les populations et les qualifications présentes.

La reconversion de friches industrielles et le maintien des activités productives constituent des situations, classiques dans le premier cas et émergentes dans le second, celui de l'action foncière publique. Elles n'en forment pas moins des exemples de politiques foncières à partir du moment où les collectivités se dotent d'outils d'observation des marchés fonciers et immobiliers, de planification (PLU) et de maîtrise foncière et de constitution de réserves foncières. Elles sont aussi porteuses d'orientations stratégiques et peuvent alimenter un processus d'émergence de ressource foncière territoriale.

Mais la reconversion d'un site ou d'une friche industrielle sont parfois de simples opportunités alors que la requalification d'espaces aménagés et la mutation de parcs d'activités requièrent d'autres moyens et deviennent depuis quelques années un autre

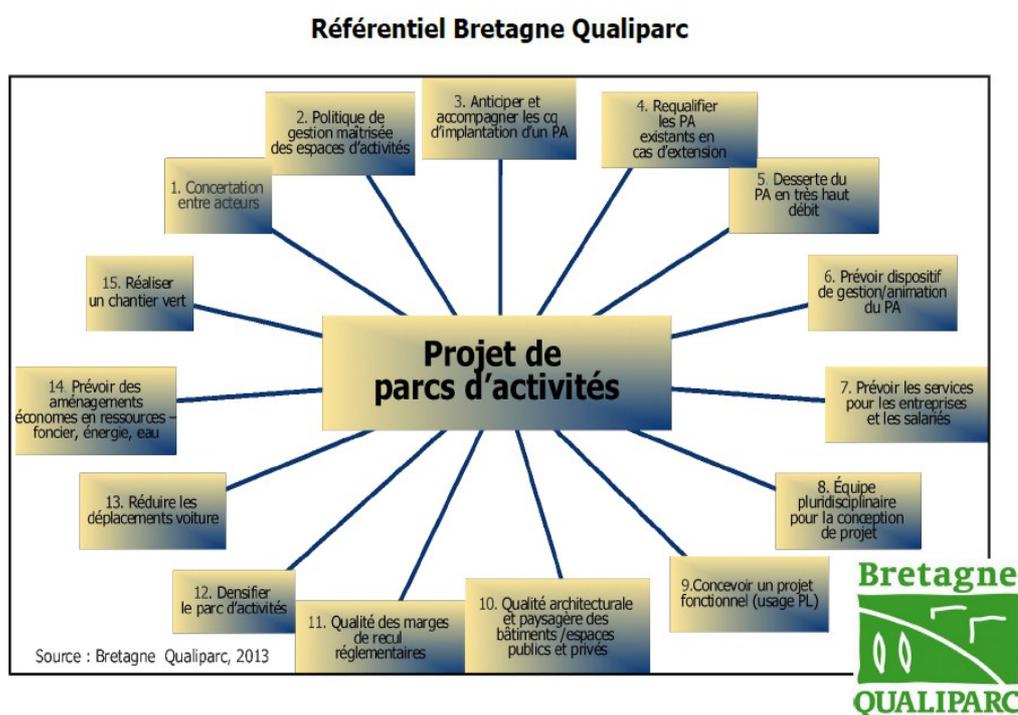
¹⁷ Une opération à tiroirs consiste à déplacer temporairement les entreprises utilisatrices vers des locaux de courtoisie moyennant un coût d'occupation modeste pendant la réalisation des travaux de rénovation des bâtiments à rénover.

levier pour des politiques foncières territorialisées.

Les ZAE sont nées dès les années 1950/1960, mais leur essor provient essentiellement de celui des collectivités territoriales et des prises de compétences successives liées au processus de décentralisation et de l'intercommunalité dans les années 1990 et 2000. Plusieurs contributions (Comby, 2004 ; Études foncières, 2010) montrent d'ailleurs que ce mouvement coïncide avec la croissance de l'artificialisation des sols à des fins d'activités économiques et commerciales. Il constitue pourtant une raison significative à l'étalement urbain, peut-être plus importante que le développement de lotissements et de maisons individuelles en secteur diffus (Comby, 2004). L'aménagement des ZAE constitue l'une des principales actions du bloc communal (agglomérations, communes) au titre de la compétence « développement économique » (étude AdCF, 2010). Les ZAE constituent à la fois un outil central dans les politiques locales de développement économique et une opération d'aménagement. Aujourd'hui, les ZAE sont confrontées au risque, et parfois aux conséquences directes, de leur obsolescence (Duvillard S., Gillio N., Marchadier O., Pecqueur B., juillet 2016). Si les ZAE créées antérieurement aux années 1980 sont les premières concernées par l'obsolescence, celles aménagées dans les années 2000 et 2010 seront face au même problème si la consommation de terres agricoles continue d'alimenter la production de nouveaux espaces économiques. L'enjeu majeur pour ces zones récentes est de les requalifier et de les entretenir (Jallas, 2004 ; Merenne-Schoumaker, 2014 ; Cerema, 2014) avant qu'elles ne deviennent des friches, tout en limitant les extensions et les créations tant que les friches ne sont pas résorbées ou en voie de l'être.

Lorsqu'une collectivité souhaite impulser la requalification globale de sa ZAE en incluant les espaces publics et les espaces privés, la démarche peut passer par l'acquisition temporaire des terrains concernés. Ces derniers sont parfois localisés à proximité de terres agricoles. Dans les ZAE de taille modeste notamment, le classement des terres agricoles en zone AU2 aura des conséquences sur le niveau des valeurs foncières de référence et ainsi, sur le coût d'acquisition des terrains à requalifier. À travers ce cas de figure, il s'agit de s'interroger plus largement sur les conditions dans lesquelles les collectivités sont amenées à intervenir pour requalifier et sur les difficultés auxquelles elles sont confrontées.

Quel doit être alors le niveau d'intervention de la collectivité ? Doit-elle nécessairement porter le foncier et le revendre ensuite alors que les finances publiques sont fortement contraintes par les objectifs de réduction de l'endettement public et par la baisse des dotations versées par l'Etat aux Collectivités territoriales depuis 2015 ? En matière d'action publique, la première étape d'une démarche de requalification consistera à promouvoir des parcs qualitatifs et à inciter les collectivités (EPCI et communes) à réviser leur politique d'acquisition foncière pour aménager de nouvelles zones d'activités à l'aide d'un référentiel qualitatif. Celui de la Région Bretagne en est un exemple dont il faudrait également évaluer la portée. En 15 critères qualitatifs (figure ci-dessous), ce référentiel restitue les paramètres d'un parc d'activités que des collectivités adhérentes au dispositif devraient suivre lors de la création, de la gestion et du renouvellement des zones d'activités économiques.



La politique de prospection de nouvelles entreprises par la collectivité est un autre outil pertinent : au départ d'un établissement, on observe que les locaux vides sont parfois rachetés par la collectivité puis revendus aux nouveaux établissements qui s'implantent. Cette mesure évite la spéculation foncière et immobilière et propose des prix inférieurs à ceux qu'auraient offerts des promoteurs privés. Enfin, bien sûr, les outils de maîtrise

foncière permettent aussi à la collectivité d'intervenir pour une prise en charge temporaire d'une partie des terrains. La requalification des ZAE, et du foncier économique plus généralement, demeure une forme d'action foncière publique qui peut faire l'objet d'une stratégie et d'une politique foncières. Les conséquences financières peuvent en être assumées par la collectivité dans la durée. Les acteurs privés, c'est à dire les entreprises propriétaires et occupantes des parcelles existantes, peuvent s'impliquer dans la requalification de la ZAE. L'opportunité que constituent l'acquisition des terrains et la conservation de ceux-ci dans le patrimoine foncier de la collectivité représente un coût important (plusieurs millions d'euros, selon la taille des acquisitions et la situation de la ZAE).

À cet égard, le rôle des acteurs privés et leur implication dans le processus de requalification d'une ZAE peut faciliter son évolution. Les associations foncières urbaines de propriétaires peuvent jouer un rôle intéressant en matière de modération des prix. Cette forme juridique favorisera une gestion urbaine de la ZAE avec des services développés et mutualisés par ses propriétaires (collecte des déchets avec un tarif unique pour toutes les entreprises ; installation d'un chauffage centralisé pour la ZAE desservant l'ensemble des locaux, etc.) qui financeront les équipements déployés à partir des cotisations versées à l'Association Foncière Urbaine (AFU).

Derrière la requalification, c'est bien la nécessité de développer la gestion urbaine des sites économiques qui doit s'imposer pour y intégrer des fonctions urbaines nouvelles. La gestion urbaine doit progressivement faciliter la réintégration des ZAE dans le tissu urbain, le développement des accès en transports collectifs et en modes doux par exemple, ou encore des réflexions sur les besoins énergétiques de leurs occupants.

Le recours à des outils fonciers et la montée en puissance des activités économiques dans les stratégies foncières des agglomérations, ou encore dans les stratégies pluriannuelles des établissements publics fonciers locaux et régionaux, participent de cette patrimonialisation. En effet, de plus en plus de territoires ont recours à la maîtrise publique du foncier économique afin de mieux assurer la gestion de leur patrimoine foncier sur le long terme et veiller au maintien d'activités économiques pérennes dans les ZAE aménagées. Les outils fonciers tels que le bail à construction sont de nature à conforter les ZAE existantes et à créer un environnement économique favorable.

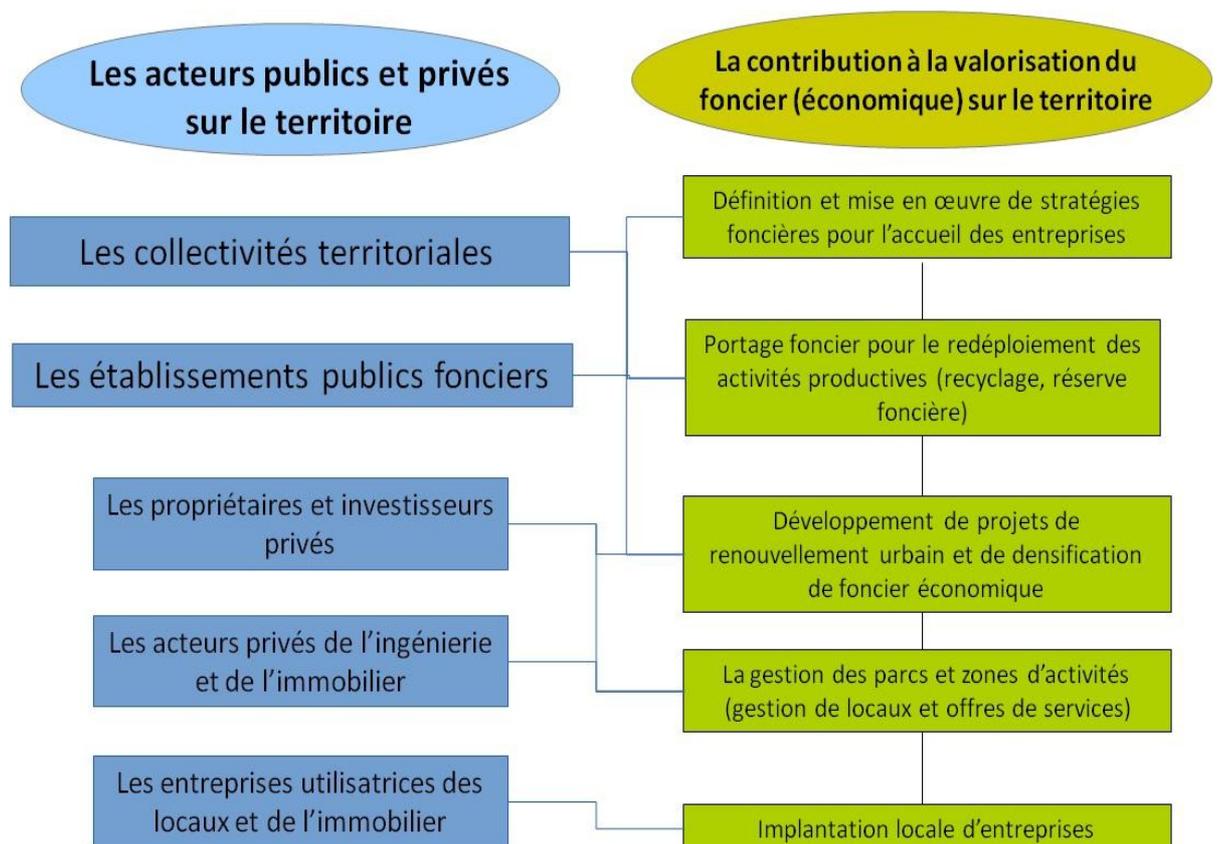
5.3 Les instruments de l'action foncière en faveur des activités économiques : l'émergence de nouveaux modes d'action publique et le développement de la boîte à outils de l'action foncière

5.3.1 Le portage foncier et la maîtrise publique foncière au service d'un projet de territoire ?

Les mutations récentes et plus anciennes sont en train de rendre obsolètes les cadres de politiques publiques élaborés il y a trente ans pour permettre aux collectivités territoriales et aux services de l'État d'aménager le territoire et d'équiper ce dernier avec les infrastructures urbaines et de communications. Ces mutations portent sur l'évolution des besoins en foncier économique pour les entreprises, et sur l'évolution des contraintes d'aménagement économique liées aux procédures d'aménagement et aux modes de financement. L'accompagnement public formalisé au plan économique par les politiques d'aménagement économique (grandes zones portuaires, développement des aéroports, grands parcs et zones d'activités économiques, complexes touristiques en zone littorale et de montagne) a permis de maintenir un niveau d'investissement public même après les crises successives connues par la France dans les années 1980, 1990 et 2000. Néanmoins, nous avons vu que les politiques de planification et les politiques d'offre foncière sont en bout de cycle. Ces dernières ne peuvent pas anticiper les mutations socio-économiques et urbaines de plus en plus incertaines et soumises à des cycles de plus en plus courts. Les politiques de planification se trouvent alors contredites par les mouvements d'entreprises. Ceux-ci sont liés à la fois aux besoins de leur développement (besoins en capitaux propres, recherche de ressources scientifiques et technologique, accès à de nouveaux marchés), aux stratégies de groupe souvent indépendantes des territoires d'implantation et aux fermetures de sites. L'avènement de « l'entreprise agile » (Badot Olivier, 2006) ne laisserait-elle pas d'autre choix possible aux collectivités que d'adopter un comportement agile ? Certes, mais en quoi cela peut consister pour une collectivité d'être agile ou de bâtir des politiques publiques agiles ? Ne s'agit-il pas d'abord de

proposer des modes d'intervention durables ? Le caractère durable des politiques publiques est par conséquent, en matière de développement économique territorial, d'abord une affaire de souplesse et d'adaptabilité au contexte socio-économique et de stratégie à long terme étayée par des projets urbains clairement définis et associés à un dialogue permanent avec les acteurs privés. En matière de politique foncière les collectivités peuvent alors opter pour des modes d'usage du sol à la fois durables et attractifs.

Il s'agit donc de comprendre ce qu'offrent les instruments des politiques foncières dans une perspective d'évolution des modes d'aménagement économique et des critères de valorisation du foncier économique sur les territoires.



Parmi les potentialités proposées par les politiques foncières, nous avons déjà décrit l'implantation locale des entreprises, le rôle des parcs et des zones d'activités, le développement de projets fonciers pour des terrains d'activité et la définition des

stratégies foncières pour l'accueil des entreprises. Le portage foncier pour le déploiement ou le redéploiement des activités économiques, et notamment productives, s'articule autour de trois modalités différentes : l'acquisition foncière pour le portage de terrains sur une période définie dans le temps, l'acquisition foncière pour la mise en propriété publique du droit d'usage des sols et enfin la constitution de réserves foncières à long terme pour être en mesure de réaliser de futurs projets d'aménagement à vocation économique ou à vocation mixte.

« Une acquisition foncière réalisée par une personne publique revient à acquérir une parcelle bâtie ou non bâtie, dans l'intérêt général, en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement ou de constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'un tel projet. Constituer des réserves foncières est un outil de mobilisation des sols au bénéfice de futures opérations d'aménagement. L'assemblage du foncier est souvent indispensable pour les opérations futures et le temps nécessaire peut se compter en années. » (Certu, 2006).

Par ailleurs, concernant les objectifs de l'acquisition foncière dans le cadre des opérations d'aménagement, rappelés dans le guide des outils de l'action foncière (Certu 2006), figurent notamment, au Code l'urbanisme :

Les actions et opérations d'aménagement, définies à l'article L300-1 du CU, ont pour objectifs de :

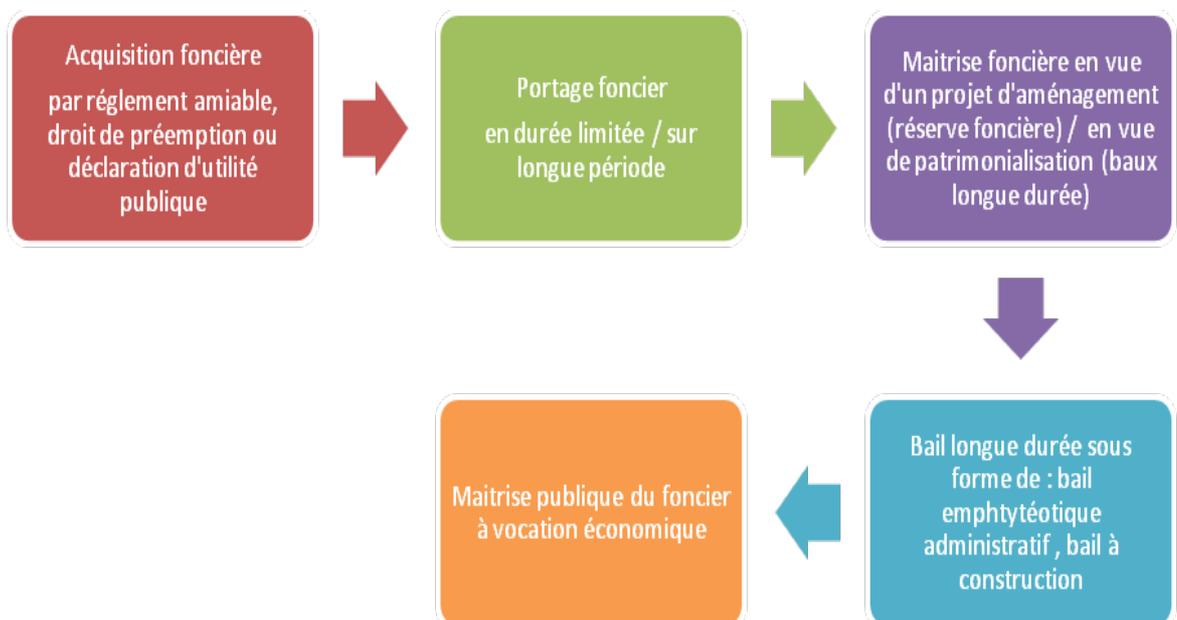
- « mettre en œuvre un projet urbain ;
- mettre en œuvre une politique locale de l'habitat ;
- *organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ;*
- favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- réaliser des équipements collectifs ;
- lutter contre l'insalubrité ;
- permettre le renouvellement urbain ;
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces

naturels ».

Pour acquérir des opportunités foncières ou constituer des réserves, les collectivités disposent de plusieurs moyens d'actions :

- L'acquisition amiable
- L'utilisation du droit de préemption, dont :
 - le droit de préemption urbain (DPU),
 - le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD),
 - le droit de préemption sur les fonds de commerces,
- L'expropriation pour cause d'utilité publique

Processus d'acquisition foncière en vue du portage foncier et de la maîtrise foncière à long terme



source : Nicolas Gillio (2016)

Le processus décrit précédemment montre le caractère spécifique et non exclusif du portage foncier. Il s'agit donc d'une orientation prise par l'opérateur public pour le compte d'une collectivité sur son territoire puisque les établissements publics fonciers interviennent à la demande des collectivités territoriales sur leur périmètre administratif. Cette orientation peut aussi être prise par la collectivité elle-même pour mener ce type d'opération pour son propre compte. L'acquisition peut conduire à la « patrimonialisation » foncière de droits d'usage des sols sous forme de bail longue durée. Cette patrimonialisation consiste à faire entrer des terrains dans le stock des surfaces à destination économique dont la collectivité restera propriétaire. In fine, la maîtrise publique du foncier à vocation économique résultera de ce processus dès lors que la collectivité devient propriétaire des sols et prévoit un bail donnant des droits réels à un acteur public ou privé pour construire un bâtiment sur le ou les terrains.

Les baux de longue durée permettent au propriétaire d'un terrain de garder la propriété du sol tout en autorisant le preneur, qui dispose d'un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque, à construire et à gérer les ouvrages édifiés. Ils sont conclus pour des durées de 12 à 99 ans, et atteignent en moyenne 60 ans. Les baux de longue durée donnent au preneur des droits réels immobiliers, alors que les baux de courte durée ne donnent que des droits personnels sur les locaux. Dans ce dernier cas, concernant les activités économiques, la formule de bail commercial (3, 6 ou 9 ans) ou de bail précaire (moins de 3 ans) est utilisée. Les baux de longue durée permettent au preneur d'obtenir des droits immobiliers sur le terrain qu'il loue, sans avoir à l'acquérir, puisqu'il reste propriété du bailleur.

Le bail emphytéotique de droit commun est le plus ancien : il fut créé pour la mise en valeur de terrains agricoles. Il s'applique aujourd'hui à tout type d'usage, sur des terrains vierges ou déjà bâtis, pour tout type de preneur et de bailleur. Lorsque le bail emphytéotique est conclu sur un terrain appartenant au domaine public d'une collectivité ou de ses établissements - ou au domaine privé si l'usage du terrain prévu dans le bail inclut de fait le terrain dans le domaine public de la collectivité (domanialité publique virtuelle) -, en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou

d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité, il s'agit d'un bail emphytéotique administratif (BEA). Dans ce cas, le bail ne peut être consenti qu'à une personne privée. Le bail à construction, instauré en 1964, est presque identique au bail emphytéotique mais le preneur s'engage obligatoirement à construire, puis à maintenir les constructions en bon état pendant toute la durée du bail. Ce bail a pour objectif d'inciter les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché sans en perdre la propriété.

Ces deux baux de longue durée constituent des formes de portage foncier débouchant sur la maîtrise publique du foncier économique, et sur ce qu'on appelle aussi le démembrement de propriété. Il s'agit d'un moyen de valoriser le patrimoine du territoire au bénéfice du développement économique. Il est parfois considéré comme un montage complexe qui requiert un savoir-faire juridique particulier. L'implication de la collectivité est donc indispensable car celle-ci se porte garante du processus à travers le système de gouvernance mis en place et l'articulation entre l'intérêt public représenté par la collectivité et l'intérêt privé du preneur.

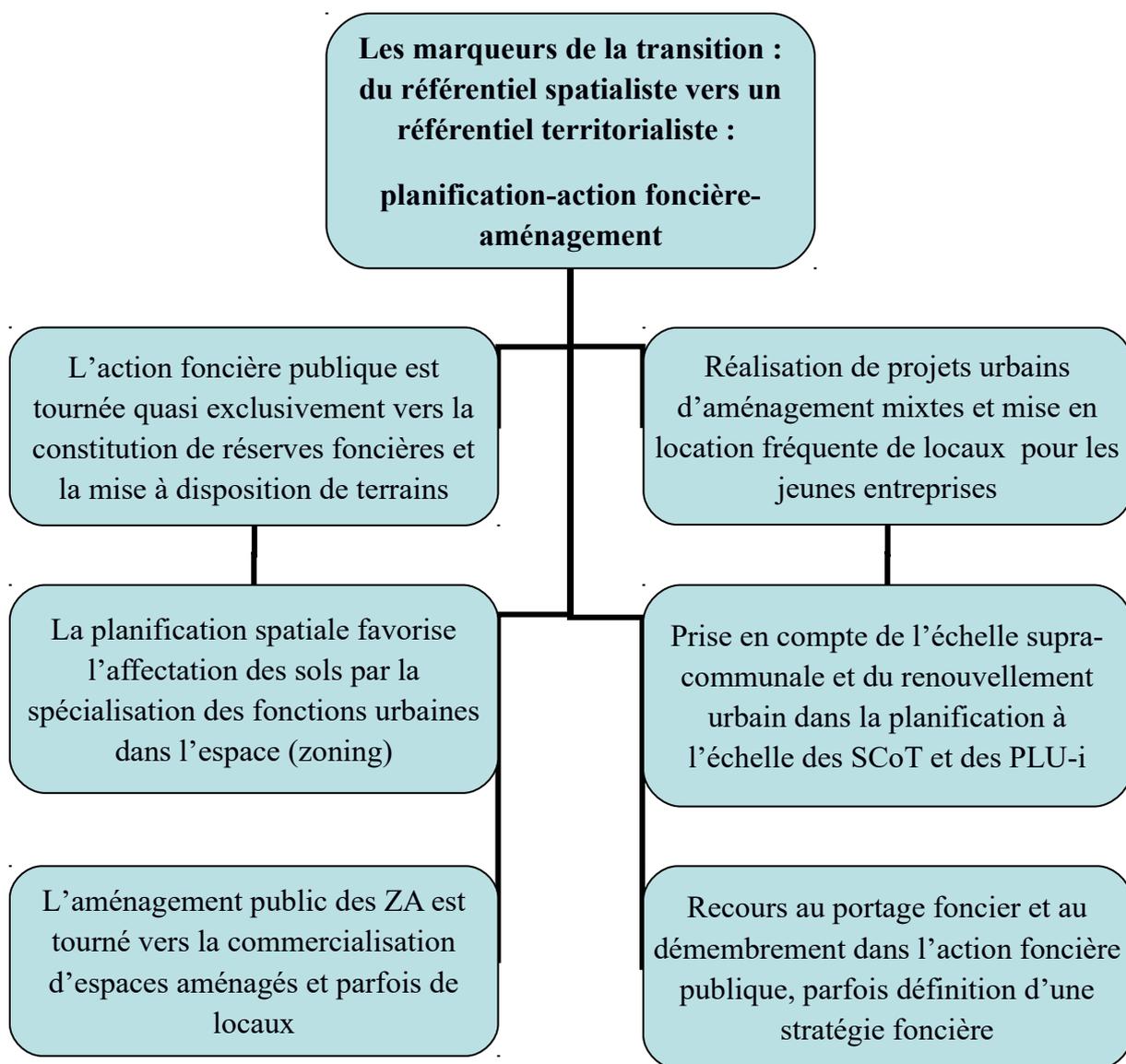
Nous reviendrons sur ces outils dans la Partie 3, en raison de leur fonction de patrimonialisation du foncier et la coordination entre acteurs publics et privés que ces deux outils requièrent.

Dans cette partie, nous allons montrer qu'au départ, les politiques publiques permettent d'introduire dans la discussion entre les acteurs privés (économiques) et les acteurs publics dans le but de mettre en évidence leur rôle, mais aussi les mutations auxquelles ils sont confrontés et les comportements qui en résultent. Ces changements en cours depuis plus d'une décennie, font apparaître non seulement des décalages entre les attentes des acteurs économiques et les propositions qui sont faites par les collectivités, mais ils soulignent aussi les évolutions nécessaires des modes d'aménagement économique pour assurer un développement économique territorial pérenne.

Le rôle des acteurs publics et des acteurs privés est incontournable à la fois dans la définition et la production des politiques publiques en faveur de l'aménagement et du développement économique. Mais la politique urbaine du développement économique s'affirme aussi comme un instrument plus diversifié et moins monolithique que ce que

l'on a connu dans les décennies précédentes. La vision « aménagiste » de l'État et des collectivités territoriales est progressivement remplacée par des visions territorialisées des collectivités souvent liées au projet de territoire qu'elles portent. Pendant de nombreuses années celles-ci ont décliné le modèle national dans une version réduite, considérant qu'il s'agissait de la seule façon de faire de l'aménagement économique : offrir du foncier aux entreprises de manière abondante et à bas prix, et réhabiliter ou reconverter pour un coût élevé les terrains pollués ou à recomposer pour définir un projet urbain cohérent dans les centres-villes. Les mutations, et leur accélération, conduisent désormais à une diversification des politiques publiques d'aménagement et de développement économique. Elles donnent un rôle différent à l'action foncière publique qui débouche sur l'élaboration de stratégies et de politiques foncières. Celles-ci font notamment apparaître la patrimonialisation des sols et la maîtrise publique du foncier économique comme des solutions cohérentes et avantageuses pour les territoires.

Serions nous en train d'opérer un changement de « référentiel » dans le lequel le foncier passerait du rôle de variable d'ajustement des facteurs pour la production de l'entreprise (le sol correspond seulement à un moyen d'implantation physique de la production des biens et des services), à un rôle d'instrument de politique foncière à laquelle s'adosent des projets d'aménagement et des services destinés aux entreprises (la politique foncière permet de construire des « accords » sur les territoires et ancrent les entreprises en incorporant des intentions partagées entre acteurs publics et privés).



Source : Nicolas Gillio (2016)

Dès lors, les mécanismes de la rente foncière (différentielle ou immobilière) sont à compléter par d'autres voies théoriques et empiriques, ce que des contributions pourtant anciennes (Thisse et Duranton, 1996) soulignaient déjà. Les politiques et les instruments traditionnels de production foncière, entendus comme une ressource pour la production des entreprises et comme un espace homogène, ont montré leurs limites économiques, écologiques et urbaines. Il est donc à la fois nécessaire de refonder la relation du foncier aux activités économiques et de l'étayer à partir de bases théoriques différentes et d'analyses empiriques nouvelles. Certains territoires en font déjà l'expérience dans des contextes très différents et selon des modalités spécifiques que nous allons décrire dans la partie suivante.

PARTIE 3

Refonder la relation entre foncier et activités économiques autour de la ressource territoriale

Pourquoi faut-il refonder la relation entre le foncier et les activités économiques ? Il existe selon nous un double enjeu à la fois théorique et opérationnel à cette refondation : théorique, parce que les théories actuelles sont incomplètes et insuffisantes pour rendre compte des enjeux qui affectent le foncier et son rôle sur les territoires. La théorie standard accorde une place prédominante aux mécanismes du marché et à sa modélisation et empêchent de voir les effets et autres mécanismes se déroulant sur les territoires (rôle et stratégie des acteurs, interactions entre acteurs, etc.). L'autre enjeu est opérationnel, parce que les conditions socio-économiques et environnementales actuelles nécessitent de faire évoluer les pratiques des acteurs publics et privés en matière de développement économique et de politiques foncières tant le modèle traditionnel « aménagiste » fondé sur l'offre foncière quantitative ne permet plus de répondre aux attentes des entreprises et aux mutations de l'économie.

En effet, la financiarisation et la globalisation économique exercent une lourde pression sur les territoires et y accélèrent la rotation des activités sur ceux-ci faisant ainsi de l'ancrage territorial un facteur de développement avec bien sûr la capacité à renouveler le tissu économique en valorisant ses savoir-faire et ses spécificités. Les territoires ont ainsi besoin de créer les conditions d'émergence de ressources territoriales spécifiques et d'assurer un développement et un élargissement des ressources pour ensuite faciliter leur redéployabilité et leur combinaison avec d'autres ressources. La redéployabilité désigne cette caractéristique de la ressource foncière territoriale qui consiste à faire d'un projet d'aménagement économique mis en œuvre et déployé sur un site, un outil pour d'autres sites où la ressource sera redéployée. En ce sens, la réversibilité se rapproche de cette notion. Dans un article qui fait la synthèse du colloque Villes, territoires, réversibilité, qui s'est tenu du 4 au 10 septembre 2010, Lise Serra (Scherrer Franck, Vanier Martin, 2013) rappelle quelques propos et notions autour de la réversibilité : dans « Ville éphémère, ville malléable », Luc Gwiazdzinski propose d'intégrer différemment la question du temps dans la ville et les territoires, comme une ressource au même titre que l'espace ou l'énergie. Il utilise différentes figures proposant l'hybridation des temps, des espaces et des mobilités. Il réclame le droit à l'expérimentation pour les villes, cherche un nouveau vocabulaire d'action". Enfin, parmi les définitions données, " la notion de réversibilité résonne clairement dans les processus de décision et de programmation des espaces. Se laisser le droit à l'erreur, le droit à revenir sur une décision prise et qui, après réflexion, est reconnue par tous comme mauvaise ou moins bonne qu'une autre. La partie beaucoup moins

claire est la confrontation entre réversibilité et réalité construite. Est-ce que réhabiliter, transformer, réutiliser, c'est de la réversibilité ? Est-ce que toute chose construite est par essence même irréversible dans son être au monde physique, dans sa matérialité ?". Ces réflexions sont riches et rejoignent la notion de redéployabilité de la ressource foncière territoriale. Nous considérons que cet aspect est central pour comprendre les effets produits par le territoire et ce qui est en jeu dans la ville actuelle.

S'agissant du développement économique, la recherche de la productivité et le développement à partir de ressources génériques ne peuvent plus suffire dans un environnement très concurrentiel entre les entreprises et entre les territoires. Les atouts de la spécificité permettent aux territoires de se différencier afin de limiter voire d'éviter les conséquences d'une concurrence par les coûts et par les prix. Ces mécanismes, visibles sur des « petits » territoires ou territoires périphériques, lorsqu'ils obtiennent un label ou se font connaître à travers la création d'une marque territoriale, sont valables pour les territoires de métropoles et de plus grands territoires. Les politiques de marketing territorial à partir de marque territoriale (OnlyLyon, Invest in Reims, Auvergne Life, etc.) ou d'un équipement ou d'un événement emblématique (Lille Capitale européenne de la culture, des réalisations architecturales majeures à Bilbao articulées à une démarche stratégique et prospective, etc.) sont également une illustration de la volonté des territoires de se différencier. Ils peuvent représenter dans certains cas un fondement à l'émergence d'une ressource spécifique pour le territoire. Cependant les conditions de coordination entre les acteurs publics et privés (gouvernance territoriale) et le portage assuré par les politiques publiques sont *a priori* plus difficiles si le territoire est plus vaste et les acteurs plus nombreux. En effet, les conditions de réussite et de mise en œuvre de la ressource foncière territoriale sont soumises à des facteurs que nous proposons de décrire et d'analyser dans cette partie. La ressource foncière territoriale devient un mode d'affirmation et de construction des spécificités territoriales à partir d'une territorialisation de la politique foncière et d'une prise en compte de ses effets sur le comportement des acteurs privés (entreprises, propriétaires, promoteurs et investisseurs).

La ressource foncière territoriale suppose la recherche de nouveaux outils d'intervention foncière publique, composants d'une politique publique foncière et d'une gouvernance locale partagée par les acteurs publics et privés autour du foncier. La refondation de cette relation passe par le fait de considérer le foncier comme une ressource territoriale, et non comme une ressource non-renou-

velable ou comme un facteur fixe de production. La ressource foncière territoriale comme facteur de développement économique territorial « oblige » à dégager les facteurs de spécificité du foncier localement et le rôle des acteurs publics et privés dans l'émergence de cette ressource.

Mettre en évidence la formation de la ressource foncière territoriale dans le processus de développement des activités économiques sur les territoires

Les **études de cas** permettent de les mettre en évidence dans deux situations différentes et de mobiliser les situations de ressource territoriale. Ces deux études de cas portent sur **Métropole Savoie et son parc d'activités de Savoie Technolac** et sur **le Projet de la Plaine de Saint-Exupéry** à l'est de la métropole lyonnaise. Que signifie dans ces deux situations différentes « refonder la relation » entre foncier et développement économique par la ressource territoriale ?

Nous considérons que les acteurs publics et privés sont capables de définir les spécificités du foncier sur leur territoire d'intervention et/ou de compétence. Ils peuvent ainsi mobiliser les outils d'action foncière adaptés au contexte territorial et mobiliser leur connaissance du marché foncier localement.

Afin de tester et vérifier les hypothèses, nous nous sommes attachés à ne pas rester cantonnés à un cadre théorique ou modélisé. S'agissant du foncier, il est essentiel de procéder à une analyse empirique à partir d'études de cas afin de tester le concept de ressource foncière territoriale par rapport au développement économique. Par « développement économique », nous entendons ici l'ensemble des activités¹⁸ qui contribuent à la formation de la valeur ajoutée sur un territoire. Il s'agit des entreprises (les établissements, au sens de l'Insee) et des salaires versés et profits dégagés, des actifs et de leurs revenus, et des collectivités avec des investissements et subventions publics. Dans cet écosystème local, les entreprises (professions libérales, TPE, PME, ETI et grands groupes) contribuent majoritairement au développement économique tandis que les collectivités mettent en œuvre des conditions favorables à ce développement par leurs investissements et leur action régulatrice sur le territoire. Le développement économique est donc à la fois fondé sur l'initiative privée et sur la régulation publique. Cela est d'autant plus vrai que les interactions fortes entre entreprises privées et collectivités publiques sont nombreuses à l'échelle locale et façonnent

¹⁸ Les activités commerciales et agricoles notamment ne sont néanmoins pas traitées dans notre recherche.

le territoire. Les études de cas qui constituent les chapitres 7 et 8 rendent compte de ce travail empirique et du test de la ressource foncière territoriale : en quoi permet-elle d'éclairer les effets que la théorie standard ne permet pas d'analyser ?

Pour cela, il a fallu analyser les politiques foncières locales et leurs principaux instruments sur des « terrains » correspondant à des périmètres de territoires à enjeux et de territoires administratifs ou encore d'intervention et de gestion publique. Du point de vue du développement économique, nous avons recherché des territoires avec une concentration d'entreprises et d'acteurs économiques, ce qui nous a conduit à travailler sur des échelles de parcs et zones d'activités économiques et à proximité d'agglomérations urbaines grandes (métropole lyonnaise) et intermédiaire (Chambéry). D'autres territoires ont servi de points de repères, de témoins ou de contrepoints et pourraient faire l'objet de travaux plus approfondis (Plaine de Valence, Plaine de France, aires métropolitaines Aix-Marseille et toulousaine, Saint-Étienne, etc.).

Démarche méthodologique pour la réalisation des études de cas

Plusieurs prises de contacts, la consultation de la documentation technique accessible par internet et la reconstitution de données foncières et économiques en fonction des territoires ont été nécessaires. Nous avons retenu deux études de cas approfondies mettant en évidence des différences significatives :

- les enjeux territoriaux,
- l'organisation des acteurs publics et privés,
- les activités économiques et les informations accessibles.

Quelques points communs ont néanmoins été souhaités :

- une préoccupation initiale pour les questions foncières de la part d'acteurs publics locaux ou d'un opérateur public foncier, des instruments de planification stratégique qui témoignent aussi de cette préoccupation. Lorsque le schéma de cohérence territoriale tient compte à partir du diagnostic territorial de la consommation d'espace et de la place des activités économiques et

qu'il identifie les leviers inhérents à l'action foncière publique, il s'agit d'une mise en œuvre opérationnelle de ce Scot et de sa déclinaison foncière.

- des contraintes techniques pour aménager et développer les territoires (infrastructures aéroportuaires, reliefs montagneux, etc.) qui mettent en évidence la rareté du foncier ou sa faible disponibilité (nous reviendrons sur ces aspects dans les chapitres suivants), et posent aussi la question du développement territorial sous l'angle des tensions et conflits autour de l'usage des sols agricoles, naturels et en recyclage urbain (friches industrielles, militaires, etc.)
- un degré d'adhésion aux questions foncières et de développement économique parmi les acteurs du territoire qui raisonnent simultanément en termes d'offre foncière et de demande des entreprises et qui disposent d'une stratégie d'accueil des entreprises et des activités.

Les données et les matériaux collectés et analysés sont essentiellement composés par la documentation technique récente (2000 à 2014) car bien peu de recherches scientifiques ou d'articles sont disponibles sur ces territoires. Cette documentation technique se décompose entre :

- Les rapports réalisés par des bureaux d'études, les documents officiels des collectivités déterminant leur politique d'intervention dans le domaine de la planification spatiale, de l'aménagement du territoire et du développement économique, et les notes de conjoncture économique et d'observation foncière à l'échelle départementale ou infra départementale (CCI, EPF local et DDT).
- Les informations sont essentiellement collectées par le biais d'internet et des bases numériques proposées par les principaux acteurs du territoire (Conseil départemental, Agence économique locale, principaux EPCI ou encore services départementaux de l'État et Chambre de commerce et d'industrie). Les documents remis en format papier uniquement constituent (rarement) des données confidentielles.
- Les données spécifiques remises à notre demande par la direction départementale des territoires de Savoie issues de l'observatoire du foncier économique en Savoie.
- Les données de la base Perval sur les transactions foncières et immobilières élaborées à l'aide du Cerema et du CGDD/SOeS, qui ont fait l'acquisition des données en 2011, complétées par des données foncières (MAJIC3).

- Les données modélisées de simulation de la mise en œuvre du bail à construction sur le territoire de la Plaine de Saint-Exupéry remises par la direction départementale des territoires du Rhône
- Les entretiens réalisés sur chaque territoire représentent environ une douzaine de personnes qualifiées : techniciens, élus, professionnels de l'aménagement et de l'immobilier d'entreprise (voir paragraphe suivant).

Qu'est ce qu'une étude de cas ? (Extrait de : <https://isabellequentin.wordpress.com/2012/04/02/methodologie-et-methodes-de-letude-de-cas/>)

« L'étude de cas est une méthodologie qui est employée pour étudier quelque chose de spécifique dans un phénomène complexe. Il existe dans la littérature de nombreuses définitions du terme de cas. Bichindaritz (1995) propose de le définir comme un ensemble de données empiriques. De façon plus générale, un cas peut être considéré comme un objet, un événement ou une situation constituant une **unité d'analyse**. Hamel (1997), de son côté montre que l'étude de cas consiste à rapporter un événement à son contexte et à le considérer sous cet aspect pour voir comment il s'y manifeste et s'y développe. En d'autres mots, il s'agit, de saisir comment un contexte donne acte à l'événement que l'on veut aborder » (p. 10).

Leplat (2002) précise que le cas peut être considéré comme un événement **situé**. Le cas est compris comme **un système intégré et en fonctionnement**. Par ailleurs, l'étude de cas, échappe à une vue purement disciplinaire. Puisqu'il est ancré dans la pratique, il décroïssonne les champs de connaissances et permet de les articuler les uns avec les autres. Hamel (1997) a bien souligné ces exigences. Il précise que par définition, l'étude de cas fait appel à diverses méthodes, que ce soit l'observation, l'entretien semi-directif ou des techniques d'analyse du contenu. La variété des méthodes utilisées s'inscrit dans le but de croiser les angles d'étude ou d'analyse (p. 103). Il précise un peu plus loin que les données recueillies peuvent ainsi se recouvrir et s'éclairer réciproquement pour mieux mettre en relief le cas ciblé (p. 105). »

Réalisation d'entretiens ouverts et semi-directifs sur le territoire

Les entretiens ont été menés par territoire et selon les catégories d'acteurs identifiés lors de la phase exploratoire. Il s'agissait des professionnels de l'investissement et du conseil à l'investissement ; des professionnels des collectivités issus des métiers du développement économique, mais aussi de l'urbanisme

et de l'aménagement ainsi que du foncier ; des utilisateurs des terrains et des locaux ainsi que des propriétaires fonciers et certains acteurs spécifiques opérant une fonction particulière sur les sites étudiés (architecte, associations d'entreprises, etc.). Le nombre d'entretiens réalisés s'élève à 10 sur la Plaine de Saint-Exupéry et à 12 sur Métropole Savoie.

En pratique, cette typologie a été adaptée afin de tenir compte des contextes locaux et des interlocuteurs pertinents pour mener les entretiens. Ils concernent donc des collectivités territoriales, des opérateurs publics dans le champ de l'ingénierie territoriale et de l'aménagement, des opérateurs privés de la promotion immobilière, de l'aménagement et de l'investissement. Les catégories sont moins marquées qu'initialement prévu dans la chaîne que nous avons formalisée précédemment, mais elle a néanmoins fonctionné bien que les contacts avec les utilisateurs aient été rares en raison de leur faible disponibilité. A ce stade, nous insistons sur le fait que non seulement le milieu professionnel de l'immobilier d'entreprise reste relativement hermétique à communiquer des valeurs de transactions, mais qu'il est aussi très sensible à ces aspects dans les relations que nous avons développées, lors des entretiens réalisés et pour obtenir des données de transaction. Ces questions bien connues dans le monde de l'immobilier résidentiel est encore plus prononcés dans celui de l'entreprise.

La mise en œuvre de la démarche méthodologique est fondée sur le « dire d'experts » pour l'identification des enjeux locaux émergents des analyses des interlocuteurs à différentes échelles territoriales (départementale, Scot, parcs d'activité économique), afin de recouper les arguments et « évidences » présentés par les interlocuteurs. Environ une douzaine d'entretiens ont été réalisés en face-à-face ou par téléphone sur les deux territoires concernés (Plaine de Saint-Exupéry et Métropole Savoie).

En annexe figurent les deux guides d'entretien « Collectivités et opérateurs publics » et « opérateurs privés ». Ils consistent en une série de questions qui constituent davantage des « repères » pour l'entretien et qui sont posées selon les rôles pris par les acteurs sur le territoire et les responsabilités de l'interlocuteur. Les guides d'entretien n'ont pas été adressés préalablement aux entretiens dans la mesure où nous avons privilégié un échange spontané et ouvert avec des personnes ayant la plupart du temps une très bonne connaissance de leur territoire. Néanmoins, la multiplication des échanges avec des acteurs suffisamment variés a permis d'identifier les zones d'ombres, les difficultés réelles et les intérêts des uns et des autres. Ces entretiens ont été à la fois des outils pour collecter des informations qualitatives étayées par des documents souvent par la suite et aussi pour caractériser ce qui est souvent appelé le « jeu d'acteurs ».

Parmi les acteurs privés, les consultations ont essentiellement concerné les promoteurs immobiliers et

les sociétés de commercialisation de l'immobilier, lesquelles jouent un rôle clef auprès des investisseurs (conseil, expertise et ventes des locaux auprès des utilisateurs finaux ou pour leur compte propre). Les entreprises et les investisseurs ont été consultés mais les entretiens individuels n'ont pas été toujours possibles et nous avons pris le parti de nous entretenir avec des organismes qui les représentent dans des instances professionnelles sur le territoire concerné (chambre consulaire, fédération professionnelle). Enfin, les élus locaux ont pu être interviewés, mais peu nombreux sont ceux pouvant répondre à nos questions pour des raisons électorales (les politiques portées par les élus de l'ancienne majorité ne peuvent être explicitées par les nouveaux élus lorsque nous avons conduit les entretiens en 2015) et/ou pour des raisons techniques (le foncier est encore un sujet complexe pour la plupart des élus locaux, mais aussi pour des techniciens).

Les entretiens et la lecture des documents techniques ont mis en évidence l'existence d'une politique foncière et d'une stratégie territoriale intégrant le foncier économique et le développement des activités économiques. Ils devaient aussi permettre de vérifier le poids du foncier dans les mécanismes d'implantation - ancrage des entreprises ainsi que le poids de facteurs exogènes (fiscalité, stratégie d'investissement, concurrence pour l'usage des sols et tensions foncières, etc.). Les analyses des interlocuteurs sur les enjeux fonciers pour leur territoire ou parfois pour leur institution, sur les marges de manœuvre des politiques publiques foncières pour les collectivités par rapport aux entreprises, sur les besoins fonciers des entreprises et les niveaux de charge foncière jugés acceptables, etc. font partie des résultats des entretiens.

Les études de cas ont surtout mis en évidence des effets « invisibles » à la modélisation et dans la théorie : les effets sur les prix fonciers et immobiliers d'instruments d'action foncière publique (bail à construction sur Savoie Technolac) et a contrario des effets des valeurs foncières et immobilières sur les modes d'action publique foncière (conditions de réussite d'un modèle économique foncier sur la Plaine de Saint-Exupéry). Autres effets mis en visibilité : les interactions sous forme de négociation (le bail sur un parc d'activité, la construction d'un projet métropolitain avec des entreprises et des investisseurs), coordination et coopération entre acteurs publics et privés (la mise en œuvre d'une procédure d'agrément sur un parc d'activité) à l'échelle locale qui font le territoire pour le développement économique ; les enjeux territoriaux et l'émergence d'actifs spécifiques et génériques sur le territoire (préserver le foncier économique et le foncier aménagé pour les décennies à venir, restaurer l'attractivité économique du territoire pour la logistique et l'industrie).

Chapitre 6

Les fondements théoriques de la ressource territoriale et le principe de différenciation territoriale

Avant d'examiner en quoi la ressource territoriale permet de refonder la relation entre le foncier et le développement économique, il nous faut montrer quels sont les fondements théoriques qui étayaient cette affirmation. Dans la partie 1, nous avons souligné les insuffisances de la théorie standard pour comprendre les effets du développement économique sur les territoires et les possibilités offertes par les théories de l'économie territoriale pour analyser et expliquer ces effets. Nous avons également introduit l'hypothèse selon laquelle la notion de ressource territoriale occuperait une place particulière parmi les facteurs explicatifs de l'ancrage des activités économiques. Le schéma intitulé « Processus de construction de la ressource spécifique sur le territoire » (6.1.2 « le processus de construction de la ressource ») décompose les étapes possibles de formation de la ressource territoriale. S'agissant des deux territoires et du foncier (les études de cas portant sur Métropole Savoie et Plaine de Saint-Exupéry), nous allons examiner comment émerge la ressource foncière territoriale et quelles difficultés ont été et sont encore parfois identifiées. Nous mettrons aussi en évidence les spécificités qui se sont déjà développées (ressource foncière spécifique) par rapport à des ressources génériques initiales.

6.1 L'interaction entre la ressource et son espace d'émergence

6.1.1 Les interactions

Une ressource foncière territoriale constitue une **interface** entre les activités économiques, les résidents, les salariés et les collectivités territoriales. « Le foncier peut constituer une ressource en s'imposant comme condition nécessaire à l'existence d'autres ressources, se situant de fait à l'interface des potentialités existantes sur un territoire, qu'elles soient naturelles, patrimoniales, agricoles ou culturelles, et la valorisation qui en sera faite par les acteurs. (...). La ressource foncière est également tributaire d'un droit de propriété qui, en transformant le sol en bien économique, va aliéner l'espace aux logiques de marché dominantes » (De Flore R. et Herrera C., in Boulay et Buhot, ADEF 2013).

Une ressource foncière territoriale est **redéployable** par ses caractéristiques propres. Mais il nous faut expliciter cette notion en reprenant le tableau de Colletis (2009) sur les facteurs de concurrence spatiale et leurs caractéristiques principales. Les ressources et actifs génériques ont une valeur qui est indépendante de leur participation à un quelconque processus de production tandis que les ressources et actifs spécifiques ont une valeur d'usage et un potentiel virtuel dont la manifestation (ou révélation) dépendront des coordinations d'acteurs qui s'engagent pour résoudre un problème dans le cadre d'un projet de territoire par exemple. Ce processus permet la construction d'un patrimoine cognitif sur le territoire qui n'est pas reproductible ailleurs et qui peut être redéployé sur le territoire.

	Ressources génériques	Actifs génériques	Actifs spécifiques	Ressources spécifiques
Etat et transférabilité	Potentiel latent ou existant	En activité, totalement transférables	En activité, coûts irrecouvrables de transfert	Potentiel virtuel
Illustration	Sol urbanisable (d'après PLU) sur le périmètre d'un territoire	Foncier économique aménagé / commercialisé et services associés, parcelles vendues en propriété privée par des entreprises	Foncier économique aménagé avec contractualisation des droits d'usage (droit réel pour le preneur par exemple)	Foncier économique aménagé et sous bail redéployable vers d'autres usages (économique, résidentiel, agricole, touristique, services collectifs, etc.)

Source : Nicolas Gillio, D'après Colletis (2009).

6.1.2 Le processus de construction de la ressource

Maintenant, il est nécessaire de décrire le processus de construction de la ressource spécifique sur le territoire. De manière globale, il existe selon nous quatre étapes qui peuvent se décomposer telles que proposé dans le schéma ci-dessous.

Ce schéma distingue la révélation de la ressource territoriale qui induit une phase de latence dans laquelle la ressource générique est prédominante et occulte la possibilité d'une ressource spécifique. Par exemple, le fait de disposer d'un cadre de vie exceptionnel lié au massif alpin a orienté une part élevée de la main d'œuvre et des terrains pour satisfaire la demande touristique. La découverte d'autres possibilités de valorisation du cadre de vie tels que les produits alimentaires locaux et l'importance de préserver l'environnement du massif et des vallées alpines est très récente et n'est pas toujours vue comme une ressource spécifique. L'élargissement de la ressource territoriale ne va pas par conséquent de soi et nécessite la combinaison de plusieurs ressources génériques. Dans le cas du foncier et de sa « mise en politique », nous avons vu que la notion d'interface était essentielle et qu'elle rend opérationnelle sa fonction combinatoire entre l'espace et ses usages mais aussi entre différents usages et notamment ceux de l'activité économique. Le déve-

veloppement de la ressource territoriale et son articulation à d'autres ressources rejoignent les étapes précédentes dans la mesure où les formes de coopération qui naissent entre acteurs renforcent la ressource territoriale car elles permettent l'affirmation et l'efficacité des instruments de la politique foncière notamment et son assimilation par les acteurs privés.

Processus de construction de la ressource spécifique sur le territoire



source : Nicolas Gillio, 2016.

Comme dans le tableau qui précède, nous transposons au foncier économique ce schéma : le foncier s'impose car il conditionne l'apparition d'activités nouvelles et nécessite des stratégies et des outils d'intervention pour révéler la ressource foncière territoriale ; celle-ci s'élargit à des activités et des fonctions urbaines différentes (services nouveaux à la mobilité, combinaison avec le travail à distance, etc.) ; puis à la ressource foncière territoriale qui s'étend sur un territoire plus vaste. Elle permet enfin de développer des articulations et des combinaisons avec d'autres activités et d'autres savoir-faire.

6.2 Les conditions et les outils pour un nouveau modèle.

Il existe des conditions et des outils nécessaires à la concrétisation de ce nouveau modèle de la ressource foncière territoriale. Car, celle-ci n'échappe pas aux conflits et aux tensions (Torre et Kirat, 2006 ; Hai-Vu Pham et Kirat, 2008) qui se manifestent sur les territoires et qui peuvent empêcher une ressource foncière d'être révélée ou de se développer. « Les dynamiques territoriales s'inscrivent dans des logiques scalaires et temporelles, interrogent le caractère durable de la ressource foncière autour d'enjeux contradictoires sur la question du développement et de la préservation. » (De Flore R. et Herrera C., in Boulay et Buhot, ADEF 2013).

Les conflits fréquents qui se manifestent autour de l'utilisation du foncier disponible pour l'urbanisation et la construction (de logements sociaux, d'une usine, d'une gare ou d'un aéroport) témoignent des oppositions entre les destinations possibles et ce, malgré les orientations et les zonages autorisés dans le cadre de la planification et du règlement d'urbanisme en vigueur sur une commune ou une intercommunalité.

Les conditions pour l'émergence d'un nouveau modèle sont au nombre de trois (voir schéma ci-après) :

La coordination entre acteurs publics et privés dans le champ du foncier et de l'aménagement est une condition sine qua non dans la mesure où des intérêts différents seront pris en compte mais en accordant une importance particulière au foncier et aux modes d'aménagement ;

La politique publique foncière globale cristallise alors cette importance dans les orientations et les outils déployés, mais aussi dans les modalités contractuelles proposées entre les collectivités et les opérateurs publics et privés du foncier et de l'aménagement ;

La définition d'un territoire de projet qui intègre l'aménagement et le développement économique comme levier d'action publique essentiel majeur pour le développement du territoire (amélioration de la qualité de la vie, préservation de l'environnement, satisfaction des besoins des habitants).

Les conditions d'émergence et de développement de la ressource foncière territoriale



Source : Nicolas Gillio

6.3 La spécification de la ressource foncière appliquée au développement économique.

L'objectif est pour nous, de montrer que les limites des théories et modèles examinés dans la partie 1 peuvent être dépassés par la notion de ressource territoriale et par le processus de spécification de la ressource foncière. Elle met en évidence les conditions de réalisation du développement économique territorial. Pour cela, il est nécessaire de souligner les tensions existantes entre un foncier, ressource territoriale pour le développement économique, et un foncier, considérée comme un facteur de production soumis à des logiques uniquement marchandes et individuelles. Dans ce dernier cas, la rente foncière différentielle, sans analyse de la rente d'environnement, explique la formation de la valeur qui perdure sur de nombreux territoires. Ces tensions traduisent les difficultés à faire émerger un modèle où le foncier serait une ressource car il peut être spécifié, redéployé vers d'autres usages et explicité dans un projet de développement territorial.

Ce sous-chapitre met en évidence les conditions d'émergence de la ressource foncière territoriale. En d'autres termes, la question foncière souvent laissée tant aux marges de l'économie qu'à celles de la géographie s'invite dans les problématiques territoriales. Comment les activités économiques sélectionnent-elles le foncier en fonction de leurs besoins propres et de contraintes spécifiques ? Le foncier « s'invite » dans la stratégie des acteurs publics et dans le comportement des acteurs privés à partir des mécanismes de production foncière et immobilière. Les résultats doivent mettre en exergue le déterminant spatial dans l'émergence de la ressource en articulant activités économiques et types de territoire.

L'affirmation de pratiques fondées sur la spécification de la ressource foncière

Avec « l'épuisement » encore tout récent des politiques d'aménagement économique traditionnel décrite en Partie 2, d'autres pratiques émergent progressivement et donnent une définition de la valeur foncière. Celle-ci peut être liée à l'usage, mais elle s'accompagne aussi d'une spécification du foncier économique en allant au-delà de la mise à disposition de terrains par vente à prix préférentiel ou par location de locaux d'activité.

Parmi les nouvelles pratiques, la maîtrise publique du foncier économique tend à se renforcer et désigne à la fois les politiques foncières locales d'acquisitions de terrains en tant que réserves foncières en prévision d'aménagement futur, et les outils fonciers de démembrement du foncier (par mise en œuvre d'une politique de baux longue durée) ou des interventions qui permettent de « contrôler » le devenir d'un territoire (urbanisation future, secteurs stratégiques, souhaits de maintien de certaines activités). Bien qu'il n'existe pas de données objectives sur le nombre d'opérations sous maîtrise publique, les entretiens avec plusieurs responsables du développement économique ou du foncier et de l'urbanisme en collectivités montrent que les mentalités et les pratiques ont nettement évolué. Plusieurs exemples ont été présentés ou analysés dans la presse spécialisée et à l'occasion de conférences récentes (Aradel 2013 et 2014 ; La Gazette des Communes 2013) : Savoie technolac, Parc d'activités de Rovaltain dans la Drôme, projet de la Plaine Saint-Exupéry, C.C Cœur d'estuaires en Loire Atlantique, etc. Le foncier constitue dans tous ces cas et dans bien d'autres la base physique indispensable à l'activité de l'entreprise et à son développement. Les acteurs publics concernés sur ces territoires l'ont bien compris et en tirent des enseignements pour leur stratégie d'acquisition foncière et pour leur politique de maîtrise

foncière. La ressource foncière territoriale est dans ces cas-là considérée comme une ressource interface indispensable à d'autres ressources. Certains vont même jusqu'à penser que « *Le maintien des activités passe nécessairement par le foncier* »¹⁹.

Ces expériences font figure à la fois d'étendard pour les territoires et d'exception parfois aussi lorsque leur déploiement n'est ni souhaité ni envisagé par la collectivité. Les élus locaux et les techniciens des collectivités sont encore marqués par les mécanismes de la rente foncière et ne se voient pas devenir des gestionnaires d'un patrimoine foncier dans un environnement où la recherche de marges de manœuvre budgétaires les inciteraient à vendre les terrains aménagés plutôt qu'à les conserver. Cependant, un tel argument n'est guère évident si l'on tient compte des sommes versées sous forme de redevance foncière d'occupation versée par les preneurs et des taxes foncières collectées ainsi que de la cotisation foncière sur les entreprises.

Ces instruments forment un ensemble d'interventions que les collectivités « découvrent » aujourd'hui à partir des enjeux d'ancrage territorial des activités économiques, de sobriété foncière et de rendement fiscal. Il apparaît que l'aménagement économique comme forme d'aménagement urbain dédié aux activités économiques peut rendre plus économe en foncier urbanisé et avance des solutions de recyclage foncier. Ces nouveaux enjeux concernent aussi la crise des finances publiques, qui contraint les collectivités à moins investir et réutiliser les espaces existants, et enfin la crise économique qui limite les ressources fiscales des collectivités.

Aujourd'hui, les pratiques se développent autour d'outils différents mais déjà « disponibles » puisqu'à l'instar du bail à construction créé par loi du 16 décembre 1964 et figurant au code de la construction et de l'habitation, des instruments font partie de la « boîte à outils » des politiques foncières locales. Les montages du type bail emphytéotique fonctionnent dans le cas de territoires où les friches sont aisément mutables en nouveaux fonciers avec ventes des charges foncières et droits à bâtir sur des sites attractifs. Les collectivités proposent davantage de location de bâtiments dont elles sont devenues propriétaires ou qu'elles ont fait construire. Plusieurs cas de figure sont possibles : la location par la collectivité, ou l'externalisation des locaux à une *SEM patrimoniale* ou à une filiale de la CDC. Ces projets sont le plus souvent pour des entreprises innovantes (manque de financement en crédit – bail).

¹⁹ Propos du directeur du service économique de l'agglomération de Chambéry (Alain Gozdek)

Par ailleurs, le démembrement de la propriété foncière et de son exploitation à des fins économiques notamment est largement employé dans plusieurs cas connus et admis par les entreprises. Il s'agit des autorisations d'occupation temporaire du domaine appartenant à un concessionnaire de plates-formes portuaires et aéroportuaires que les sociétés anonymes à capitaux publics (société des aéroports de Lyon, ADP, Ports autonomes de Marseille, de Strasbourg, de Lille, etc.) peuvent louer sur une période ne pouvant excéder 70 ans (Code Général des Collectivités Territoriales, article L1311-5 et suivants). Ces autorisations sont délivrées par le biais d'une convention d'occupation du domaine public ou privé. Elles donnent lieu à une redevance aéroportuaire, portuaire ou fluviale selon les cas. Le démembrement est donc couramment pratiqué sur des périmètres circonscrits où le foncier est inaliénable pour des raisons stratégiques (emprise foncière des aéroports, des ports, des voies et berges fluviales) et économiques (les activités autorisées de manière temporaire sont rémunératrices et ne font pas partie du cœur de métier du bailleur, minoration foncière pour l'occupant). Rappelons que le contexte récent est à la privatisation des aéroports : la plate-forme toulousaine²⁰ a été privatisée en 2014, celles de Lyon et de Nice sont annoncées pour 2017. Cependant, elle ne concerne que l'exploitation et la gestion des aéroports et pas les terrains et les infrastructures (les bâtiments et les pistes)²¹.

Sur ces mécanismes et outils du démembrement, nous constatons que les dispositifs nouveaux sont nombreux : un emprunt « fléché » tel que celui proposé par la Caisse des dépôts et consignations en faveur des collectivités qui optent pour le démembrement, la concession des locaux à l'aménageur qui supporte le coût du portage foncier, le choix du bail à long terme comme condition d'aide ou de majoration des aides régionales (en Rhône-Alpes ou à La Réunion). Ces pratiques connaissent un essor dans la plupart des collectivités interrogées, territoires illustratifs et non représentatifs des mutations en cours et de ces pratiques. Elles indiquent également une valorisation de la ressource foncière à travers sa *mise en interface*. L'essor de ces outils ou des dispositifs rapidement présentés nécessitent un degré de coopération élevé entre acteurs privés et

²⁰ En 2015, l'État a cédé ses parts. Un consortium chinois nommé Symbiose est devenu le « propriétaire » avec 49,9 % des parts.

²¹ « L'État ne cède cependant que ses parts dans la société exploitante : il demeure propriétaire de l'infrastructure, il demeure autorité concédante de l'aéroport, ce qui signifie que c'est lui qui en détermine les orientations de développement à long terme et qui contrôle la bonne exécution du service public, il demeure chargé de la sûreté, de la sécurité et de la navigation aérienne, il reste pleinement compétent pour fixer le cadre juridique applicable aux aéroports, la direction du transport aérien demeure Autorité de régulation (Autorité de supervision indépendante) des tarifs des redevances payées par les transporteurs aux aéroports. » <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-statut-des-aeroports-francais,43218.html>

collectivités. Ils doivent bien sûr s'entendre pour contractualiser (convention d'occupation, contrat de bail) et s'accorder sur le prix de la redevance foncière versée par l'occupant ou le preneur. Le démembrement est un mode défini par la collectivité ou la société chargée d'exploiter le domaine puisqu'il donne lieu à une mise en concurrence publiée au bulletin du Journal officiel des marchés publics pour cette dernière. Par exemple, l'implantation d'entreprises logistiques en zone portuaire fera l'objet d'une mise en concurrence. Concernant le bail à construction, de nombreuses clauses peuvent être ajoutées au contrat : montant de la redevance et modalités du versement, durée spécifique, type de bâtiments à construire et d'activités jugés préférentiels, nature des mises aux normes et des contributions à assurer sur le parc d'activité économique. La négociation et la coopération formalisée par la signature du bail et le respect des conditions donnent lieu à une négociation jugée parfois fastidieuse par les professionnels de l'immobilier d'entreprise. Les délais nécessaires à la contractualisation ralentissent la rémunération de ces professionnels et découragent les entreprises candidates à l'implantation.

Sur la plupart des territoires enquêtés, la question de la maîtrise publique du foncier économique sous-jacente au démembrement se pose selon les échelles territoriales différentes de l'aménagement (périmètre du territoire, zones d'activités, périmètres de procédures d'aménagement et parcelle ou terrains). Elles se posent aussi selon les différentes phases possibles de la mobilisation du foncier. Ces phases sont composées, soit par la constitution de réserves foncières pour le développement économique sur les territoires qui ont du mal à en constituer, soit par le portage foncier de terrains bâtis en attendant la concrétisation de nouveaux projets immobiliers (DUP « réserves foncières ») ou de terrains à bâtir, soit par la maîtrise publique du foncier économique sur longue période (entre 18 et 99 ans en principe pour les baux longue durée).

Dans cette perspective, la maîtrise publique faciliterait l'émergence de la ressource foncière territoriale en en faisant une ressource *redéployable* et créant à partir de celle-ci une fonction d'*interface* entre mobilité, emploi et habitat dans un espace urbain en recomposition fréquente. Les politiques publiques locales analysées à travers les instruments d'action foncière semblent aujourd'hui guidées par le besoin de faire émerger des avantages de localisation fondés plutôt sur des spécificités attachées au territoire, plutôt que sur une offre foncière de terrains d'activité accompagnée d'une politique d'aménagement coûteuse pour la collectivité et aux résultats incertains en matière d'emplois.

6.4 Des pratiques de valorisation du foncier économique fondées sur la coopération public-privé

La valorisation du foncier économique réside dans la capacité des acteurs publics à faire émerger des orientations stratégiques pour le foncier économique et à susciter l'adhésion et la coopération d'acteurs privés (investisseurs, promoteurs, utilisateurs).

Les orientations définies par les acteurs publics à travers la formalisation de leur stratégie territoriale et sa mise en œuvre permettent de préciser l'usage qui sera fait d'un foncier économique. Dans le cas des espaces économiques aménagés pour accueillir les entreprises sur les territoires où nous avons enquêté, l'usage se définit par la vocation du foncier dans les documents d'urbanisme d'une part, et, par la destination finale du foncier (industrie, commerce, tertiaire) dans un périmètre élargi tenant compte des concurrences territoriales et des instruments adoptés par les acteurs publics pour maîtriser le foncier économique, d'autre part.

Concernant l'efficacité de ces instruments, elle dépend fortement de l'adhésion des acteurs privés (banques, entreprises PME-PMI) qui les ont peu expérimentés en tant que financeur, promoteur, commercialisateur, propriétaire ou utilisateur. Les investisseurs présents sur les marchés internationaux ont eu plus souvent l'occasion de tester la validité et les qualités des outils de démembrement de la propriété plus souvent employés dans des pays comme la Suisse ou la Grande-Bretagne. Quelques travaux et analyses récents (Gillio, 2011 ; Nappi-Choullet, 2005) ont pu montrer que la proportion d'entreprises propriétaires de leurs locaux étaient nettement plus faibles en Grande-Bretagne, en Suisse ou en Allemagne, pays dans lesquels ils sont détenus entre 60% et 80% par des investisseurs et des fonds de pensions privés alors que cette proportion s'établirait à 20 % en France (avec une nette tendance à l'augmentation depuis 2005 et la législation sur les sociétés d'investissement immobilier cotées – SIIC). Ces constats apparaissent à la lumière des entretiens conduits auprès des professionnels de l'immobilier d'entreprise et de l'aménagement économique qui, en Savoie et Haute-Savoie, sont assez au fait des pratiques immobilières et foncières, celles de la Suisse par exemple. L'adhésion à ces outils définit des formes de coopération entre acteurs publics et privés et permet à la collectivité de contrôler les mutations successives provenant des entreprises qui occupent les locaux sur ces espaces dédiés aux activités économiques.

Une des formes de coopérations porte sur le bail à construction et le processus qui précède sa signature par les différents protagonistes du bail : le bailleur, le preneur, les avocats, les notaires et les agents de commercialisation et les promoteurs qui peuvent influencer le contenu de la coopération jusqu'à sa réussite. Le bail à construction confère un droit réel immobilier au preneur en l'échange d'une obligation de construction et d'entretien du bâtiment érigé sur le terrain. Le bailleur perçoit une redevance foncière qui peut être révisée pendant la durée du bail, laquelle est obligatoirement comprise entre 18 et 99 ans. Enfin, à l'échéance du bail, celui-ci récupère le terrain et les bâtiments érigés par le preneur.

Elle assure un niveau stable des prix de l'immobilier (loyers versés pour des locaux neufs / m²) et renforce la fonction économique et urbaine de pôles d'activités très typés. Pour apprécier la stabilité des prix fonciers et des prix de l'immobilier, les sources de données sont rares et manquent parfois de fiabilité : les collectivités ne souhaitent pas forcément « afficher » publiquement les terrains et secteurs qu'elles inscrivent dans leur objectif d'acquisition afin d'éviter des comportements spéculatifs à la hausse. Les professionnels de la vente (agences immobilières, commercialisateurs) préfèrent assurer à leurs transactions une discrétion suffisante afin de garantir la confidentialité à leurs clients (investisseurs, entreprises en compte propre) et « protéger » des marchés sur lesquels d'autres professionnels pourraient exercer une concurrence. Il nous a fallu tenir compte de ce contexte dans nos recherches

Avantages et inconvénients du bail à construction comme outil de maîtrise publique du foncier économique

Source : Nicolas Gillio (2015 et 2016), à partir d'entretiens auprès des professionnels

Acteur de la maîtrise publique du foncier	Avantages	Inconvénients	Commentaires
Collectivité -propriétaire du foncier	<p>Apport de recettes locatives à partir des loyers perçus (redevance foncière)</p> <p>Construction de locaux et occupation des locaux gérés par des entreprises privées</p>	<p>Financement des opérations d'aménagement au préalable</p> <p>Récupération d'un patrimoine immobilier « lourd » à la fin du bail</p> <p>Restriction des opportunités à court terme</p> <p>Délais de négociation allongés par rapport aux pratiques classiques</p>	<p>Besoin de certains opérateurs publics de conserver ou détenir des bâtiments pour constituer un ensemble d'actifs patrimoniaux</p> <p>Possibilité de mise aux normes des bâtiments et de recyclage des terrains en fonction des cycles et mutations économiques</p> <p>Visibilité accrue sur la santé financière des utilisateurs (paiement des loyers)</p>
Promoteur immobilier	<p>Capacité à commercialiser un site attractif auprès des investisseurs</p>	<p>Recherche de prospects à mener afin d'assurer la pré-commercialisation</p> <p>Risques de commercialisation à intégrer dans les coûts d'opération</p>	
Investisseur preneur du bail	<p>Outil utilisé par les investisseurs en IE de bureaux (optimisation des surfaces construites et modularité des surfaces)</p> <p>Rendement financier non altéré par le bail à construction pour des produits standardisés (plateaux)</p> <p>Liquidité de l'actif en cas de fin de bail (absence des coûts de transaction)</p> <p>Allègement du bilan de</p>	<p>Frais en ingénierie juridique et fiscale pour vérifier l'intérêt de l'opération auprès des professionnels qui accompagnent l'investisseur</p> <p>Délais supplémentaires pour la prise du bail qui retardent la réalisation d'une opération d'investissement</p> <p>Absence d'optimisation fiscale liée à la séparation entre la propriété détenue par une SCI et la location des</p>	<p>Le long terme de l'investisseur est relativement court (entre 5 ans et 15 ans) par rapport à la durée minimale d'un bail à construction : les candidats sont donc des acteurs institutionnels ou ayant un intérêt à investir sur le long terme.</p> <p>Les entreprises « matures » (PME ou ETI familiales, entreprises industrielles) n'auront pas intérêt à prendre un bail alors que leur patrimoine immobilier est déjà amorti et géré en SCI</p>

	<p>l'entreprise et absence de recours à l'emprunt pour la construction d'un bâtiment</p> <p>Exonération de taxe sur la publicité foncière et de TVA sur le bail</p>	<p>locaux pour une entreprise industrielle et/ou entreprise familiale exploitante</p> <p>Acquittement de toute taxe inhérente au terrain et au bâtiment faisant l'objet du bail</p>	
Utilisateur des locaux construits	<p>Souplesse d'utilisation par entrée/sortie de la ZAE sur des cycles courts correspondants à des entreprises en développement et à la recherche de capitaux propres</p> <p>Régime fiscal des loyers plus favorables pour l'utilisateur (bilan allégé à l'actif)</p>	<p>Contraintes liées au système des baux 3/6/9/12</p> <p>Contraintes pour l'aménagement ou le réaménagement des locaux et des surfaces en cas de développement</p> <p>Pas de constitution de patrimoine pour le dirigeant d'entreprise</p>	<p>Les entreprises utilisatrices les plus concernées :</p> <p>Les TPE et PME de type tertiaire et technologique à forte valeur ajoutée</p> <p>Les entreprises à la recherche de baisse des coûts immobiliers pour investir sur l'exploitation des produits et prestations au cœur du métier de l'entreprise (externalisation)</p>
Financier de l'opération de promotion-construction	<p>Risques financiers faibles sur les sommes empruntées par l'investisseur</p>	<p>Moindre rémunération car marché segmenté entre les dépenses d'aménagement réalisées par la collectivité et les dépenses de construction réalisées par le promoteur</p> <p>Les garanties d'hypothèque pour les banques sont plus faibles que sur une opération traditionnelle</p>	<p>Les financeurs semi-publics (CDC) s'accommodent mieux du bail que les financeurs privés et autres intermédiaires en raison d'exigence de rendement moindre mais peuvent rendre délicates la recherche d'un co-investisseur pour la Caisse des dépôts et consignations.</p>

Chapitre 7

L'émergence d'une ressource foncière territoriale dans le cas de Métropole Savoie

Le choix de Métropole Savoie, territoire de projet composé d'intercommunalités et périmètre d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT), n'est pas représentatif du point de vue statistique. Il est néanmoins justifié pour plusieurs raisons que nous proposons de développer rapidement avant d'approfondir le processus d'émergence de la ressource foncière territoriale.

Dans le cas présent, la ressource foncière territoriale provient de l'échelon local, c'est à dire d'un échelon géographique infra départemental et infra communal. Cet échelon est constitué par l'agrégation de parcelles et relève de l'opération d'aménagement. Il forme un ensemble cohérent sur lequel se développe la ressource foncière territoriale et prend la forme du parc d'activités économiques, lieu particulièrement emblématique des formes d'aménagement économique des quatre dernières décennies. Un tel échelon pose néanmoins la question de la reproductibilité de la ressource foncière territoriale dès lors que l'on change d'échelle géographique. L'émergence « d'ilots », lieux incarnant la ressource foncière territoriale, décrira la capacité à franchir les limites liées aux acteurs qui la portent afin de se généraliser sur un territoire élargi ou de créer des formes de continuum géospatiale.

Le périmètre de Métropole Savoie est pris comme le territoire de référence : celui sur lequel est posée la question de la reproductibilité de la ressource foncière territoriale analysée à l'échelle d'un parc d'activité économique, celui de Savoie Technolac. Nous avons choisi d'analyser les formes de reproductibilité obligeant les acteurs publics et privés à « sortir » des périmètres institutionnels pour aller chercher de la ressource foncière. Dans le cas de Savoie Technolac, les acteurs sont allés chercher la ressource dans l'expertise juridique et fiscale afin de conserver la maîtrise sur le développement du parc d'activité ce que le modèle initial ne permettait pas de garantir à l'époque et que l'agrément symbolisait. Il existe un besoin de coopération avec les acteurs privés aux différentes étapes d'émergence de la ressource foncière territoriale. Ensuite et plus récemment, le modèle développé sur Savoie Technolac a fait l'objet d'une coopération affirmant ce partenariat comme un élément essentiel et constitutif de la ressource foncière territoriale. Il devient particulièrement intéressant dans la mesure où sa redéployabilité sur d'autres « îlots » ou parc d'activité économique suppose la mise en place d'une coopération dont nous allons expliquer les fondements et les résultats dans le cas de Métropole Savoie et Savoie Technolac.

7.1 Du modèle traditionnel de l'aménagement économique à l'invention d'un modèle « innovant » de parc d'activités économiques

7.1.1 L'invention d'un modèle : genèse et développement (les négociations, les outils et les acteurs)

Dans les années 90, la Savoie et plus particulièrement la plaine et l'Avant-Pays savoyard étaient des territoires industriels disposant d'un foncier abondant. Aujourd'hui, le foncier est principalement dévolu au résidentiel et l'évolution de modes de consommation a beaucoup fait baisser la demande de foncier en zones rurales. Les besoins et les enjeux se portent donc sur quelques secteurs. Ces secteurs sont formalisés dans la politique départementale du Conseil général, devenu Conseil départemental en 2014, par sept pôles d'équilibre territorial en matière d'aménagement économique qui correspondent aux territoires et souvent aux périmètres des SCoT et des Pays : Arlysère (Albertville, Ugine), Avant-Pays Savoyard, Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, Chambéry Métropole, Cœur de Savoie, Maurienne et Tarentaise. Parmi ces territoires de

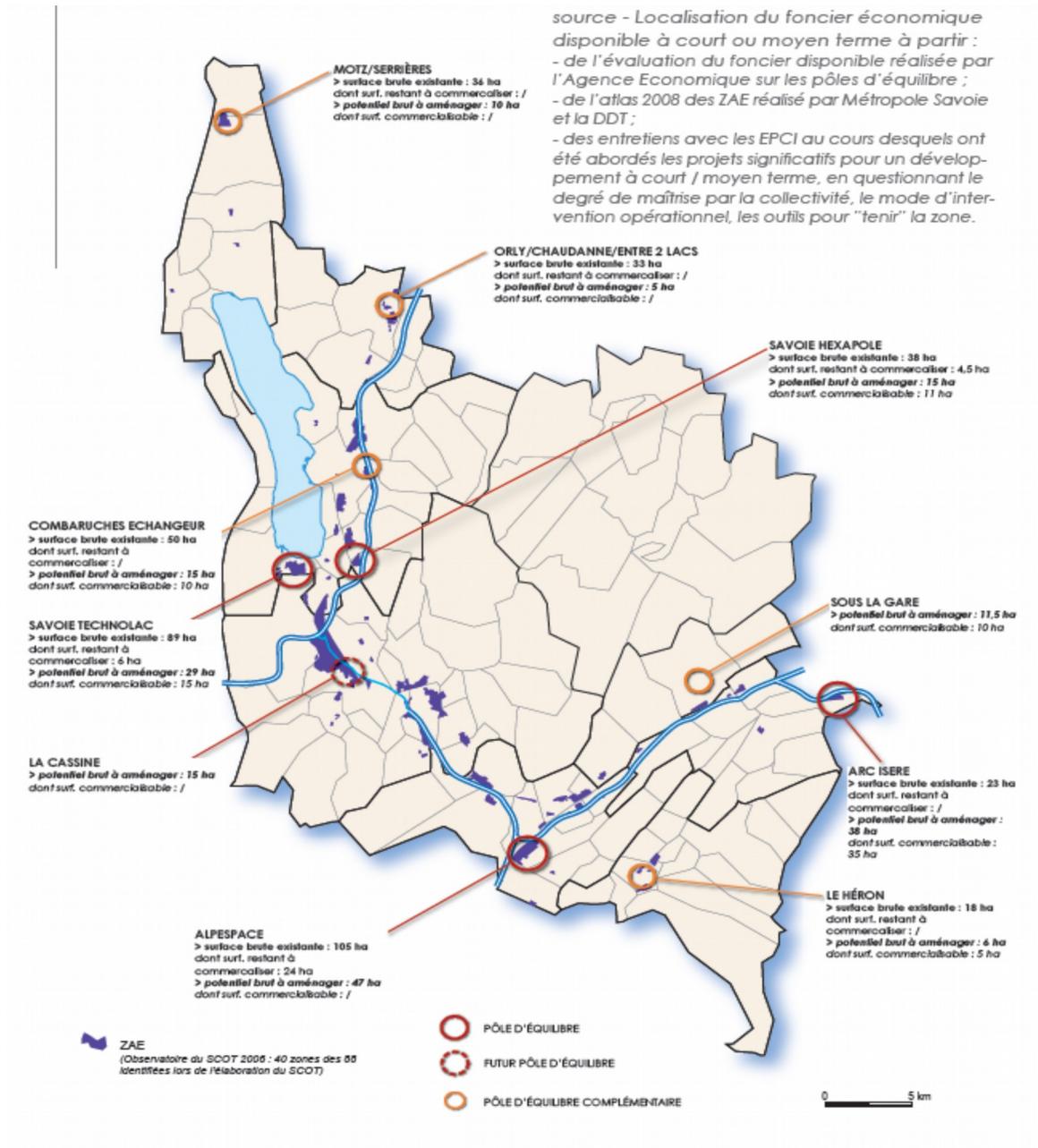
projet, ceux de Chambéry, du Lac du Bourget et de Cœur de Savoie forment le SCoT de Métropole Savoie dans lequel les trois ZAE « phare » sont : Hexapôle, Alpespace, Savoie Technolac, ainsi que quelques pôles secondaires autour qui vitalisent leur bassin (voir annexes documentation technique sur Métropole Savoie : « Atlas des ZAE de Savoie »).

On dénombre 616 ZAE sur la Savoie mais une soixantaine sont considérées comme prioritaires (desserte, aménagement et services) et bénéficient à ce titre de financements du Conseil départemental de la Savoie dans le cadre contractuel prévu pour les politiques territoriales. Ce ciblage permet de concentrer les moyens financiers du département sur quelques espaces « stratégiques » et fait « paravent » aux pressions politiques exercées par des élus locaux désireux de disposer de leur ZAE ou de l'étendre sans rationalité économique.

Pour Jean-Marie Guillot (directeur de la Mission Développement Prospective Savoie) :

« Les pôles d'équilibre ont bénéficié de moyens financiers lourds de la part du département pour concentrer les financements sur les parcs d'activité à raison de un par territoire, même si en Maurienne ou ailleurs l'acceptation a été plus large et plus éclatée. Cela n'a pas trop mal marché et le département est peu allé sur les zones communales parce qu'il avait des noms de zones d'activités préférentielles. Nous avons vécu sur cette situation entre les années 90 et les années 2010. »

Le foncier économique sur Métropole savoie et les pôles d'équilibre



Source : Schéma emploi, économie et aménagement durable du territoire de l'espace Métropole Savoie (2011) , Région Rhône-Alpes – Métropole Savoie

Le contexte a changé car la crise des finances publiques et la récession économique ont fait baisser les moyens financiers disponibles et ont ralenti la demande des entreprises pour s'implanter en zones d'activités et plus généralement en foncier économique. Un effort de sélection (sélectivité) dans le développement des ZAE été entrepris et la réalisation d'un atlas des ZAE afin d'identifier les zones qui seront financées à l'avenir.

La « ZAE » est perçue comme un « produit » dont la rentabilité socio-économique s'évalue comme le rapport entre les dépenses d'investissement consenties par la collectivité et les recettes réalisées grâce à sa commercialisation et à la présence d'entreprises. La crise économique survenue durant les années 2000 et la baisse des dotations aux collectivités intervenue depuis 2014 ont engendré une situation où les collectivités peuvent difficilement avancer des dépenses d'aménagement et attendre des recettes incertaines. Au début des années 2000, il était facile de développer des parcs d'activité, mais aujourd'hui ces opérations sont contraintes à la fois par la réglementation plus contraignante (des plans de prévention des risques technologiques encadrent plus strictement les procédures d'aménagement et en rallongent les délais de réalisation) et par des entreprises moins stables et plus mobiles dans leur trajectoire économique et résidentielle.

Sur un territoire comme celui de Métropole Savoie, les Établissements publics de coopération intercommunale des Communautés d'agglomération du Lac du Bourget (Aix les Bains et les communes périphériques) et de Chambéry Métropole ont opté pour un modèle d'aménagement et de développement fondé sur des parcs d'activité qualitatifs et donc peu nombreux aujourd'hui. Ils obéissent à des règles et à un ensemble de critères assez stricts réunis dans une procédure d'agrément. Les activités et les entreprises présentes sont issues du tertiaire et tournées vers les produits et les prestations à fort contenu technologique. Ils affirment une spécialisation au fil du temps et accueillent des établissements d'enseignement supérieur et de recherche scientifique et technologique capables « d'alimenter » les entreprises et leurs territoires en main d'œuvre qualifiée même si cela demeure difficile à vérifier tant les métropoles proches (Genève, Lyon et Grenoble) et plus lointaines (Paris, Londres, Munich, Milan) sont attractives .

Sur ces territoires d'EPCI, la ressource foncière territoriale est révélée par une réelle recherche de maîtrise publique du foncier économique et par une volonté de maintenir des activités à partir du foncier à recycler. C'est le cas pour la ZA à vocation industrielle de Bissy-Eyrier qui rassemble 8500 salariés et qui doit engager une requalification pour maintenir des activités et y réimplanter des entreprises à l'avenir. Ailleurs, la CALB a mis en place un dispositif opérationnel de soutien financier aux communes qui subventionnaient à hauteur de 25 % (surfaces mixtes) et de 50% les espaces publics. Au-delà du bail à construction, des formes de maîtrise publique du foncier et de son devenir existent sur un certain nombre de pôles d'équilibre territorial de Métropole Savoie. Elles sont à la fois une forme de « garantie » à l'attractivité de ce territoire dans la mesure où les

collectivités investissent en se portant acquéreur de terrains ou étant propriétaires de ces terrains et en engageant des dépenses d'investissement pour l'aménagement de ces espaces économiques. L'attrait exercé sur les Grands comptes et sur les start-ups s'est confirmé au fil du temps sur les parcs d'activité de Hexapôle, d'Alpespace et de Savoie Technolac. Si à l'échelle des deux EPCI cités plus haut, il existe bel et bien une approche territorialisée du développement économique, à l'échelle de Métropole Savoie , il est davantage question d'articuler et de rééquilibrer le territoire en matière de pôles d'emplois et pôles résidentiels par des offres immobilières adaptées à la fois pour des entreprises soucieuses d'être accessibles à leurs salariés et pour des actifs qui souhaitent habiter dans un cadre de vie attractif et éloigné des centres urbains de la vallée et du lac du Bourget. La maîtrise publique du foncier économique et les efforts entrepris pour le maintien des activités industrielles et productives en général demeurent des leviers d'action encore incertains face à ces mutations auxquelles le territoire de Métropole Savoie doit faire face. Le développement de la ressource foncière territoriale et son articulation à d'autres ressources représentent des phases encore en suspens et dépendent de « l'intensité » avec laquelle elle s'est révélée et élargie pendant les deux dernières décennies.

L'exemple de Métropole Savoie illustre le fait que des politiques d'aménagement contribuent à la valorisation des activités économiques implantées sur un territoire à travers la mise en œuvre d'une maîtrise foncière des terrains d'activité. Cependant, la phase d'extension et de développement sur un territoire plus étendu de la ressource foncière territoriale à l'échelle d'un SCOT suppose des modalités de gouvernance territoriale évolutives et des modes de coopération territoriale qui s'insèrent dans la stratégie foncière territoriale à cette échelle. Comment un mode d'aménagement et de développement économique peut-il se retrouver inséré dans une stratégie foncière ?

7.1.2 Savoie Technolac : un PAE inséré dans une stratégie foncière territoriale ?

Savoie Technolac est actuellement une Technopole (terminologie de l'atlas et schéma des ZAE de Savoie) qui compte environ 3000 personnes (salariés et étudiants). Elle occupe 130 ha de superficie et rassemble 300 entreprises majoritairement des entreprises tertiaires et technologiques à la fois PME, Grands groupes et Start-ups.

Les structures d'enseignement supérieur et de recherche sont également présentes, dont l'INES CEA, l'Université, Savoie Mont Blanc, Arts et Métiers Paritech, INSEEC Business School. En fait, la spécialisation autour des énergies renouvelables (solaire) et des réseaux a été affirmée au fil du temps avec des implantations croissantes : l'arrivée de l'INES, la présence d'EDF CIH et d'Energy Pool. On peut lire sur le site Internet de Savoie Technolac l'argument suivant :

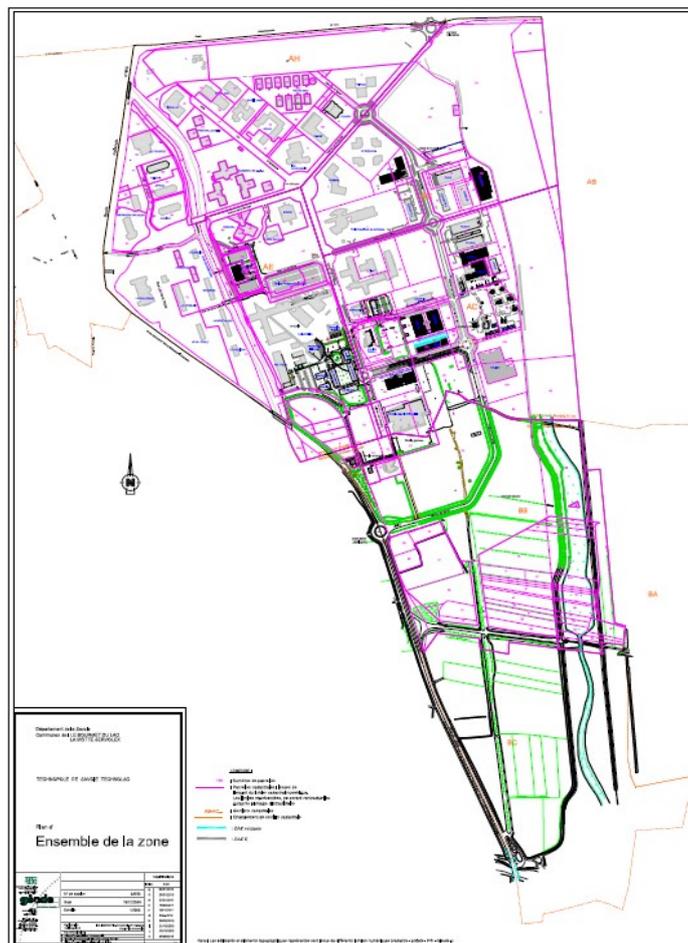
"Pôle d'excellence Énergies et Réseaux, Savoie Technolac réunit des acteurs de référence dans le domaine des énergies renouvelables et de la gestion intelligente des réseaux. Aux côtés de l'INES (Institut National de l'Énergie Solaire), Energy Pool, plus de 200 start-up innovantes et 1000 chercheurs, le CIH d'EDF est un acteur historique de la démarche d'innovation du Pôle.

(<http://www.savoie-technolac.com/226-25ans-cih-edf.htm>)"

Cependant, le territoire de Savoie Technolac est attractif et comporte plusieurs atouts :

« Le site a été lancé après la mode des technopôles et en a évité les erreurs », selon Robert Bianco (gérant de la société d'investissement R2i). En effet, le site de Savoie Technolac a été lancé progressivement et le développement foncier a été effectué en fonction des besoins, ce qui a évité des terrains vides qui auraient posé des difficultés de commercialisation à l'ensemble du P.A.E. . Par ailleurs, les extensions de ZAC (Zone d'Aménagement Concertée) se sont faites en trois étapes : une première ZAC a été définie en 1986 (62 ha) et les extensions suivantes n'ont eu lieu qu'en 2007 (15 ha environ) d'après les dossiers de création transmis par la société d'aménagement de la Savoie qui a à sa charge l'aménagement de la zone d'activité pour les collectivités membres du syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du Parc Technologique de Savoie Technolac (Sypartec). Le Sypartec a concédé à la S.A.S l'aménagement du Parc de Savoie Technolac. Une troisième phase doit intervenir pour le développement de la dernière partie du parc (35 hectares) située en zone AU. Les deux premières phases de développement apparaissent sur le plan d'aménagement d'ensemble ci-dessous.

Plan d'ensemble de Savoie Technolac. Source : Société d'aménagement de la Savoie



NB : les secteurs aménagés sont en violet (1986) et vert (2007)

Dans le projet de territoire de Métropole Savoie et du département Savoie Technolac, les ZAE se caractérisent désormais par une recherche de visibilité et une offre très qualitative. Il s'agit d'être parmi les principaux « pôles d'équilibre territorial » de Savoie et de s'appuyer sur un territoire attractif. Savoie Technolac est inséré dans la stratégie foncière dès l'époque de la reconversion de la base aérienne (en 1988) et portée par le Conseil général et les communes à travers la création du SYPARTEC en 1985. Le parc d'activités économiques de Savoie Technolac est placé au centre de l'échiquier dès les années 1990 pour faire bénéficier la Savoie de la dynamique touristique et événementielle des Jeux Olympiques d'Hiver d'Albertville qui doivent avoir lieu en 1992 pour développer un PAE cinq composantes principales (Savoie 2010 « un nouvel élan industriel » , rapport du président du conseil général du 21 février 1989) : la gestion des ressources humaines, la

formation, la recherche, Savoie Technolac, les réseaux. Savoie Technolac « *a en effet pour vocation de susciter la création et le développement d'activités économiques à forte valeur ajoutée par effet de concentration, d'interactivité, d'échanges et d'animation collective e, associant les facteurs suivants : formation supérieure scientifique, formation professionnelle technique, recherche appliquée, innovation technologique, production industrielle non polluante, prestations de services.* » A cette époque, la Savoie est en déclin industriel (fermeture d'usines et crise industrielle des activités lourdes telles que sidérurgie, aluminium, verre). Les zones d'activités jouent un autre central pour les collectivités dans le processus de sauvegarde de l'emploi savoyard et dans le renouveau de ces activités industrielles alors que le tourisme et le BTP sont les deux moteurs économiques du département. Les surfaces restantes dans les ZAE du département s'élèvent à environ 70 %, soit 603 hectares en 1989.

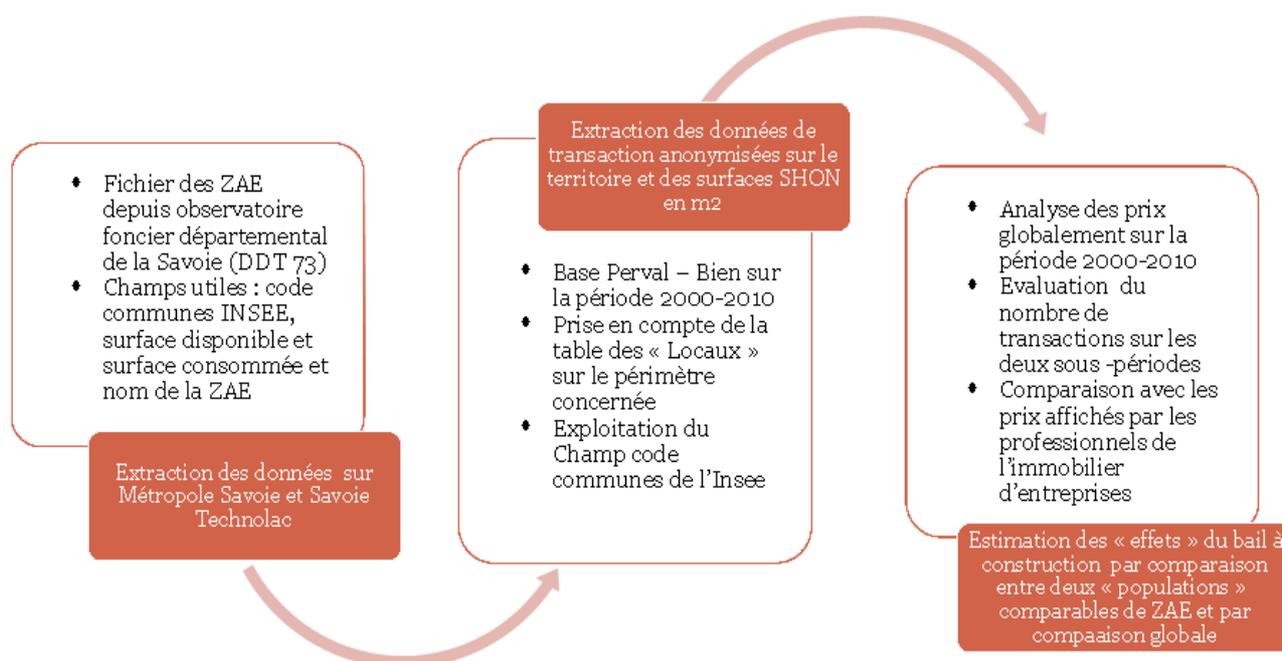
Parmi les autres outils de cette stratégie foncière, l'observatoire du foncier départemental, l'EPF et le Syndicat mixte très « actif » en matière de planification et d'aménagement (Métropole Savoie), et une pratique du démembrement par le bail à construction depuis 8 ans, forgent un "bloc" cohérent au service du développement économique.

7.1.3 Du prix à la valeur foncière

Pour apprécier la stabilité des prix fonciers et des prix de l'immobilier, les sources de données sont rares et manquent de fiabilité : les collectivités ne souhaitent pas forcément « afficher » publiquement les terrains et secteurs qu'elles inscrivent dans leur objectif d'acquisition afin d'éviter des comportements spéculatifs à la hausse. Les professionnels de la vente (agences immobilières, commercialisateurs) préfèrent assurer à leurs transactions une discrétion suffisante afin de garantir la confidentialité à leurs clients (investisseurs, entreprises en compte propre) et « protéger » des marchés sur lesquels d'autres professionnels pourraient exercer une concurrence. La consultation des notes annuelles sur l'état du marché de l'immobilier d'entreprise sur les cinq dernières années de la société de commercialisation CB Richard Ellis Axite implantée sur Chambéry montre que les loyers immobiliers en € par mètre carré (hors charges et par an) n'ont quasiment pas progressé sur la période 2010-2015 pour les bureaux ou les locaux d'activité. Par ailleurs, la consultation des bases de transactions immobilières sur les locaux d'activité issues des enregistrements d'actes de vente par les offices notariaux offrent une source imparfaite car

partielle de ce marché. Il s'agit de la base « Locaux » de Perval utilisée pour le territoire de Métropole Savoie et de Savoie Technolac en particulier. Néanmoins, toutes les sources concordent et les niveaux de prix ramenés au m² de Surface utile dans Perval « Bien » correspondent aux sources privées. Nous sommes bien sur un marché local peu orienté à la hausse, celle-ci étant dépendante des surfaces mises sur le marché et de l'offre disponible.

Démarche méthodologique utilisée pour le traitement des données Perval et des sources des commercialisateurs



source : Nicolas Gillio, 2016.

Si l'on s'en tient au tableau ci-dessous et aux données présentées par CBRE, les prix évoluent donc au même rythme sur les régions de Lyon, d'Annecy et de Chambéry. Basé sur des transactions réalisées dans les régions concernées, les informations proposées par des sociétés de commercialisation comme CBRE et DTZ ne sont certes pas exhaustives des transactions ou des opérations en cours mais elles sont assez représentatives des niveaux de prix et de surfaces pour des locaux neufs de bureau. Les prix des loyers sont sensiblement plus élevés à Lyon et leur progression est aussi supérieure. Métropole Savoie et Chambéry sont très stables sur les 5 années observées (2010-2014) en raison des difficultés des entreprises industrielles depuis la crise économique de 2008 et du ralentissement de la demande de surfaces (demande placée).

Évolution des surfaces et des prix sur Métropole Savoie comparé avec Annecy et Lyon

(Source : CBRE, sauf Lyon DTZ)

Année	Offre disponible en m ²	Demande placée en m ²	Prix de vente € HT / m ²	Chambéry Loyers en € HT/ HC/m ² /an	Annecy Loyers en €	Lyon Loyers en €
2010	12500	1500	1550/2300	116/160		N.D
2011	19200	18500	1550/2300	116/160		130 /285
2012	18200	21000	1550/2500	120/160		130 /285
2013	22500	23000	1550/2400	120/180	160 / 210	135 / 300>
2014	17700	17500	1550/2300	120/160		150 / 300>

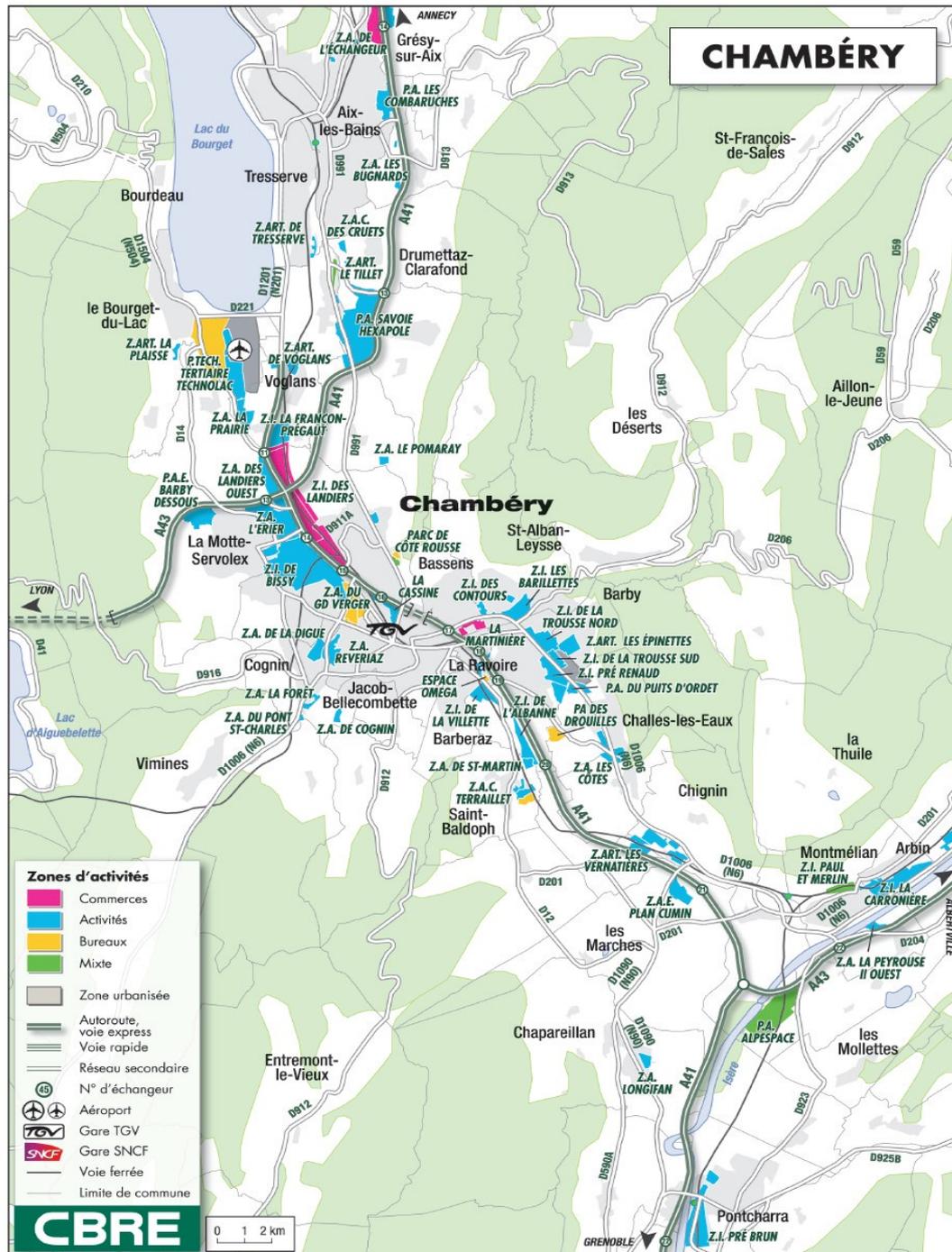
Demande placée :

Ensemble des transactions, à la location ou à la vente, réalisées par des utilisateurs finaux, y compris les pré-commercialisations, les clés en main et les opérations pour compte propre, sous réserve de la levée des conditions suspensives

Xavier Troillard, le directeur de l'agence Axite-CBRE déclare :

« La demande de locaux concerne d'une part ceux qui cherchent le meilleur prix : ceux-là auront accès à des bâtiments construits il y a 20 ans environ dont certains sont aujourd'hui disponibles sur Savoie Technolac ; d'autre part la demande concerne ceux qui souhaitent des locaux neufs et qui exercent une activité à dominante technologique. Les prix des loyers « prime » se situent entre 150 et 160 € / m² en 2015 alors que les prix atteignaient en 2003 138 € / m², ce qui témoigne d'une faible augmentation des prix sur les dix dernières années en comparaison d'autres territoires. Parmi les facteurs conjoncturels qui peuvent peser sur le dynamisme du marché immobilier en matière d'offre, la libération de surfaces liée à la construction d'un bâtiment de 12 000 m² d'ici à 2017 pourrait créer un volume de surface vacante importante à l'échelle du territoire. »

Le territoire du commercialisateur en immobilier d'entreprise sur le secteur de Chambéry



Source : CBRE – MarketView

Nous avons croisé les données fournies par CBRE avec les données de la base Perval, source des transactions foncières et immobilières réalisées par les offices notariaux et enregistrées par ceux-ci dans la base de données.

" Les notaires se sont organisés à partir de 1994 pour alimenter un fichier de références immobilières, l'activité d'estimation immobilière nécessitant des éléments de comparaison. Ce fichier, d'abord développé pour certaines régions de France, est devenu national à partir de 1998, la Corse et les Dom Tom l'alimentent également depuis 2005. Il contient aujourd'hui plus de 10 millions de références

Min.not, Structure en charge de la conception et de la promotion d'outils statistiques pour la connaissance des marchés immobiliers, exploite et commercialise la base de données des références immobilières Perval auprès des instances notariales, des organismes publics et de différentes sociétés privées partie prenantes du marché immobilier."

(Les références immobilières du notariat, Min.not et ADSN).

La constitution de la base et son exploitation sont sous la responsabilité du Conseil supérieur des notaires et de l'Association pour le Développement du service notarial (ADSN est une association loi 1901), ainsi que de Min. not pour l'exploitation.

Les partenaires et les acteurs nécessaires au fonctionnement de la base Perval



source : Les références immobilières du notariat, Min.not et ADSN

La base comporte plusieurs tables de données correspondant aux types de locaux enregistrés (maisons, appartements, terrains, locaux d'activités, biens agricoles, immeubles) ainsi qu'une table regroupant les champs communs à toutes les tables de données.

Ainsi, pour réaliser notre analyse nous avons croisé des champs communs aux tables :

- numéro de communes INSEE (identifiant du département et de la commune) "num_cominsee"

- qualité de l'acquéreur "a_qual"
- commune de l'acquéreur "a_com"
- montant de la transaction en euros H.T "prix_ht_euro"
- type de propriété "typ_prop"

Ces champs sont renseignés sur la période 2000-2008 à 95% au minimum.

Dans la table "Locaux", nous avons retenu les champs suivants :

- époque de construction "cod_const"
- usage "cod_usage"
- surface du local principal "srf_local_princ"

Ces champs sont renseignés sur la période 2000-2008 entre 63 % (époque de construction) et 92 % (usage du bâtiment).

Ensuite il a été nécessaire d'opérer des tris parmi ces champs. L'usage nous a permis d'identifier les locaux d'activité utilisés à des fins de bâtiments industriels et de bureaux dans la mesure où nos travaux ne concernent pas le commerce et les locaux de la restauration ou les garages. L'époque de construction permet d'isoler les locaux de bureaux et les bâtiments industriels récents (après 1991). Puis, à l'aide de ce tri nous avons calculé le prix au mètre carré des références triées (47 sur Chambéry, 17 sur Savoie Technolac). Le nombre de transactions immobilières enregistrées dans notre champ de recherche est donc faible puisqu'il est de 141 références en 8 ans sur la Savoie et de 64 sur les secteurs de Métropole Savoie correspondant.

Cependant, les transactions effectuées révèlent des prix de vente des locaux d'activité portant sur des bâtiments récents qui s'élèvent en moyenne entre 1352 €/m² et 1611 €/m² sachant que les données CBRE portent sur les locaux neufs et "prime" (les plus chers et aux meilleurs emplacements). Il n'est guère étonnant que nous obtenions des niveaux légèrement inférieurs à ceux de CBRE (voir tableau page suivante pour la comparaison des niveaux de prix selon les sources de données).

En réalisant le même type de tri en retenant la valeur des terrains comme mode de calcul du prix au m² (vente de m² de terrain), les données obtenues (37€/m²) correspondent à celles diffusées par l'Observatoire départemental du foncier proposé par le Conseil général de la Savoie (bilans 2008 et 2010). Ainsi, le prix moyen du foncier sur les espaces économiques de Métropole Savoie (Savoie Technolac, Chambéry, Alpespace) est légèrement inférieur comparé à l'échelle départementale. En annexe, on trouvera des éléments détaillés de ces données.

Année	Prix de vente immobilier € HT / m ² (CBRE)	Prix de vente immobilier € HT / m ² (ZAE - Perval)	Prix de vente foncier € HT / m ² (CG73 - Perval)	Prix de vente foncier € HT / m ² (ZAE - Perval)
2000-2008	n.d	1352 € / 1611 €	43€	37 €
2010	1550 € / 2300 €	1267 €	36 €	n.d

Sources : CBRE Axite, Min.Not, Conseil général 73 et calculs de l'auteur

Nous pouvons en conclure que, d'une part, les prix fonciers et immobiliers liés aux activités économiques tertiaires (hors commerce) et industrielles s'établissent globalement aux niveaux indiqués dans les sources CBRE et Perval quelles que soient les sources, et, d'autre part, que les prix sur les secteurs étudiés (ZAE-Perval) sont légèrement inférieurs aux valeurs départementales calculées par l'observatoire départemental du foncier. S'il faut être prudent sur les données disponibles (exhaustivité, fiabilité), cela peut signifier que les prix sont moindres sur les secteurs étudiés par rapport aux autres.

À travers le retour d'expérience constitué par le parc d'activité de Savoie Technolac, l'utilisation du bail à construction favorise la patrimonialisation du foncier et valorise le territoire. La collectivité n'est pas privée de recettes financières pour autant. En effet, le modèle économique mis en place par le syndicat mixte de gestion du parc d'activités (Sypartec) consiste à percevoir à la signature du bail la totalité des loyers dûs par le preneur sur la durée de celui-ci fixée à 99 ans dans le cas présent. La somme des loyers correspond à la valeur vénale du terrain s'il devait être mis en vente auprès d'un investisseur. Lors de la signature du bail, la collectivité récupère des recettes sans avoir à attendre le versement annuel des loyers par le preneur.

L'évolution du territoire de Métropole Savoie (dans lequel est situé Savoie Technolac) depuis une vingtaine d'années a, peu à peu, « dessiné » les caractéristiques du foncier économique comme une ressource redéployable (un foncier à usage militaire vers un usage économique spécifié et affirmé) et à l'interface d'autres ressources (économiques, énergétiques, urbaines). Les orientations de politique publique en Savoie, et sur le périmètre de Métropole Savoie, ont fixé un cadre qui précise l'usage du foncier destiné aux entreprises à travers la notion de pôle d'équilibre territorial. Elles aboutissent à une hiérarchisation des zones d'activités. Malgré les nouvelles contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités et la baisse de rendement de la fiscalité économique locale, la ressource foncière territoriale révélée sur Métropole Savoie fonctionne comme une « garantie » (label) pour les entreprises déjà implantées. L'enjeu réside peut-être dans la diffusion du modèle patrimonial de Savoie Technolac à d'autres pôles d'activité sur Métropole Savoie.

Parmi ces contraintes, nous avons identifié les suivantes : les moindres besoins en foncier économique pour les entreprises, les contraintes réglementaires liées aux enjeux climatiques et énergétiques et les mutations socio-économiques qui affectent des territoires métropolisés du sillon alpin.

Le foncier dédié aux activités économiques n'est plus « autonome ». Il ne peut plus être produit de façon traditionnelle à travers l'aménagement d'espaces et de zones spécifiques et souvent périphériques. Son rendement financier et fiscal a baissé nettement pour les collectivités territoriales et son efficacité en matière de développement économique est affectée par les crises et mutations socio-économiques. La mise à disposition de terrains et de locaux de façon préférentielle ne peut plus tenir lieu de politiques de développement économique local.

La valeur du foncier dédié aux entreprises et aux activités industrielles et tertiaires notamment, s'organise de plus en plus en spécifiant les caractéristiques du foncier économique à partir du contexte territorial et des enjeux propres au territoire. À Savoie Technolac, le foncier est passé sous maîtrise publique (par démembrement) et fait l'objet d'une politique de soutien accordé sélectivement à une dizaine de parcs d'activité dans le département. De leur côté, les entreprises « choisissent » davantage leurs implantations en fonction de l'accessibilité par transport collectif pour les salariés et des services communs proposés sur le territoire.

La valeur foncière d'un terrain destiné à accueillir des activités économiques découle certes des mécanismes classiques de création de valeur liés à l'urbanisme et au fonctionnement du marché

local du foncier urbanisé ou à urbaniser. La valeur découle aussi des mécanismes du développement économique liés aux filières et aux stratégies de développement des entreprises qui contribuent au développement du territoire ou qui s'ancrent sur ce territoire. Sur Métropole Savoie, Stéphane Caviglia ²² remarque que : « *Aujourd'hui, Le foncier n'est plus « autonome » sur Métropole Savoie* » mais l'a-t-il jamais été ? Sa valeur dépend de l'usage attendu par les activités économiques concernées, lesquelles dégagent une valeur ajoutée très variable que l'on peut d'ailleurs identifier à l'aide des taux de marge brute par secteur d'activités que l'INSEE et la Banque de France publient chaque année. Cette valeur ajoutée dépend aussi de sa valorisation territoriale. Celle pourra aller d'un simple foncier économique « banalisé » jusqu'à un foncier bâti avec des locaux clefs en mains où des services seront proposés aux entreprises et aux salariés.

L'ancrage territorial est affirmé par une politique foncière ad hoc et à l'aide d'une stratégie foncière et territoriale affirmée vis-à-vis des investisseurs privés et des entreprises à la recherche d'implantations physiques sur le périmètre de Métropole Savoie.

7.2 Un modèle en mutation : de la ressource spécifique et à la ressource redéployable ?

La construction d'un modèle de développement à partir de la ressource foncière territoriale ne saurait résulter de la maîtrise publique du foncier économique sur une centaine d'hectares aménagés en parc d'activités technologiques en Savoie. La spécification de la ressource foncière ne semble pas acquise sur un territoire vaste et élargi au-delà du périmètre géré par le Sypartec et par les autres syndicats en charge de la gestion des parcs d'activités d'Hexapôle ou d'Alpespace. Ceci nous fait dire que la spécification en matière foncière peut rendre intransférable entre différents territoires les « propriétés » accordées au foncier, dans une tension entre propriétés privées et collectives. En effet, ce qui tient à la coopération entre acteurs publics et privés à Savoie Technolac dans le cadre de la propriété collective ne vaut pas partout ailleurs sur Métropole Savoie.

Plusieurs signaux forts nous indiquent que Métropole Savoie est engagé dans une phase de mutation qui met en jeu la redéployabilité de sa ressource foncière. Tout d'abord, la mise en révision très récente (juin 2015) du SCoT de Métropole Savoie est nécessaire pour repenser le

²² chargé de mission au syndicat mixte du SCoT de Métropole Savoie et en charge des questions de planification

projet de développement économique du territoire et ce en s'écartant de l'approche qui consiste à mettre à disposition des terrains, sans se préoccuper de politique de filières ou de clusters. Le Scot actuel identifie les pôles préférentiels de développement économique et, à mi-chemin, 50 % du foncier économique prévu a été consommé. On constate aussi une montée en gamme des ZAE et des tentatives plutôt « maladroites » de spécialisation de celles-ci.

On ne peut pas parler d'une approche territorialisée du développement économique partagée entre les EPCI au-delà de ce que le Conseil départemental de Savoie a pu initier par le passé. La concurrence territoriale et fiscale a encore souvent tendance à l'emporter à l'échelle de Métropole Savoie avec pour conséquence un « jeu à somme négative » pour le territoire (Savoie ou Métropole Savoie selon les cas). Il en résulte le départ d'entreprises ou des prospects qui vont finalement privilégier des territoires mieux organisés en matière d'accueil d'entreprises et de salariés (Annecy pour l'Outdoor ; Lille pour le laboratoire de B'Twin Decathlon).

Pour Stéphane Caveglia, chargé de mission au Syndicat mixte du SCoT Métropole Savoie « Un Scot ne fait pas le développement économique, c'est un écosystème qui intègre le foncier, le développement économique et les mutations sociales ».

Derrière cette affirmation, il s'agit de proposer une offre de services sur le territoire pour les entreprises et les actifs qui doivent s'inscrire nécessairement dans un projet global et visible pour les investisseurs. Ce projet global comporte à la fois une offre culturelle, une offre de mobilités et une offre de services aux entreprises. Les enjeux suivants conditionnent la définition d'un projet global :

- le décloisonnement des approches traditionnelles (l'aménagement et le développement économique par des filières, le renforcement des polarités urbaines) et leur repositionnement par rapport aux enjeux nouveaux (mobilités, logement, etc.)
- les entreprises et la notion de parcours résidentiel : « une entreprise doit pouvoir naître, se développer et mourir sur Métropole Savoie » (Duvillard et Fauvel, 2009 ; Quignon, 2013)
- la construction d'une fiscalité locale à une autre échelle supra territoriale de manière à lisser les différences à l'échelle de Métropole Savoie

Cette approche décloisonnée s'illustre particulièrement pour la question foncière : l'absence de foncier sur Chambéry métropole ne doit pas avoir cours si l'on considère qu'il existe des

disponibilités foncières pour les entreprises à Montmélian situé à seulement 8 kilomètres.

L'aménagement de PAE comme Savoie Technolac ne se fera plus en raison du coût et du manque de disponibilité foncière. Par ailleurs, il faut aujourd'hui commercialiser un projet urbain et donc des PAE dans leur environnement élargi. Le projet urbain du triangle Sud est commercialisé avec son IUT et avec le projet d'habitat d'éco hameau. Idem à Chambéry : le projet urbain concerne la commercialisation d'un espace de 35 ha (Lacassine, Grands Vergers), sur Montmélian-Françin. Il existe un potentiel de 1200 logements à proximité d'Alpespace pour y développer un pôle économique celui-ci étant distant de seulement 9 minutes en transports ferroviaires de Chambéry. Pour envisager globalement les projets, c'est à l'échelle de la vallée « urbanisée » qu'il est nécessaire de penser le développement urbain à partir des temps d'accès aux pôles urbains, soit environ 20 minutes. Cependant, à cette échelle, on retombe sur l'absence de dialogue politique et sur un territoire aujourd'hui sans gouvernance commune.

On ne peut pas parler d'une stratégie foncière territoriale à l'échelle de Métropole Savoie mais davantage d'une politique foncière et d'actions foncières locales, car le Scot de 2005 a abordé partiellement la question en matière de localisation des secteurs, des filières et d'offre foncière économique. Cela ne suffit pas aujourd'hui à faire une stratégie foncière en dépit du succès de Savoie Technolac avec l'utilisation du bail à construction et de la montée en gamme des PAE ces dernières années. En effet, l'aménagement de terrains et la production foncière sur plusieurs hectares (Arc Isère et ses 35 hectares, La Cassine à Chambéry avec l'appui de l'EPFL 73), montrent que l'offre de services sur place et la mobilité des salariés depuis leur domicile sont encore rarement abordés dans les opérations d'aménagement de PAE ou dans leurs extensions. Le développement économique ne tient pas seulement à partir de la production de foncier aménagé et commercialisé. Il lui faut surtout maintenant une stratégie territoriale de projets et pas seulement une planification spatialisée. Les entreprises et les opérateurs ont besoin d'être mis en confiance (le foncier est connu, identifié et calibré par la collectivité ; l'accompagnement des entreprises est conçu à partir d'un système de guichet unique par les développeurs économiques ; etc.). A partir de cela, elles peuvent alors participer à la stratégie et « coopérer » avec les collectivités à travers leurs métiers de promoteur, d'investisseur ou autre en fonction de la filière à laquelle elles appartiennent.

Savoie Technolac est un PAE atypique puisqu'il bénéficie d'un environnement exceptionnel (le lac pourrait constituer une source d'énergie pour produire une boucle de froid comme à Genève, et attirer des « Datacenters » : création d'un avantage spécifique qui ne pourrait être reproduit ailleurs). S'il est impossible de produire aujourd'hui un nouveau PAE de ce type, il est envisagé de développer des « mini Savoie Technolac » sur Métropole Savoie offrant des services aux salariés pour pratiquer le travail à distance (35% des actifs salariés déclarent faire du télétravail aujourd'hui sur Métropole Savoie).

La stratégie foncière pour le développement économique suppose d'appréhender les activités à partir de ce nouveau prisme. On peut estimer que Métropole Savoie a aujourd'hui le choix entre devenir « l'arrière-cour » des métropoles proches (Grenoble, Lyon et Genève) et bénéficier des effets d'entraînement de celles-ci, ou devenir un territoire avec sa propre identité économique et territoriale en valorisant des atouts spécifiques et différenciant par rapport aux métropoles et à leurs effets d'agglomération : le développement des énergies renouvelables pour les activités économiques en fait partie. Cela passe aussi par la « reconnaissance » de Métropole Savoie comme un territoire composé d'une vallée urbanisée et de territoires de montagne (voir annexes notamment les cartes des aires urbaines de la Savoie) avec les conséquences sur la gestion des déplacements (par voie ferroviaire en vallée avec des reports cadencés vers les autres modes ; par VP en montagne comme solution s'imposant compte tenu du coût des services de mobilité en TAD).

Dans tous les cas, les projets de développement économique devront être connectés aux projets d'habitat et aux opportunités offertes par les transports collectifs faute de quoi ils reproduiront les mêmes difficultés que les projets actuels dont la commercialisation s'avère difficile (exemple : « les Grands Vergers »). Le site de Savoie Technolac est aujourd'hui conduit à réexaminer son accessibilité dans ce contexte (à l'aune des nouveaux critères, il peut être jugé comme non-pertinent en termes de localisation : une liaison par bateau à Aix les Bains est envisagée). D'autres pistes méritent d'être explorées telles que les espaces de « coworking » à travers une politique « d'immobilité » et de régulation des déplacements.

Illustration photo : entrée du Parc d'activités de Savoie Technolac par le Sud



© Nicolas Gillio, février 2016

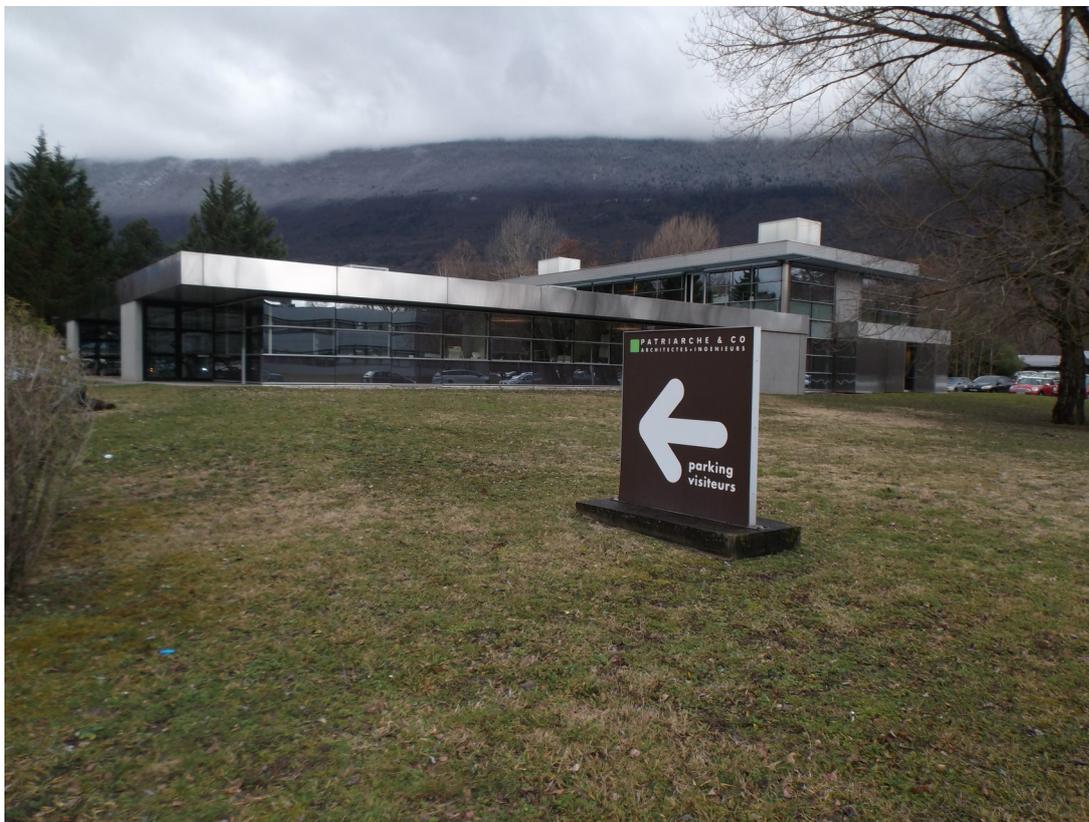
Dans ce chapitre, nous avons analysé les conditions qui ont présidé au passage d'un modèle traditionnel à un modèle plus innovant fondé sur la révélation de la ressource foncière territoriale laquelle rend le foncier indispensable au développement économique sur le territoire des intercommunalités appartenant au territoire du Scot de Métropole Savoie. Le modèle traditionnel soutenu par le conseil général de la Savoie dès 1989 peut se résumer en ces termes : le foncier est important pour le développement économique et nous devons préserver les atouts de notre territoire tout en offrant du foncier pour les entreprises en se différenciant de l'Île de France et de ce que les cadres supérieurs peuvent y trouver.

Le modèle innovant développé sur Savoie Technolac se caractérise plutôt de la manière suivante : Le développement de la ressource foncière territoriale est indispensable et passe par une maîtrise publique du foncier économique, ce que les investisseurs intègrent si les acteurs publics (collectivités, État, opérateurs publics) créent les conditions pour faire du foncier une ressource territoriale. Les investisseurs privés seront capables de le faire comprendre aux entreprises utilisatrices en matière d'avantages liés au bail à construction notamment. Paradoxalement, les

investisseurs deviennent des prescripteurs de règles contractualisées dans les cahiers des charges de leur bail avec le Sypartec. Ils font en sorte que les règles s'imposent à tout nouvel « entrant ».

La ressource foncière territoriale est aujourd'hui dans une phase transitoire où la spécification et la révélation observée ne sont pas encore suivies d'une phase de développement et d'articulation avec d'autres ressources territoriales, lesquelles sont certainement à créer dans le cadre de nouvelles coordinations territoriales entre acteurs publics, entre acteurs publics et privés aussi. Ces caractéristiques évoluent ou restent à renforcer. Elles nécessitent dans le cas présent d'affirmer comment la RFT peut être redéployée autrement, et se combiner avec d'autres RT potentielles et non révélées à ce stade (la mobilité avec des centres d'activités ou des sites de co-working ; l'environnement et l'énergie avec la structuration d'une spécialité économique autour du solaire ou de l'utilisation du 'froid', etc.).

Illustration photo : bâtiment de l'entreprise Patriarche & Co



© Nicolas Gillio, février 2016

Chapitre 8

La Plaine de Saint-Exupéry ou la construction d'un modèle métropolitain de la ressource foncière territoriale

Le projet de la Plaine de Saint-Exupéry est un projet de territoire assez singulier puisqu'il n'apparaît ni sur les listes des grandes opérations d'aménagement d'envergure nationale (Opération d'Intérêt national) ou/et doté d'un établissement public d'aménagement de l'Etat, ni parmi les ensembles institutionnels aux périmètres définis par la loi. Il s'agit d'un sous-ensemble partiel du périmètre de la Direction territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise. Le périmètre fait partie des démarches de planification territoriale de droit commun reconnues et approuvées par les instances délibératives des collectivités (ScoT). Enfin, il s'intègre dans le périmètre du pôle métropolitain lyonnais, nouveau périmètre de gouvernance et de décision locale intercommunautaire de 4 EPCI (Métropole de Lyon, Communauté d'agglomération des Portes de l'Isère, Vienne Agglomération, Saint-Étienne Métropole).

Pourquoi choisir ce territoire aux frontières « incertaines » et dont la légitimité institutionnelle reste encore largement à construire ? Tout d'abord, en raison de la lancinante question de l'échelon pertinent du développement économique qui obtient au moins une réponse dans le cas de la Plaine de Saint-Exupéry, puisqu'il possède une forte attractivité aux yeux des investisseurs en immobilier d'entreprise industrielle, logistique et même tertiaire (avec la proximité de l'aéroport). C'est donc un territoire économique pour les entreprises et les investisseurs. Les acteurs de la sphère publique, et l'État en premier, ont mis ce territoire sous contrainte puisque la Directive Territoriale d'Aménagement adoptée en 2007 limite l'urbanisation économique sur son périmètre. En 2011, l'État constate qu'il doit aller chercher la ressource foncière territoriale ailleurs et qu'il va devoir ouvrir juridiquement la DTA afin de permettre aux acteurs privés d'adhérer à sa démarche

stratégique. D'autres acteurs publics doivent aussi adhérer à ce projet et sont appelés par l'État et par la Préfecture du Rhône en particulier. En faisant appel à la gouvernance des acteurs publics et à l'adhésion des acteurs privés à ce projet territorial, le comportement de l'État confirme que le choix de faire une étude de cas sur ce territoire répond à notre problématique. La ressource foncière territoriale dépend de l'adhésion des opérateurs et acteurs privés qui vont rendre possible sa mise en application. Ils facilitent sa redéployabilité dans le temps par le mécanisme du bail à construction. Ce dernier incarne la maîtrise publique du foncier économique dans l'espace par la transmission de la ressource d'un « îlot » à l'autre. L'étude de cas permet de décrire le processus et le modèle comme forme de développement économique fondé sur la ressource foncière territoriale et non comme modèle économétrique.

Le foncier y occupe aussi une place singulière dans la mesure où il "alimente" l'urbanisation de la métropole lyonnaise et de la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère depuis quatre décennies. A l'époque, il s'agissait alors de créer une ville nouvelle (L'Isle d'Abeau) et l'ensemble aéroportuaire de Lyon Saint-Exupéry dont le développement doit maintenant tenir compte des objectifs de croissance du nombre de passagers. Celui-ci a atteint plus de 8 millions de passagers en 2015 avec un objectif de 20 millions à l'horizon 2040 (d'après le schéma de composition générale établi par la société anonyme chargée d'exploiter la plate forme aéroportuaire). Les terres agricoles et naturelles y occupent encore une place importante, et pour les premières offrent des rendements agricoles encore élevés²³ à l'époque où l'alimentation des villes devient une contrainte autant qu'une opportunité.

Le choix de ce territoire pour étude de cas relativement à la construction d'une ressource foncière territoriale pour le développement économique présente un intérêt à la fois pour ces caractéristiques qui le placent hors des cadres institutionnels traditionnels et pour l'importance des intérêts économiques et publics tels que les besoins des opérateurs du secteur de la logistique, les ambitions de développement de l'aéroport à proximité et les projets d'infrastructure (LGV Lyon-Turin, Contournement Est Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise – CEFAL, etc.) qui mobilisent l'État et les collectivités autant que la profession agricole et les environnementalistes. Si bien que tout projet de développement mobilise et mobilisera fortement le foncier économique et agricole de même que le foncier des terrains naturels.

²³ Rapport entre la surface agricole utile cultivée et le nombre de tonnes de production agricole obtenues.

Les tensions et conflits d'usage inhérents à ces projets nouveaux auxquels s'ajoute l'urbanisation rapide, semblent inévitables. Ils pourraient bien favoriser une issue favorable aux intérêts privés, agricoles, économiques et environnementaux comme l'a constaté à plusieurs reprises Torre dans ses travaux de recherche sur les conflits d'usage sur les territoires ruraux et périurbains (Torre André et Kirat Thierry, 2008). Il en résultera par la suite des rapports de coopération assis sur des accords possibles entre acteurs. L'urbanisation est de plus en plus en confrontation avec les logiques de préservation de terres naturelles et agricoles que soulignent les réglementations récentes qui créent l'obligation faite aux nouveaux propriétaires de terrains à bâtir de « compenser » l'artificialisation des sols par des dispositions en faveur de la biodiversité et des espaces naturels.²⁴

Le projet de la Plaine Saint-Exupéry passe par des modes de coopération à construire entre les acteurs publics eux-mêmes mais, bien évidemment, avec les acteurs privés également. De notre point de vue, ce contexte met en exergue la nature métropolitaine du modèle à développer et de l'enjeu en matière de coopération territoriale pour la concrétisation du projet de développement. L'apport de la ressource foncière territoriale reste à vérifier et cette étude de cas donne quelques pistes sur les étapes clefs afin de passer de la révélation de la ressource à son développement. Le processus de construction affiche aujourd'hui les coordinations effectives et à créer sur le territoire de projet, mais il manque encore une politique foncière globale, ce qui suppose une gouvernance métropolitaine. Le projet actuel semble au "milieu du gué" car la gouvernance initiale (issue de l'Inter-Scot et fondée sur les espaces d'interface métropolitains) n'offre plus le cadre adéquat à la définition d'une politique foncière globale. Les objectifs stratégiques, la programmation foncière (réserves et acquisitions) et les outils pertinents sur le long terme appellent la notion d'intérêt métropolitain. Cette dernière bien qu'encore floue appelle la poursuite de la construction de la ressource foncière territoriale. C'est précisément de ce processus dont nous rendons compte dans ce chapitre.

²⁴ Extrait de « Définir les modalités d'une mesure compensatoire » : « Lorsque le projet n'a pas pu éviter les enjeux environnementaux majeurs et lorsque les impacts n'ont pas été suffisamment réduits c'est-à-dire qu'ils peuvent être qualifiés de significatifs, il est nécessaire de définir des mesures compensatoires. Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux impacts résiduels négatifs du projet (y compris les impacts résultant d'un cumul avec d'autres projets) qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Elles sont conçues de manière à produire des impacts qui présentent un caractère pérenne et sont mises en œuvre en priorité à proximité fonctionnelle du site impacté. Elles doivent permettre de maintenir voire le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale des milieux naturels concernés à l'échelle territoriale pertinente. » Ministère de l'écologie et du développement durable , 2013.

8.1 La sphère publique et les acteurs privés, composants essentiels du modèle métropolitain en émergence

Le territoire dit de la «Plaine Saint-Exupéry» correspond à un périmètre de **24 communes autour de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry**, représentant 34 391 hectares. Il s'agit du périmètre d'intervention privilégié pour la mise en œuvre des actions et politiques opérationnelles découlant du projet territorial.

8.1.1 De la révision de la Direction territoriale d'aménagement au projet de développement économique : le rôle du foncier

Le périmètre de la Plaine Saint-Exupéry est en corrélation étroite avec "l'espace interdépartemental de Saint-Exupéry", tel que défini dans la DTA, mais pas en concordance parfaite :

- La Plaine Saint-Exupéry englobe "l'espace interdépartemental de Saint-Exupéry" à l'exception de 3 communes de l'Ain (Thil, Niévroz, Balan) et de 2 communes de l'Isère (Bonnesfamilles, Diémoz) ;
- La Plaine Saint-Exupéry est plus étendue à l'Ouest et à l'Est que "l'espace interdépartemental de Saint-Exupéry" et intègre les communes de Toussieu, Saint-Pierre de Chandieu, Anthon, Chavanoz, Pont-de-Chérucy, Charvieu-Chavagneux, Tignieu-Jamezieu, Chamagnieu, la Verpillière, Villefontaine afin d'intégrer au mieux les périmètres d'intercommunalité.

Par ailleurs, la Plaine Saint-Exupéry se caractérise par un morcellement institutionnel important :

- elle se découpe entre les départements du Rhône et de l'Isère, et est en relation avec le Sud du département de l'Ain ;
- elle est couverte par 3 SCOT : Agglomération Lyonnaise, Boucle du Rhône en Dauphiné, Nord-Isère, et est en relation avec le SCOT Bugey Côtière Plaine de l'Ain ;
- elle se situe à l'interface de la communauté urbaine de Lyon «Grand Lyon » (Métropole de Lyon depuis 2015), de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère «CAPI», de la communauté de communes de l'Est Lyonnais «CCEL», de la communauté de communes Porte Dauphinoise de Lyon Satolas «CCPDLS», de la communauté de communes de l'Isle Crémieu « CCIC », de la communauté de communes des Collines du Nord Dauphiné «CCCND» et de la commune de Tignieu-Jamezieu ;
- elle est couverte par 7 autorités organisatrices de transport et l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry est le "carrefour" de ce territoire.

Plusieurs documents de référence existants orientent en partie le développement et l'aménagement du territoire de la Plaine Saint-Exupéry, en particulier :

- le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) lié à l'aéroport ;
- la DTA approuvée en 2007, dont les prescriptions portent essentiellement sur une maîtrise forte de l'urbanisation sur le territoire ;
- un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), deux Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE de l'Est lyonnais, SAGE de la Bourbre) ;
- le SCOT de l'agglomération lyonnaise approuvé en décembre 2010, celui de Boucle du Rhône en Dauphiné approuvé en décembre 2007, celui du Nord-Isère approuvé en décembre 2012 et celui du Bugey-Côtière - Plaine de l'Ain approuvé en 2002 ;
- des Plans de Déplacements Urbains (PDU) ;
- le Plan Régional d'Agriculture Durable (PRAD) ;
- le Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE) et le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE).

Sur ce territoire, préexiste au livre blanc remis par l'agence d'urbanisme et développement de l'agglomération lyonnaise (Audal) et à l'initiative du Préfet, une Directive territoriale d'aménagement élaborée par les services de l'Etat, validée en 2007, dont la portée en aménagement est prescriptive. Cette DTA avait gelé tout potentiel de développement afin « d'éviter le pire ». Initialement le Préfet souhaitait lancer une Opération d'Intérêt National mais cette idée n'a pas été retenue car elle aurait signifié l'affichage d'un portage par les collectivités dès le départ. Dans le contexte initial, la liquidation d'un Etablissement public d'aménagement mis en place par l'Etat pour aménager la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau et sa reprise par la CAPI, ainsi que le retrait progressif de l'Etat en matière de financement des équipements collectifs (transports) dans les années 2000, ne plaidaient pas en faveur de cette orientation. Le projet de la Plaine de Saint-Exupéry va déclencher l'évolution de la DTA. La modification de la Directive était nécessaire à la mise en œuvre du projet Plaine Saint-Exupéry. Les modifications ont été limitées aux 20 communes de l'espace interdépartemental de Saint-Exupéry et n'ont pas remis en cause l'économie générale et le caractère opposable de la DTA.

Les principes d'une directive territoriale d'aménagement

Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ont été instituées par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995. La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 et la Loi Solidarité et Renouveau Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 ont confirmé le rôle des DTA, et adapté les articles L111-1-1 et L121.1 dans le code de l'urbanisme. Elle fixe "les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires" ainsi que ses "principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages".

(...)

La DTA constitue pour l'État, dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, l'opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision d'ensemble et transversale, sur l'avenir du territoire comme porteurs d'enjeux nationaux, où se posent des conflits particulièrement aigus entre développement urbain et économique, valorisation d'espaces sensibles et enjeux de déplacements. Ses orientations traduisent la mise en cohérence des politiques de l'État dans un document stratégique de planification territoriale à long terme (20 ans), garant des grands principes d'aménagement et de développement durable.

La DTA, document d'aménagement et d'urbanisme, ne doit pas se confondre avec un projet de territoire ni avec un document de programmation. Les documents d'urbanisme locaux, SCOT et PLU, doivent être compatibles avec les dispositions de la DTA, dans le respect des compétences des collectivités territoriales (principe de subsidiarité). La loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement, dite "Grenelle II", a simplifié la procédure d'élaboration des DTA. Elles s'intitulent désormais DTADD (Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables) car leurs objectifs ont été étendus. Cette réforme a supprimé leur opposabilité directe aux documents de planification et d'urbanisme locaux, et les nouvelles DTADD ne précisent pas les modalités d'application de la loi littoral.

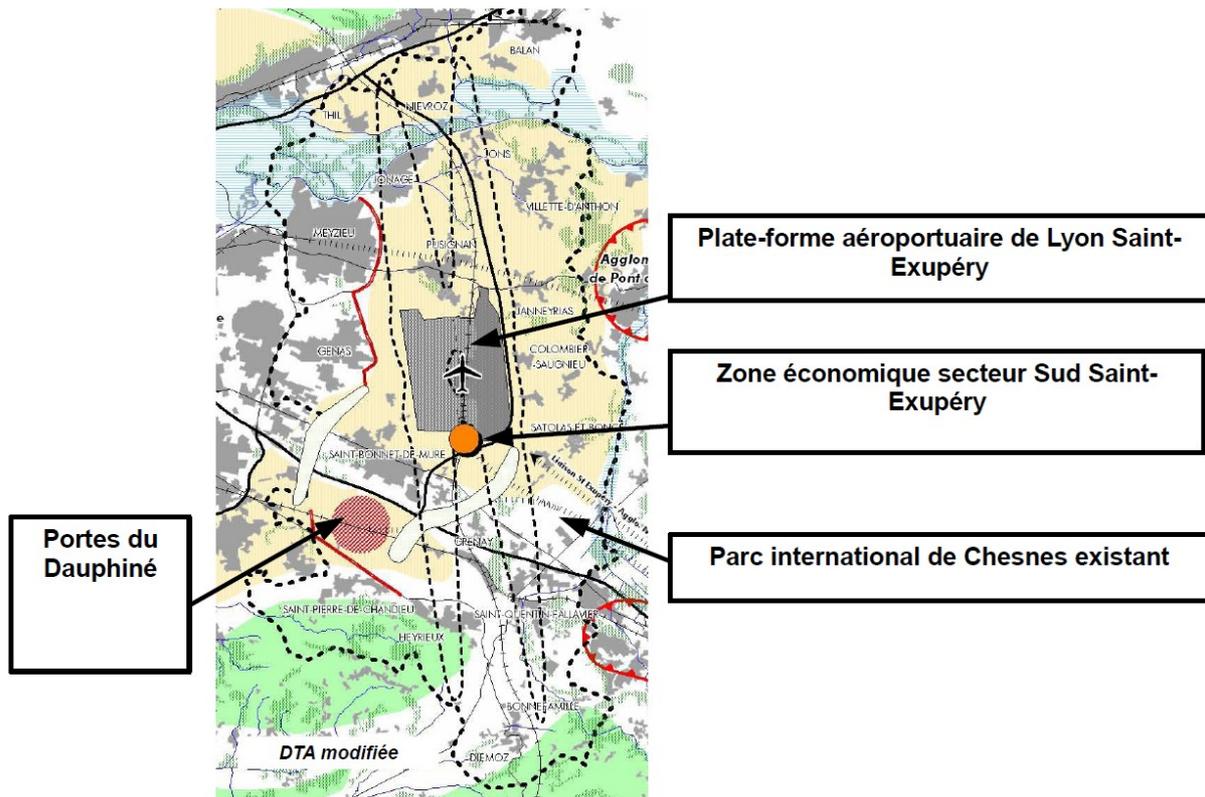
Mais la loi "Grenelle II" prévoit le maintien des DTA existantes.

Source : Direction départementale des territoires et de la mer des Bouches du Rhône (site internet <http://www.bouches-du-rhone.pref.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-logement/Directive-Territoriale-d-Amenagement-DTA>)

La question du portage par les collectivités devait passer par une étape intermédiaire dans laquelle celles-ci s'approprièrent le projet : la constitution de groupes de travail thématiques (3) foncier, développement économique et mobilités a permis cette appropriation pendant l'année 2013.

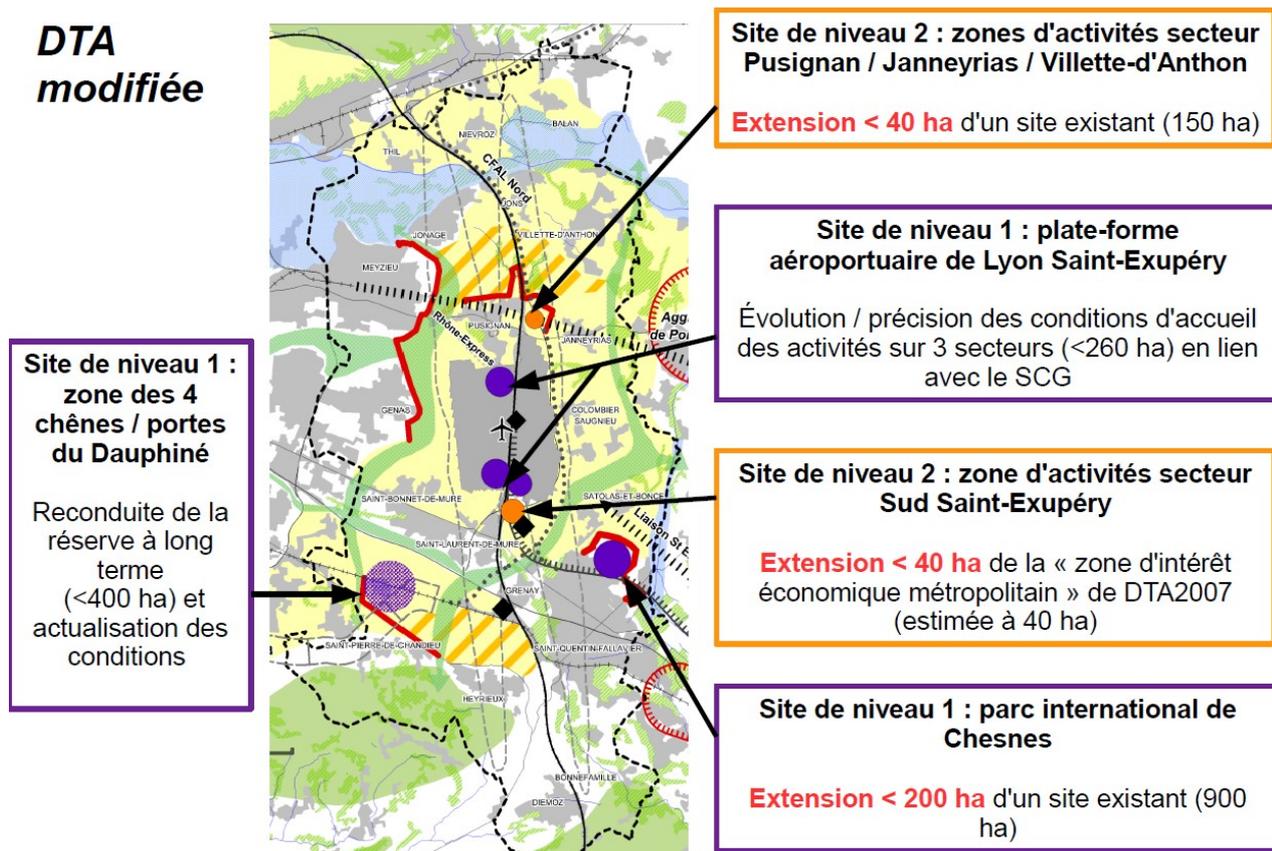
Les implications économiques du projet de la Plaine de Saint-Exupéry sont colossales et mettent en évidence les articulations entre le foncier à vocation économique et le territoire de référence. Au final 280 hectares supplémentaires sont mis au programme de la planification territoriale de la DTA, alors que la DTA de 2007 annonçait une limitation de l'urbanisation.

Rappel de la DTA 2007



source : DDT du Rhône

DTA modifiée



source : DDT du Rhône (2015)

La DTA est entrée en révision en 2013 et a intégré le projet de la Plaine Saint-Exupéry dans son processus d'évolution. Elle a été approuvée par le Préfet en 2015 après qu'un accord politique ait été trouvé pour valider une feuille de route issue des travaux des groupes thématiques. En 2011 et 2012, la nécessité de coordonner les différents documents de référence sur le territoire stratégique de la Plaine a rendu nécessaire l'élaboration d'un projet de développement de ce territoire : le morcellement institutionnel était en soi porteur d'obstacles à la mise en œuvre d'un tel projet. En accord avec les collectivités concernées et de nombreux partenaires, le Préfet a engagé l'élaboration d'une "stratégie-guide", qui constituera le projet partenarial du territoire pour les années à venir.

Concernant le foncier économique, La Directive territoriale d'aménagement modifiée a créé de nouvelles zones dédiées au développement économique entre la version de 2007 et celle approuvée en 2013. En 2007, la volonté de freiner le développement du foncier économique largement dédié aux bâtiments logistiques et industriels est affirmée par la DTA. Cependant, la reprise de l'activité économique en 2011-2012 et l'apparition de nouveaux entrepôts logistiques

de taille XXL (supérieur à 50 000 m² de surfaces d'entreposage), ainsi que la relative obsolescence des bâtiments logistiques construits dans les années 80, conduisent à réviser ces objectifs et à programmer de nouveaux sites.

Dans son Livre blanc (« Foncier et territoire : les enjeux de la logistique de demain » 2012), le Piles rappelle les fortes contraintes réglementaires pesant sur la construction de bâtiments logistiques (arrêté du 5 août 2002 : les cellules ne peuvent dépasser 6 000 m² et la densité est limitée à 0,4 de la surface de terrain). Pourtant, il précise que ce secteur joue un rôle prépondérant à l'échelle nationale et que Rhône-Alpes occupe une place importante dans ce domaine avec des surfaces construites par des promoteurs et investisseurs de la logistique (Prologis, PRD, GEPRIM , etc.) aux environs de 2 millions de mètres carrés. La Région Rhône-Alpes est l'une des premières régions logistiques de France et d'Europe par sa taille, et le Nord Isère l'est en particulier puisqu'il accueille la 1^{ère} plate-forme logistique de France avec 14 000 emplois. Deux constats dans le Livre Blanc (p.10) éclairent la situation du point de vue des surfaces et des besoins pour l'avenir:

Secteur	Surfaces construites m ²	Surfaces terrain consommé ha	Surfaces moyennes terrain consommé
Corbas, Mions, Saint Priest, Chaponnay, Marenne et Toussieu	469 500	123	4,5
Genas, Meyzieu	148 000	38	4,2
Saint Laurent de Mûre, Pusignan, Saint Exupéry	125 500	35	4,9
Porte de l'Isère (Saint Quentin Fallavier, Satolas & Boisse)	1 195 000	298	6,8
Plaine de l'Ain	490 000	123	7,2
Bordure de l'Ain	65 000	16	4
Vienne sud et Arnas	80 000	20	5
Total	2 573 000	653	5,9

Source Piles PRD - Consommation de terrain logistique en région lyonnaise de 1998 à 2008

La consommation moyenne de foncier logistique est de 60 ha/an environ et la taille moyenne de chaque lot est de 6 ha. Depuis 2010, la dimension moyenne des terrains a sensiblement augmenté pour atteindre de plus en plus souvent 9 à 12 ha. Ce qui pour le Piles conduit à estimer les besoins en foncier logistique sur 20 ans à 700 hectares au minimum. Pour le Piles', les remises en chantier doivent se réaliser rapidement car les délais d'instruction sont de plus en plus longs (9 à 12 mois) et imposent donc une inertie importante. Or, à ce jour, les fonciers disponibles pour développer

des usines logistiques sont quasi inexistantes, et sont surtout peu adaptés aux demandes de grande taille, qui sont celles des clients à l'heure actuelle. Bien sûr, les agriculteurs ne partagent pas cet avis et dans leurs instances professionnelles ils font connaître leur opposition qui sera relayée par la presse quotidienne régionale. Ces prises de position sont parfois « contredites » individuellement par les promesses de vente de leurs terrains signées auprès de négociateurs fonciers (souvent rémunérés par des promoteurs privés) ayant pour clause suspensive la non-réalisation des extensions d'urbanisation (zones du PLU qui passeraient de N ou A à AU ou U) possibles dans un délai de 2 ou 5 ans. Ces accords peuvent bloquer les évolutions souhaitées et rendent très fragiles la recherche de coopérations autour du projet de la Plaine Saint-Exupéry.

Les professionnels de la logistique ont pourtant une analyse argumentée de leur secteur d'activité et de ses besoins fonciers et immobiliers :

La situation de pénurie favorise l'émergence de sites alternatifs, isolés, sans embranchement ferroviaire possible. Ces sites vont à l'encontre d'une vraie politique d'aménagement et ne favorisent pas la multimodalité. A moyen terme, des sites correspondants à une telle politique mais, pour certains d'entre eux, la mise en œuvre est encore longue (par exemple, Satolas Nord). Cela favorise les implantations hors localisations « prime », sur des communes plus éloignées voire en dehors de la région.

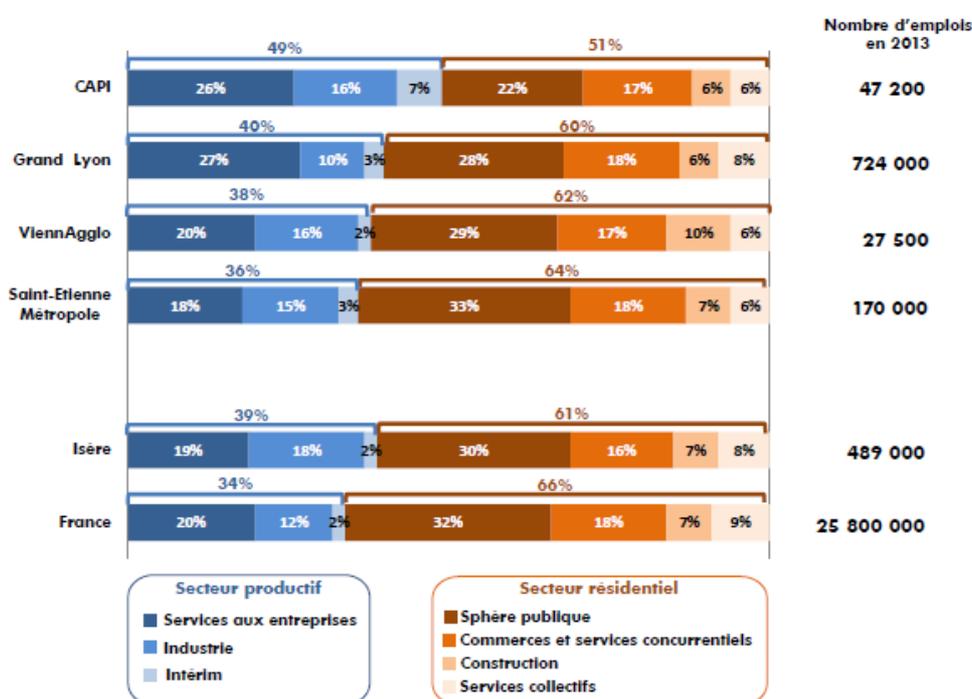
Pour l'avenir, les sites de Grenay et de Satolas-Chesnes Nord représentent l'avenir du développement de la logistique en région lyonnaise à l'horizon 2014/2020. Enfin, le Piles' rappelle que le coût du foncier doit rester dans une enveloppe économique relativement adaptée à ce type de produits et rester compétitive par rapport à d'autres territoires proches ou éloignés. A cet égard, dépasser le prix de 50 HT/m² paraît irréaliste pour le Piles'. La requalification n'est pas une solution satisfaisante car les normes réglementaires actuelles sont plus contraignantes et obligent à construire des bâtiments aux surfaces moindres sur une emprise identique (i.e un bâtiment de 10 000 m² construit en 1970 ne peut être construit à l'identique aujourd'hui. 8 000 m² seraient autorisés aujourd'hui, ce qui ne facilite pas la réalisation de ces opérations déjà coûteuses alors que les besoins à court terme ne sont pas couverts et que les bâtiments tendent à être plus grands qu'avant). Le document fait néanmoins émerger les sites de Grenay et de Satolas comme des solutions offrant des avantages à moyen et long terme : accessibilité et embranchement ferroviaire possible.

La “stratégie guide” élaborée avec l'appui d'un groupement de bureaux d'études a débouché sur 3 groupes thématiques (foncier - développement économique - transports/mobilités). Le groupe “développement économique” a travaillé sur le schéma de développement économique sous l'égide de la CCI Nord-Isère et de la Communauté de Communes de l'Est-Lyonnais (CCEL). Plusieurs orientations ont été définies sur les sites retenus pour l'accueil des activités logistiques sur les périmètres à aménager en priorité (niveaux 1 et 2) : Chesnes Nord (140 hectares), Pusignan (24 hectares) et Saint Laurent de Mure (28 et 75 hectares), soit 350 hectares de foncier économique dont l'aménagement aurait lieu d'ici 2030. Les risques et les opportunités inhérents au territoire ont été mis en évidence et notamment les incertitudes sur les besoins en logistique dans 20 ans alors que les opérateurs privés ne disposent que d'une visibilité inférieure à 5 ans au mieux.

L'importance du nombre de partenaires concernés sur le territoire de la Plaine de Saint-Exupéry provient de sa situation d'interface métropolitaine et de carrefour de plusieurs périmètres administratifs (départements, intercommunalités, Schémas de cohérence territoriale). Cela a pour effet de démultiplier le nombre des instances délibératives concernées au sein des collectivités. Compte tenu de la taille du territoire, la « scène » de dialogue est complétée par des organismes publics et para-publics de niveau régional et interdépartemental tels que le Conseil régional, la Préfecture de région mais aussi l'Établissement Public foncier Ouest Rhône-Alpes (EPF d'Etat), les Sociétés d'Aménagement Foncier Rural (SAFER) et les Chambres consulaires (les Chambres d'agriculture et la Chambre de Commerce et d'industrie de Nord-Isère). Le Pôle métropolitain né de la réforme territoriale de 2010 est bien sûr présent dans ce paysage institutionnel « riche » (voir schémas en annexe). Le territoire de la Plaine de Saint-Exupéry est un “carrefour” où les collectivités membres du Pôle métropolitain sont étroitement imbriquées puisque la CAPI, la Métropole de Lyon sont plus particulièrement concernées tandis que Saint-Étienne métropole et Vienne Agglo sont impactés mais de manière plus indirecte.

La “répartition des emplois par grand secteur économique” dans le schéma ci-dessous indique que le secteur productif pèse encore largement sur la CAPI et davantage que dans les autres EPCI. La question foncière est donc stratégique pour un territoire qui accueille majoritairement des activités industrielles et logistiques sur son périmètre. Sur les 24000 emplois du secteur productif, 14 000 appartiendraient à la logistique, soit 30% des emplois en 2013.

RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR GRAND SECTEUR ÉCONOMIQUE

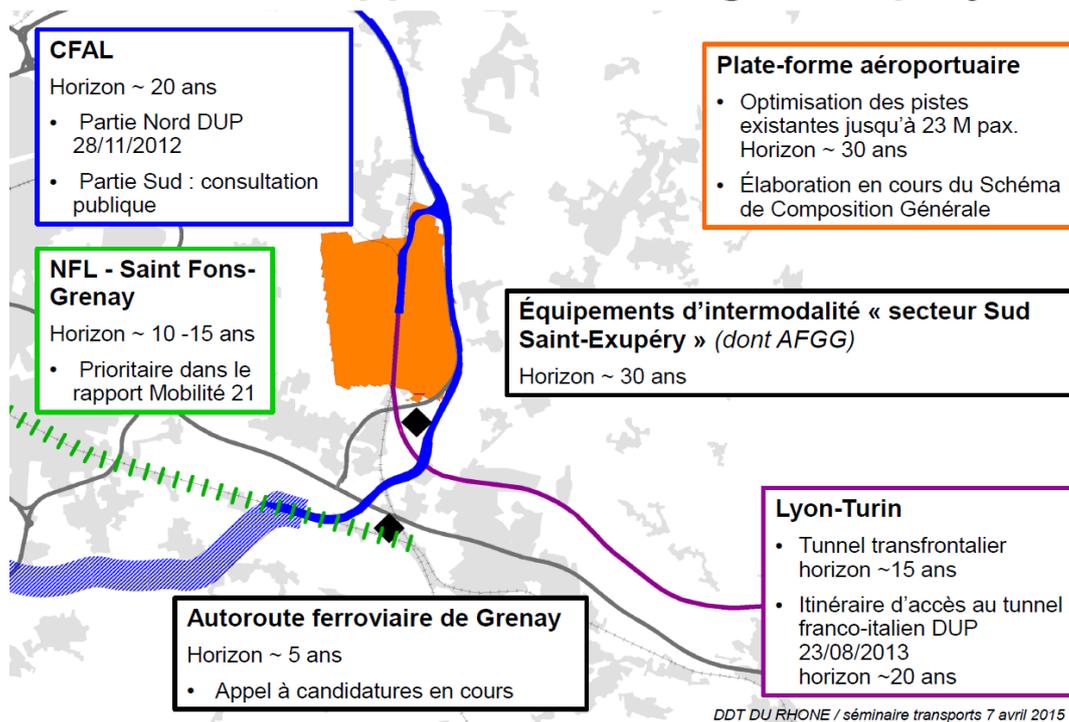


Sources : Insee, Urssaf

La construction du modèle métropolitain « passe par la case foncier » dans la mesure où il ne peut y avoir de projet de développement pour cet espace sans mobilisation des acteurs de niveau métropolitain (les EPCI, l'État, la société anonyme chargée d'exploiter la plate-forme aéroportuaire, les investisseurs privés, etc.) et sans une stratégie foncière territoriale (objectifs stratégiques, programmation et outils fonciers) sur le long terme.

La création du pôle métropolitain en janvier 2012 et de la Métropole de Lyon en 2015 attestent du changement institutionnel alors que plusieurs grands projets ferroviaires et aéroportuaires pourraient impacter le transport de marchandises transitant par l'est lyonnais et leur acheminement vers l'agglomération. Ces évolutions n'ont pas d'horizon bien défini en termes de concrétisation car les travaux ont à peine démarré dans le cas de la liaison à grande vitesse Lyon-Turin ou sont encore en phase de consultation (CFAL sud). A cet égard, le projet de la Plaine de Saint-Exupéry peut remplir une fonction « accélératrice » par la lisibilité apportée si l'on en croit les documents de restitution élaborés par les services du Préfet du Rhône en 2015.

Une lisibilité apportée sur les grands projets



source : DDT du Rhône (2015)

Les mutations en cours et à venir s'accompagnent d'un développement significatif de foncier économique (environ 1000 hectares). Cependant, comment faire pour que cette offre foncière s'inscrive dans une stratégie de développement à long terme et qu'elle n'entre pas en contradiction avec la préservation des espaces naturels et le maintien des espaces agricoles ? La réponse peut résider dans l'émergence de la ressource foncière territoriale, ce que nous allons expliquer dans les pages suivantes à travers la définition de la notion de modèle foncier composé des « modèles d'affaire » des acteurs de la chaîne de l'aménagement économique et du modèle économique du bail à construction.

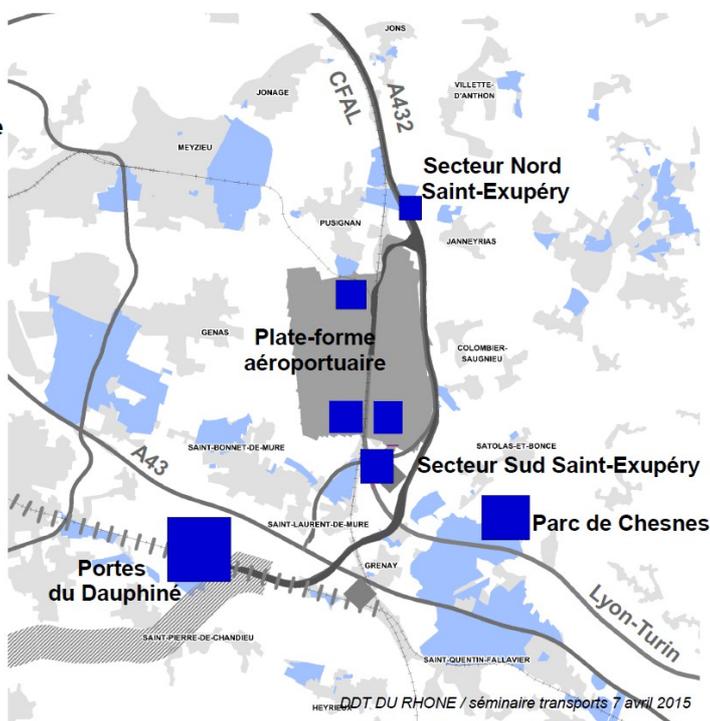
La définition d'une armature économique

-  Zones existantes
-  Nouveaux sites d'envergure métropolitaine

Fondements des choix

- Accessibilité par les grandes infrastructures
- Grands tènements d'un seul tenant
- Appui sur les sites existants
- Développement concentré (lisibilité, limitation de l'impact sur l'agriculture, structuration des flux poids lourds...)
- Maîtrise des impacts fonciers et environnementaux

Un potentiel de ~1000 ha
À programmer sur 20-25 ans



source : DDT du Rhône (2015)

8.2 La coopération territoriale public-privé comme méthode d'émergence de la ressource foncière territoriale

8.2.1 Le rôle de l'État pour le « consensus » autour d'un modèle économique

Le changement de modèle et la relation entre foncier et développement économique bouleversent les modèles d'affaires des acteurs (collectivités ; aménageurs ; promoteurs ; investisseurs ; utilisateurs). Nous avons expliqué dans le chapitre 5 (Partie 2) les instruments de la maîtrise publique du foncier économique et les mécanismes des baux de longue durée. Le bail crée des droits réels pour le preneur mais en limite la durée dans le temps, tandis que la collectivité et l'aménageur supportent des dépenses d'investissement sans recevoir rapidement des recettes liées aux ventes de charges foncières.

L'initiative de l'État est plutôt un cas devenu rare dans le paysage institutionnel français compte tenu de l'évolution des transferts de compétences vers les collectivités territoriales et des moyens désormais marginaux des services de l'Etat pour accompagner celles-ci en ingénierie (Trotta-Brambilla et Dugua B., 2012). Le projet est lancé en 2011 par l'État, représenté par la direction départementale des territoires du Rhône. Le Préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes avait demandé à l'Audal de produire un livre blanc sur la Plaine de Saint-Exupéry. Constatant un déficit de gouvernance sur le Nord-Isère et sur les intercommunalités de ce territoire (manque de coordination, manque de stratégie économique), le préfet avait alors commandé une étude sur les territoires d'interface métropolitains à l'Audal.

La démarche consistait en une régie (instance d'animation composée de professionnels et d'élus et de l'ensemble des organismes concernés) et un groupe de décideurs, comité stratégique, regroupant les financeurs de la démarche à laquelle la Région va désormais s'associer au titre des financements du CPER (2015-2020).

Mais le paradoxe encore visible de cette démarche fondée sur un mode opératoire original est le suivant : la "proposition" et la feuille de route qui en découlent finalement conduisent à constituer des réserves foncières dans le but de faire du développement économique fondé sur la logistique alors que ce choix stratégique comporte des inconnues et n'est peut-être pas celui auquel les collectivités adhèrent le plus actuellement. En effet, ce projet n'entre peut-être pas dans la stratégie du futur acquéreur des parts de l'État dans la Société aéroportuaire de Lyon. Cette dernière a d'ailleurs engagé une évolution de son propre modèle de développement dans le cadre du schéma de composition générale. La société peut, elle aussi, proposer des baux sur des durées longues dans le cadre des autorisations temporaires d'occupation de son domaine foncier. Il existe un risque de maîtrise partielle des choix stratégiques relatifs au foncier économique et surtout des sources éventuelles de faille dans le dispositif d'adhésion au projet liées à la présence et au potentiel que représente l'aéroport et les 900 hectares environ de réserves foncières actuelles.

8.2.2 Le modèle économique du bail à construction comme interface de dialogue entre le public et le privé

La maîtrise publique du foncier économique (notamment logistique) est un élément clef du projet de développement de ce territoire. Il constitue « le modèle foncier de la Plaine Saint-Exupéry »

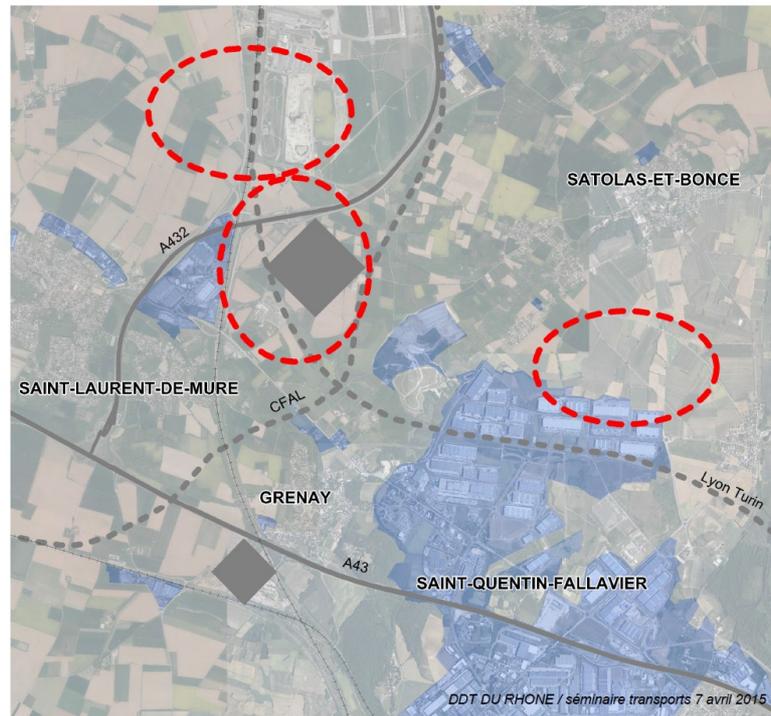
comme en témoigne le document produit par la Direction départementale des territoires du Rhône qui a pour but de communiquer de manière pédagogique vers les élus locaux sur ce modèle (La maîtrise publique du foncier logistique : Pourquoi, comment ?, Préfecture du Rhône et Région Urbaine Lyonnaise, février 2015).

Le modèle foncier économique tient compte du potentiel de Saint-Exupéry pour accueillir la logistique, activité très présente sur une partie significative des surfaces du projet (le parc d'activités de Chesnes est un des premiers sites pour la logistique en France par sa taille, près de 1000 ha et par le nombre d'emplois occupés). Des entreprises logistiques s'implantent sur l'emprise foncière de l'aéroport à partir d'une Autorisation d'Occupation Temporaire, laquelle permet à des entreprises de louer des terrains sur une durée définie (20 ans en général) contre versement d'une redevance à la société chargée de l'exploitation du site (en l'occurrence ici la société anonyme Aéroports de Lyon).

Les membres du groupe de travail se sont interrogés : « est-ce transposable ailleurs sur le territoire ? ». La mise en œuvre de ce modèle très hétérodoxe (dissociation entre la propriété et la location d'un bien foncier et / ou immobilier) a demandé une expertise (confiée à Fonceo-Adequation-Citeliance). Celle-ci aboutit à un modèle économique sur le principe d'un bail à construction pour les terrains identifiés sur trois sites : Janeyrias, Chesnes nord et la zone Sud Saint-Exupéry (voir schéma-carte ci-dessous).

Les 3 sites de niveau 1 pour l'expérimentation du projet

**Secteurs
clefs
pour la
logistique**



source : DDT du Rhône (2015)

L'outil foncier du bail à construction devait limiter les impacts urbains de l'obsolescence des locaux d'activité, un fait qui est aujourd'hui constaté pour les bâtiments construits il y a 20 ou 30 ans, et d'éviter la formation de friches logistiques (industrielles et tertiaires dans une moindre mesure). Le recours au bail à construction a été expliqué aux élus locaux qui redoutaient que cet outil ne casse le marché foncier et aux opérateurs privés de la promotion et l'investissement en immobilier d'entreprise (PILS, PROMOLOGIS, VAILOG réunis dans le « cluster logistique » de la région Rhône-Alpes) très réticents. En effet, ces derniers cherchent avant tout à acquérir des terrains, construire et utiliser des locaux à court terme (terrains et zones commercialisables déjà aménagés) car le territoire Plaine de Saint-Exupéry est très attractif.

Le projet du territoire et les interactions entre les acteurs autour du foncier définissent les conditions d'émergence de la ressource foncière territoriale dans la mesure où ce sont les capacités de dialogue qui détermineront le déploiement à tous les niveaux de la ressource. Le schéma ci-dessous met en évidence ces interactions en termes de dépenses et de recettes pour chaque acteur dont le "modèle d'affaire" alimente le modèle économique déterminé à l'échelle du territoire. En partant de l'intégration du foncier par les acteurs privés dans leur modèle d'affaire,

nous nous rendons compte que l'introduction du bail à construction imposée par l'Etat suppose de comprendre les comportements types des entreprises dans leur diversité :

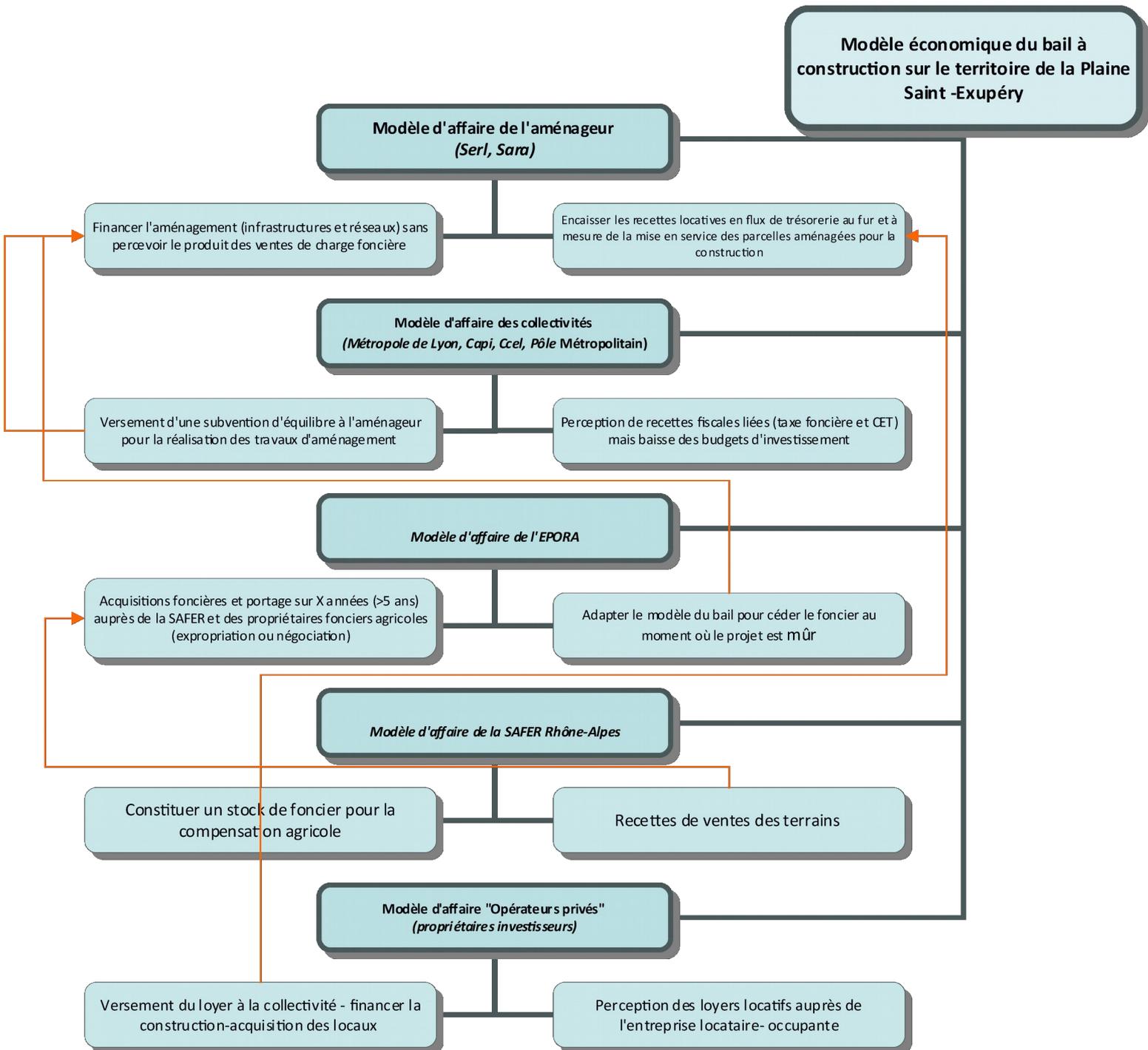
- Les artisans ont une *vision patrimoniale* et souhaitent être propriétaires de leurs terrains et des locaux a priori, mais évoluent vers une demande de locaux clefs en mains en phase de création développement de leur activité ;
- Les chefs d'entreprise acquièrent un foncier et y intègrent leurs besoins en stationnement en stockage et ont une vision en terme de support physique à leur activité de production. Il peut y avoir aussi une *vision patrimoniale* lorsque l'investissement se fait sur des valeurs de centralité et sur la proximité à d'autres entreprises ;
- Les entreprises de services développent *une vision en matière d'exploitation* de leur activité et non de support physique.

Ces dernières « visions » ou approches des entreprises peuvent poser problème aux territoires ruraux qui ont souvent offerts des ZA sans proposer des locaux clefs en mains aux utilisateurs lesquels sont de plus en plus en recherche de locaux à louer dans la mesure où le coût de l'acquisition est trop élevé lors du démarrage et du développement de leurs entreprises. Les collectivités butent aujourd'hui sur la question suivante: « la dynamique exogène » est de moins en moins vraie alors que la dynamique est endogène avec des locaux clefs en mains. Elles doivent intégrer le fait que les entreprises investisseuses ont 2 bilans : un *bilan d'exploitation* de leur activité de prestations et un *bilan patrimonial* dans lequel un local ou un foncier est mis en regard d'un autre. Cette dichotomie ressort notamment dans les entretiens que nous avons mené auprès des experts du groupements Fonceo-Citeliance (voir annexes sur les entretiens au titre de l'étude de cas sur la Plaine de Saint-Exupéry).

En l'occurrence, la Plaine de Saint-Exupéry possède une valeur d'adresse « prime » avec une valorisation significative. Pour les investisseurs propriétaires, il existe un intérêt à détenir des actifs dans ce secteur par rapport à d'autres territoires. Il reste 3 variables à adapter au territoire de projet :

- la temporalité (au moins 50 ans)
- les modalités de sortie du bail
- le niveau de loyer à acquitter

Les acteurs sont confrontés à cette triple exigence et s'efforcent de l'intégrer dans la poursuite du projet. Le mode de travail retenu correspond certainement à ce qui permettra au processus de spécification de la ressource foncière territoriale de s'affirmer réellement selon les modèles d'affaire de chaque acteur. La durée nécessaire et l'engagement consenti par chacun est sans aucun doute une des clefs du succès de ce projet de développement.



Source : Nicolas Gillio, d'après entretiens et sources DDT du Rhône

L'élaboration du modèle foncier a fait émerger des comportements différents : certains acteurs ont validé le modèle alors que les aménageurs « purs » et les investisseurs « purs » n'ont pas adhéré aux hypothèses et surtout aux prérequis : le bail à construction et le fait que cela supposait, pour les aménageurs, de renoncer à la commercialisation des terrains aménagés, et pour les investisseurs, à la propriété des terrains sur lesquels ils font construire les locaux mis ensuite en location. Le principe d'une redevance foncière reste à intégrer dans la culture des investisseurs. Certaines collectivités demeurent réticentes : la CAPI souhaite expérimenter la démarche, mais veut aussi faire autre chose car les sites concernés sur Chesnes Nord peuvent accueillir d'autres activités que de la logistique (« site à dominante logistique »). Néanmoins, le modèle doit être testé par d'autres acteurs : la CCEL en accord avec Lidl (plateforme logistique de l'enseigne de la Grande Distribution) a proposé un site au sud de la plateforme aéroportuaire sur le « Triangle ». Ce test concerne la mise en œuvre d'un bail à 40 ans au lieu de 20-30 ans et la maîtrise publique du foncier sur un espace qui doit accueillir à terme le Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL).

Pour permettre aux acteurs publics et privés de se projeter dans ce modèle foncier assez nouveau pour la plupart d'entre eux, différentes hypothèses ont été explorées. Dans le cadre d'une mission d'assistance technique pour la Préfecture du Rhône, Fonceo-Citeliance a été chargé d'élaborer le modèle foncier. Nous avons pu accéder aux variables et aux données définies pour ce modèle. Il s'agit du coefficient d'occupation au sol des bâtiments logistiques, des SHON réalisables, des loyers en €/mois/m² hors charges. Celles-ci aboutissent à un plafond de loyer utilisateur de 42 €/mois/m² hors charge et à une redevance foncière de 3€/m²/mois.

Par ailleurs, trois sites ont été identifiés pour la mise en œuvre du modèle foncier à court terme, c'est à dire des sites où l'emprise foncière pouvait être aménagée à un horizon de court terme sur les communes de Janeyrias (Bordure), de Saint-Quentin Fallavier (Chesnes Nord) et de Saint Laurent de Mure (Triangle). Nous retrouvons dans les tableaux suivants ces trois sites avec leur emprise foncière, les prix du foncier / ha acquis par les collectivités et les prix du foncier aménagé en tenant des dépenses pour travaux, des prestations engagées (honoraires) et des frais financiers liés aux emprunts contractés par les collectivités.

Le premier résultat à noter porte sur la dernière colonne (tableau ci-après) : la mise en œuvre d'un tel modèle foncier fondé sur la maîtrise publique du foncier économique suppose un

investissement initial de la part des collectivités concernées. Cet investissement s'éleva à 83 M.€ en tenant compte de l'ensemble des dépenses à engager sur le foncier acquis.

Les avantages et les coûts pour les différents acteurs :

Les conditions économiques et financières du modèle foncier

SITE	Foncier d'emprise (ha)	foncier (ha) pour acquisition	pour acquérir (en M.€)	€/ m ² foncier d'emprise	pour aménager coût travaux	€/m ² foncier	Pour aménager frais prestation	pour aménager total (dont frais financiers) si 80 % emprunt sur 20 ans en M.€	Total Investissement public
BORDURE	20,58	20,58	2,88 €	14	2	9,7	1	4	6
TRIANGLE	17,57	16,73	2,04 €	12,2	1,5	8,5	0,8	3	5
CHESNES Nord	140,52	140,52	17,71 €	12,6	32	22,4	15	55	72
TOTAL	178,67	177,83	22,63 €	12,7	35,5	19,6	16,80 €	62,00 €	83,00 €

Source : Nicolas Gillio, d'après entretiens et données fournies par DDT du Rhône

Les trois tableaux suivants mettent en évidence des coefficients d'occupation des sols différents (COS), des niveaux de redevance foncière variable et des durées de bail qui affecteront aussi le montant de total de redevance perçue par le bailleur (la collectivité).

Le mécanisme est assez simple mais inhabituel pour les collectivités. Par conséquent, il a nécessité néanmoins un travail pédagogique de la part des initiateurs du projet (voir annexe : documentation technique Plaine de Saint-Exupéry). Le COS permet de calculer la surface plancher en m² à partir de l'emprise foncière qui peut être aménagée. La redevance foncière fixée (en €/m²) et multipliée par le nombre d'années prévues pour le bail à construction détermine la redevance perçue. Pour la collectivité (bailleur), l'objectif est d'équilibrer les dépenses d'investissement consentie pour l'aménagement par des recettes provenant de la redevance foncière.

CAS 1 : Aménagement calibré, densités élevées, durée du bail sur 40 ans

SITE	Total Investissement public (en M.€)	Surface plancher En m ²	COS	Redevance foncière	durée du bail	Redevance perçue à l'issue du bail
BORDURE	6	78 204	0,38	2	40	6 256 320 €
TRIANGLE	5	66 766	0,38	2	40	5 341 280 €
CHESNES Nord	72	533 976	0,38	3	45	72 086 760 €
TOTAL	83,00 €	678 946	0,38			83 684 360 €

Source : Nicolas Gillio, d'après entretiens et données fournies par DDT du Rhône

Le cas 1 est un scénario peu réaliste dans la mesure où le COS de 0,38 correspond à des formes urbaines pour les bâtiments logistiques proches de ce qui est pratiqué dans les grandes métropoles sous forte contrainte géographique lié au relief à l'urbanisation. Il s'agit de villes telles que Hong-Kong, Monaco ou des centres urbains denses de Paris, Barcelone ou Londres. Dans la pratique, les COS s'établissent en moyenne à 0,25 et à 0,20 pour des activités industrielles et logistiques (ADDRN, 2011). La capacité des opérateurs privés à adhérer à ce scénario est faible même s'il permet d'équilibrer les comptes de la collectivité territoriale. En revanche, l'émergence de la ressource foncière territoriale est quasi-impossible si collectivités et opérateurs privés ne peuvent s'accorder sur les conditions économiques du modèle foncier.

CAS 2 : densité moins élevée, durée du bail plus longue

SITE	Total Investissement public (en M.€)	Surface plancher m ²	COS	Redevance foncière	durée du bail	Redevance perçue à l'issue du bail
BORDURE	6	59 682	0,29	3	35	6 266 610 €
TRIANGLE	5	42 168	0,24	3	40	5 060 160 €
CHESNES Nord	72	533 976	0,38	2	69	73 688 688 €
TOTAL	83,00 €	635 826	0,35			85 015 458 €

Source : Nicolas Gillio, d'après entretiens et données fournies par DDT du Rhône

L'émergence et la révélation de la Ressource foncière territoriale dépendent des variables de densité du bâti et de la durée du bail lesquelles permettent d'équilibrer financièrement les opérations d'aménagement nécessaires et qui sont à la charge des collectivités où sont localisés les terrains (Bordure, Triangle et Chesnes Nord). Dans le cas 2, la moindre densité (plus réaliste comme option) est compensée par une durée de bail allongée. La redevance foncière est modulée en fonction des durées pratiquées sur les trois communes. Dans le cas 3, la baisse de la durée du bail est compensée par le relèvement de la redevance foncière. Pour autant, cette dernière variable est très sensible au niveau de loyer pratiqué sur les locaux logistiques et une différence de 2 ou 3 € /m² peut exercer une influence défavorable sur l'implantation d'activités très consommatrices d'espaces et peu créatrices d'emplois (10 à 20 emplois / ha). Ainsi, du point de vue de la ressource foncière territoriale, la durée du bail, articulée à un COS raisonnable et à une redevance minimale représente la variable sur laquelle les collectivités peuvent agir. Les opérateurs privés de la logistique (promoteur, investisseur, utilisateur) seront d'autant plus enclins à rester sur le territoire de la Plaine de Saint-Exupéry que les collectivités peuvent oeuvrer pour en faire un territoire attractif sur la durée du bail. Enfin, le processus qui a permis d'aboutir à ces trois cas constitue en lui-même une étape clef de la révélation de la ressource foncière territoriale puisque ni les services de l'Etat, ni ceux des collectivités ne sont en mesure de réunir l'ingénierie financière et technique pour construire ces modèles. Les entreprises, le Pile's et les sociétés de

conseil en immobilier d'entreprises, et les experts techniques ont apporté les éléments fondamentaux à la conception du modèle foncier. La coordination, puis la coopération public-privé, se sont ainsi renforcées à la faveur des hypothèses présentées.

CAS 3 : densité moins élevée, durée du bail plus courte et redevance foncière augmentée

SITE	Total Investissement public (en M.€)	Surface plancher M ²	COS	Redevance foncière	durée du bail	Redevance perçue à l'issue du bail
BORDURE	6	59 682	0,29	3	32	5 729 472 €
TRIANGLE	5	42 168	0,24	3	36	4 554 144 €
CHESNES Nord	72	533 976	0,38	3	52	83 300 256 €
TOTAL	83,00 €	635 826	0,35			93 583 872 €

Source : Nicolas Gillio, d'après entretiens et données fournies par DDT du Rhône

Le besoin d'expérimenter le modèle constitue la "suite logique" de ces tableaux qui proposent trois cas de figure correspondant à des redevances foncières, à des durées de bail variables et à des charges foncières fonction du coefficient d'occupation des sols (COS).

L'expérimentation devrait démarrer par des acquisitions foncières **sur le territoire de la CCEL** : le pôle métropolitain doit faire les acquisitions foncières en prenant les compétences nécessaires si les élus votent en conseil métropolitain l'intérêt des opérations concernées afin de permettre au pôle de piloter, d'acquérir et de conventionner avec les organismes concernés (EPORA et SAFER) pour le portage foncier (les frais seraient nuls sur les 6 premières années) et la préemption des terrains agricoles. Pour l'aménagement, le montage ferait intervenir la Société d'Aménagement du Rhône aux Alpes (SARA) et EPORA-SAFER qui créeraient une SEM patrimoniale.

Parmi les limites au projet esquissé et décrit dans les pages précédentes, celle relative aux pressions exercées sur les agriculteurs par les négociateurs fonciers envoyés par des investisseurs

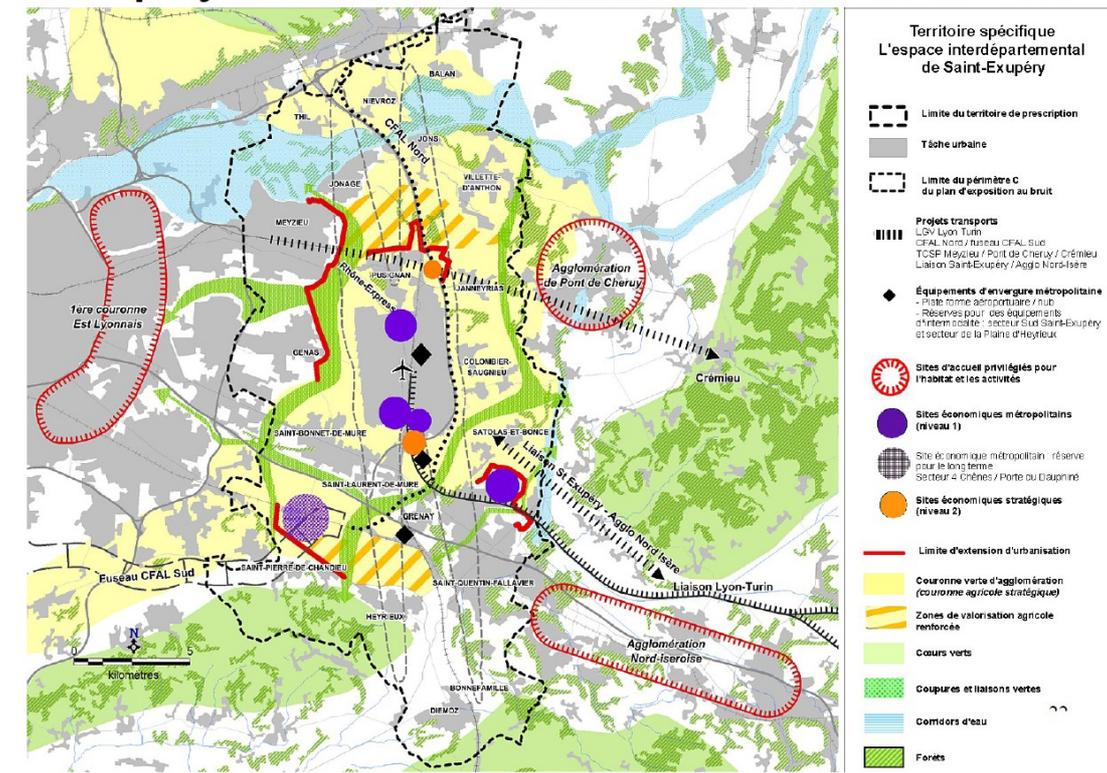
privés fait peser un risque significatif sur la destination future du foncier et sur sa révélation comme ressource territoriale.

Le travail avec les agriculteurs serait nécessaire pour éviter le repli des professionnels concernés par l'acquisition et la préemption éventuelles des terrains, seule solution dans le cadre de tensions foncières agricoles pour faire tomber les compromis de vente parfois passés par les propriétaires fonciers actuels avec des investisseurs privés. Par ailleurs, les terres agricoles du bas-Dauphiné sont parmi les plus fertiles autour de Lyon et leur disparition marquerait une perte d'autonomie alimentaire pour la métropole lyonnaise et, au-delà, pour le territoire national.

L'autre limite concerne les compensations environnementales que mobiliseront les surfaces urbanisées par les trois projets logistiques qui portent sur 178 hectares. Comment les compenser et où trouver les terres pour oeuvrer à cette compensation ? Aujourd'hui, l'Etat et les collectivités, qui seront responsables des aménagements envisagés, ne se sont pas penchés sur la question.

Pourtant un des changements majeurs introduits par la nouvelle DTA concerne l'urbanisation de nouveaux sites économiques. Leur surface représente près de 1 000 hectares sur 20-25 ans. Les zones de valorisation agricole renforcée et la couronne verte (en jaune sur la carte ci-dessous) apparaissent bien fragiles face aux pressions conjuguées de l'urbanisation résidentielle de l'Est lyonnais et de l'urbanisation économique projetée autour de l'aéroport de Saint-Exupéry (en violet et orange sur la carte).

Un projet traduit dans une modification de la DTA



source : DDT du Rhône, Audal

Ces deux études de cas relatives à l'émergence d'une ressource foncière territoriale mettent en évidence à la fois la richesse d'analyses territoriales fondées sur les relations entre acteurs et espaces mais aussi sur le rôle qu'occupe le foncier, « invité » du développement économique territorial et pourtant ressource interface d'autres ressources et actifs. En ce sens, la fonction d'interface (Herrera in Buhot et Boulay, 2013) est une dimension essentielle de la ressource foncière territoriale, ce qui signifie aussi qu'elle n'est pas « autonome ». Elle s'articule aux autres fonctions urbaines et aux projets de territoire sur lesquels les acteurs publics et privés s'entendent à l'issue de processus de négociation prenant la forme de baux à construction ou de modes de gouvernance territoriale nouveaux (affirmation de l'intérêt métropolitain sur la politique foncière pour les activités économiques). La maîtrise publique du foncier économique occupe une place particulière car elle cristallise à la fois les termes de la coopération et les responsabilités financières et organisationnelles précisément sur l'usage du foncier en relation avec d'autres ressources génériques (sol urbanisable, espaces d'activités) et spécifiques (aménités environnementales, filières et secteurs d'activités).

	Ressources génériques	Actifs génériques	Actifs spécifiques	Ressources spécifiques
Etat et transférabilité	Potentiel latent	En activité, totalement transférables	En activité, coûts irrecouvrables de transfert	Potentiel virtuel
Illustration	Sol urbanisable (d'après PLU) sur le périmètre d'un territoire	Foncier aménagé / commercialisé ou non et services associés, parcelles vendues en propriété privée	Foncier économique aménagé avec contractualisation des droits d'usage (droit réel pour le preneur par exemple)	Foncier économique aménagé et sous bail , redéployable vers d'autres usages (économique, résidentiel, agricole, touristique, services collectifs, etc.)

Source : Nicolas Gillio, 2016

En reprenant le schéma en début de chapitre 6, nous proposons une vision synthétique du processus de mise en place de la ressource foncière territoriale sur les deux territoires. Dans les deux cas, nous observons l'émergence, la révélation et l'élargissement de la ressource foncière tels que les approches du développement économique territorial et, dans une moindre mesure, de l'analyse foncière, l'ont formalisé ces dernières années. Dans les deux cas encore, la mise en place est inachevée ou en construction car le développement et l'articulation supposent une évolution de la gouvernance territoriale et l'articulation avec d'autres ressources souvent non – révélées ou qui n'ont pas donné lieu à une coopération quelconque.

Pour Métropole Savoie, les mutations clefs portent sur l'urbanisation connue par la Vallée, le déclin des activités industrielles et l'invention de nouveaux modes de déplacement. Les acteurs publics et privés tentent de les intégrer et pourront alors développer la ressource foncière territoriale. S'agissant de la Plaine Saint-Exupéry, le modèle métropolitain de la ressource foncière n'est pas suffisamment avancé en 2015 pour ouvrir la voie à un développement. L'expérimentation du bail à construction sur une zone d'activité logistique située au Sud de la plateforme aéroportuaire est une condition nécessaire à un développement de la ressource foncière et à la redéployabilité de celle-ci. L'implication des acteurs de niveau métropolitain (Pôle métropolitain, Métropole de Lyon) et des acteurs privés de l'immobilier logistique et du développement économique constitue un point de « passage obligé ».

	Révélation	Elargissement	Développement	Articulation
Caractéristiques	Interface	Coopération et gouvernance	Coopération et gouvernance	Redéployabilité
Métropole Savoie	++	+(+)	+	-
Plaine de Saint-Exupéry	+(+)	++	-	-

++ : Étape du processus franchie et résultats observables sur le territoire

+ : étape partiellement franchie et incertitudes encore observables sur le degré d'élargissement

- : étape non franchie car les conditions actuelles ne permettent pas d'accéder à cette phase du processus actuellement

Pour ces raisons, dans les deux cas étudiés, nous observons que le développement, soutenu par la coopération et la gouvernance, et l'articulation à d'autres ressources (ou actifs spécifiques) demeure un objectif à atteindre pour rendre le modèle de développement économique fondé sur la ressource foncière territoriale stable et pérenne. Le tableau ci-dessus tente de rendre compte de ces conclusions. Il montre ainsi que dans le cas de Métropole Savoie le développement de la ressource foncière territoriale portée pendant les années 2000, d'une part, par la politique d'aménagement économique du département de la Savoie en faveur de l'émergence de pôles d'activités économiques structurants et, d'autre part, par la mise en place du bail à construction sur Savoie Technolac, ne sont plus suffisantes dans le contexte nouveau afin de franchir ce « cap ». Le contexte nouveau a déstabilisé la gouvernance et la coopération du syndicat mixte de gestion du parc d'activités technologiques de Savoie Technolac en raison, d'une part, des modifications induites par la loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République adoptée en 2015 et, d'autre part, parce que l'urbanisation de la plaine aux pieds des massifs conduit à revoir les stratégies territoriales des collectivités et les projets d'aménagement auxquels les acteurs privés souhaitent participer financièrement ou acquérir. Ces changements nous indiquent que la ressource foncière territoriale doit, pour se maintenir et s'étendre, bénéficier d'un cadre institutionnel stable et de collectivités disposant d'un projet territorial à long terme, ce que Métropole Savoie et Savoie Technolac ont su mettre en œuvre jusqu'aux changements intervenus à partir de 2016.

A cet égard, nous avons vu, lorsque nous avons évoqué la financiarisation de l'immobilier (partie 2), que cette tendance conditionnait les modes de production urbaine²⁵ sur les territoires où la métropolisation est déjà avancée. La Plaine Saint-Exupéry est dans une situation à la fois très différente et singulière : la métropolisation constitue un fait tangible qui a « obligé » les collectivités à se doter de structures institutionnelles nouvelles (pôle métropolitain lyonnais créé en 2011, Métropole de Lyon créée en 2015). La ressource foncière territoriale a été posée comme un prérequis à la formation d'un modèle foncier économique. La révélation de la ressource foncière passe pourtant par la mise en évidence d'une fonction d'interface qui n'est pas encore stabilisée sur ce territoire. Ce point nous permet d'insister sur le caractère progressif du changement de modèle d'aménagement économique et de la « fabrication » d'un nouveau modèle foncier exerçant son rôle d'interface entre acteurs économiques, aménageurs et propriétaires fonciers. Dans le contexte d'institutionnalisation du phénomène métropolitain et d'attractivité économique de ce territoire, l'élargissement et le développement ont un temps d'avance sur la révélation de la ressource foncière territoriale. Ce « décalage » entre les deux cas étudiés démontre l'existence de plusieurs trajectoires possibles qui sont dues aux caractéristiques propres à chaque territoire. Celui-ci doit être conçu comme un espace hétérogène qui nécessite l'analyse des coopérations qui le structurent et des actifs (génériques et spécifiques) qui le caractérisent. S'agissant de la ressource foncière territoriale, nous arrivons à la conclusion qu'il s'agit davantage d'un processus et d'un marqueur des mutations territoriales particulièrement sensibles aux transitions économiques et institutionnelles.

En comparant les deux territoires sous l'angle de la ressource foncière territoriale (RFT), nous pouvons conclure que les deux territoires n'ont pas atteint le même stade d'avancement de la RFT. Le tableau ci-dessous montre les étapes du processus de RFT.

²⁵ Elle s'applique à la fois à l'immobilier d'entreprise, à l'immobilier résidentiel, aux infrastructures publiques et aux espaces publics (Revue Collage 2/2014, « Qui finance la ville ? »)

Les étapes du processus de la ressource foncière territoriale suivi dans les deux études cas

	Révélation	Elargissement	Développement	Articulation
Caractéristiques	Interface	Coopération et gouvernance	Coopération et gouvernance	Redéployabilité
Métropole Savoie	++	+(+)	+	-
Plaine de Saint-Exupéry	+(+)	++	-	-

++ : Étape du processus franchie et résultats observables sur le territoire

+ : étape partiellement franchie et incertitudes encore observables sur le degré d'élargissement

- : étape non franchie car les conditions actuelles ne permettent pas d'accéder à cette phase du processus en 2015/2016

S'agissant de l'échelle territoriale, nous constatons que la taille n'est pas un critère discriminant de révélation et d'élargissement de la RFT. Métropole Savoie a su se doter d'un parc d'activités technologiques, sorte « d'ilôts » de la RFT, au milieu d'un territoire de taille plus importante que celui de Saint-Exupéry mais mettant moins d'acteurs publics et privés en situation de dialoguer et de coopérer. Métropole Savoie n'a pas néanmoins réussi à élargir et développer la RFT au-delà de Savoie Technolac. La Plaine de Saint-Exupéry a réussi à définir sur le périmètre du projet d'interface métropolitaine une coopération de grande ampleur afin de créer les conditions de la coopération et de la gouvernance sur plusieurs sites en dépit d'un nombre d'acteurs publics et privés très inégaux en taille, en compétence et moyens techniques et financiers.



Source : © Nicolas Gillio, octobre 2016. Vue du Parc d'activités de Chesnes.

Conclusion

Dans une contribution récente à l'occasion des Rencontres nationales des Agences d'urbanisme, Jérôme Grange²⁶ rappelait que « Faire la ville, c'est transformer le foncier ». Par ailleurs, il insistait sur le fait que le foncier a une dimension économique (valeur), juridique (droit du sol), sociale (représentation des habitants), et politique (projet de requalification). Il est aujourd'hui au cœur des projets de territoire. Pour parvenir à optimiser le foncier, les politiques publiques de l'habitat doivent s'inscrire dans un temps d'action relativement long et avec constance. Nous adhérons pleinement à ces propos et c'est bien dans cette perspective que se situe la ressource foncière territoriale pour le développement économique.

A l'issue de ces travaux de recherche, l'économie territoriale a fait émerger plusieurs développements possibles pour l'articulation entre la ressource foncière et le développement territorial. Le rôle de la ressource foncière territoriale dans le développement économique constitue une piste qui nous a conduits à mettre en évidence le processus d'émergence de la ressource foncière et les conditions de sa redéployabilité dans le cadre de l'approche par les territoires.

Les études de cas nous ont aidées à démontrer ce que l'économie spatiale ne permet pas de saisir : les acteurs publics et privés sont associés à la détermination de l'usage des sols à partir de mécanismes de coordination et de coopération mis en place par les acteurs publics. Ces mécanismes résultent de concertations et de dialogues qui réunissent les collectivités et les acteurs privés de manière élargie afin que l'ensemble des professionnels concernés (propriétaires, investisseurs, promoteurs, notaires et banquiers) puissent s'exprimer et définir leur degré d'adhésion. Les règles qui sont proposées sont testées, évaluées et modélisées au cours d'une phase préparatoire qui peut être longue. Le modèle économique du foncier de la Plaine de Saint-Exupéry est encore en phase de test, deux ans après les premières discussions engagées par les collectivités avec les acteurs privés. Ces règles concernent les variables stratégiques pour les uns et les autres : le tarif de la redevance foncière versée par les investisseurs aux collectivités, le niveau du prix des loyers que perçoivent les investisseurs, lequel peut être très volatile ; la durée du bail et les surfaces utiles qui pourront permettre aux acteurs publics et privés d'accroître plus ou moins leurs recettes. D'autres règles viennent alors compléter ces variables : les niveaux de contraintes imposées aux entreprises utilisatrices des locaux en matière de stationnement, signalétique, gestion des déchets et des déplacements dans la zone ou l'espace concerné. Les adaptations aux

²⁶ Directeur de l'ADUGA et du Syndicat mixte du Pays du Grand Amiénois

normes environnementales actuelles et futures sont aussi un « terrain » de dialogue et d'entente important et beaucoup moins difficile à accepter pour les investisseurs futurs preneurs d'un bail à construction.

Ainsi, lorsque les acteurs privés adhèrent aux règles définies par les acteurs publics, ils deviennent eux-mêmes prescripteurs de ces règles et veillent à ce qu'elles soient suivies par les autres acteurs privés. Le bail à construction fait l'objet d'un contrat et d'un cahier des charges dans lequel le loyer versé par le preneur du bail est complété par d'autres obligations (techniques, environnementales, etc.). Il crée un effet positif sur les entreprises utilisatrices des locaux qui vont, à leur tour, exiger de celles qui s'implanteraient sur ce même site, qu'elles soient soumises à ces obligations. Cet effet de « contagion » montre le caractère reproductible et redéployable de la ressource foncière territoriale. Nous devons également souligner que le bail à construction est un document contractuel ouvrant des droits réels pour le preneur. Il est signé entre la collectivité propriétaire des terrains et chaque investisseur qui devient preneur du bail. Cela signifie que les baux à construction signés possèdent cette particularité, dans les cas qui ont été étudiés, d'être des « modèles » reproduits pour chaque bail signé. Cette reproductibilité est particulièrement montrée dans le cas de Savoie Technolac mais nous l'avons aussi constatée sur d'autres territoires utilisant le bail à construction pour des parcs d'activités. Les mécanismes de coopération conduisent à faire de ce bail une nouvelle forme d'agrément liant formellement et juridiquement deux parties par un contrat, mais avec des effets sur les autres baux qui seront signés par la suite. La reproductibilité s'exerce au niveau de chaque espace d'activités comme celui de Savoie Technolac et à celui d'un territoire plus large comme celui de Métropole Savoie sous des formes différentes. La redéployabilité et la reproductibilité de la ressource foncière territoriale (RFT) s'effectueront à partir des outils fonciers utilisés et des stratégies foncières déployées en partenariat avec les acteurs privés. Cette caractéristique permet d'envisager la réversibilité des aménagements sur les territoires.

De ce nouveau modèle découle l'essoufflement du modèle traditionnel de l'aménagement économique que nous avons décrit et analysé en partie 2. Le modèle traditionnel de l'aménagement économique ne correspond plus à ce que les entreprises attendent forcément. Elles cherchent davantage une zone géographique ou un local de taille adaptée à leur stade de développement. Nous avons montré les limites techniques et économiques de ces formes d'action publique traditionnelle dans un contexte de mutations économiques et sociétales fort depuis le

début des années 2000, auxquelles l'accélération de la transition vers le numérique et de la transition écologique sont venues s'ajouter.

L'économie spatiale et urbaine propose des postulats et des méthodes qui, compte tenu de nos travaux, sont insuffisants pour concevoir des politiques de développement économique pour les territoires dans leur diversité, et pour analyser les relations entre activités économiques et propriété foncière. L'économie des territoires et la géographie économique apportent des cadres conceptuels et de compréhension des comportements plus empiriques. Ils sont également davantage pertinents pour intégrer la complexité des phénomènes que nous avons, comme bien d'autres avant nous, repérés et analysés sur les territoires. Nous avons décrit ces comportements dans les deux études de cas et nous avons pu les vérifier sur d'autres territoires dans le cadre des entretiens et des séminaires professionnels (voir annexes). Le recours au concept de ressource foncière territoriale témoigne de ces nouveaux cadres de compréhension que propose l'économie territoriale. Il ouvre également des pistes en matière de recherche sur le foncier et le développement économique.

9.1 La ressource foncière territoriale : un processus et une méthode de travail...

Notre recherche sur la ressource foncière territoriale met en avant de nouveaux outils d'intervention foncière publique, composants d'une politique publique foncière et d'une gouvernance locale partagée par les acteurs publics et privés autour du foncier. La refondation de la relation entre activités économiques et foncier passe par un changement de regard sur l'espace et sur sa déclinaison foncière. Le foncier sera considéré comme une ressource territoriale et non comme une ressource non-renouvelable ou comme un facteur fixe de production. La ressource foncière territoriale comme facteur de développement économique territorial « oblige » à dégager les facteurs de spécificité du foncier sur un territoire donné et à expliciter le rôle des acteurs publics et privés dans l'émergence de cette ressource.

Dans la dernière partie, nous avons posé la ressource foncière territoriale comme un pré-requis à la formation d'un modèle foncier (Partie 3, chapitre 8.2.) La révélation de la ressource foncière passe par la mise en évidence d'une fonction d'interface qui n'est pas encore stabilisée sur les territoires que nous avons étudiés. Ce point nous permet d'insister sur le caractère progressif du

changement de modèle d'aménagement économique et sur la « fabrication » d'un nouveau modèle foncier exerçant son rôle d'interface entre acteurs économiques, aménageurs et propriétaires fonciers. Dans un contexte d'institutionnalisation du phénomène métropolitain et d'attractivité économique de ce type de territoire, l'élargissement et le développement de la ressource peuvent précéder la révélation de la ressource foncière territoriale. Ce « décalage » entre les deux cas étudiés montre l'existence de plusieurs trajectoires possibles qui sont dues aux caractéristiques propres à chaque territoire. Celui-ci doit être conçu comme un espace hétérogène qui nécessite l'analyse des coopérations qui le structurent et des actifs (génériques et spécifiques) qui le caractérisent. Concernant la ressource foncière territoriale, nous pouvons conclure qu'il s'agit d'abord d'un processus qui amène à mieux saisir les relations entre les activités économiques et le foncier sur les territoires. Il s'agit aussi d'une « méthode de travail » qui permet aux acteurs publics de s'approprier les caractéristiques de cette ressource et ses destinations possibles à partir de la stratégie foncière territoriale qu'ils définissent et des outils adaptés à leurs orientations stratégiques. Nous percevons là également un marqueur des mutations territoriales particulièrement sensible aux transitions économiques et institutionnelles.

La compréhension des processus de formation de la valeur foncière découle alors des coordinations et des coopérations instaurées sur un territoire et qu'il convient d'identifier préalablement, ou de cette absence ou manque de coordinations entre les acteurs publics et privés. Les modes de représentation territoriale du sol pour ces acteurs (interface, redéployabilité) vont déterminer leur capacité et leur intérêt à coopérer ou à se coordonner.

Nous en concluons que les coordinations expliquent les différents choix opérés en matière de foncier économique selon les territoires : le choix initial d'un aménagement économique traditionnel dans bon nombre de cas, le passage d'un mode d'aménagement économique traditionnel par commercialisation de terrains aménagés à un autre. Il s'est agi aussi du bail à construction, dans le cas de Savoie Technolac et du parc du Rovaltain plus récemment ; du choix initial du bail à construction dans le cas du projet de la Plaine de Saint-Saint-Exupéry ou en Loire Atlantique (C.C de l'Estuaire), le choix d'un aménagement économique transitoire pour accueillir ou maintenir des activités économiques productives dans d'autres cas (territoire de Plaine Commune, métropole marseillaise, etc.). Nous avons pu mesurer les qualités de la maîtrise publique du foncier économique et les difficultés à la « construire » avec les acteurs publics et privés tant le modèle économique du foncier est encore aujourd'hui imprégné des mécanismes de

la rente foncière. Il n'existe pas une pratique ou une méthode unique qui détermine le succès du développement économique territorial. La maîtrise publique du foncier économique peut bénéficier d'un crédit renforcé des collectivités territoriales et des acteurs privés, à condition de définir le modèle économique de foncier à mettre en œuvre et la demande foncière des entreprises selon le degré de maturité. Les atouts de cet outil foncier peuvent largement compenser les inconvénients qui ont été explorés dans la partie 3 (tableau « avantages et inconvénients du bail à construction comme outil de maîtrise publique du foncier économique, chapitre 6.4).

D'un point de vue théorique, les analyses devraient approfondir et développer des recherches fondées sur la collecte des données de transactions foncières et immobilières d'entreprises sur les territoires plus larges que les métropoles ou agglomérations au sens institutionnel. Elles permettront de voir que l'analyse spatiale pure et ses fondements micro-économiques ont besoin d'une analyse méso-économique basée sur les systèmes territoriaux, dynamiques et complexes pour saisir les interactions et les interdépendances entre acteurs.

9.2 La maîtrise publique du foncier économique

Dans le cadre de cette thèse, nous nous sommes appuyés sur le principe de référentiel de politique publique (Pierre Muller, 1989). Le passage d'un référentiel fondé sur un foncier variable d'ajustement des politiques publiques locales et simple facteur de production pour les entreprises, à un foncier outil d'accompagnement du développement économique territorial. Nous avons ainsi mis en évidence les facteurs de changement et les premiers impacts de cette évolution.

Le précédent référentiel de politique publique s'appuie sur la planification spatiale, l'aménagement économique et l'action foncière. Les transformations des logiques d'intervention et de référentiel de politique publique se sont dessinées à travers les faiblesses observées des politiques de planification spatiale face aux mutations sociales et économiques et à la réorientation des politiques publiques. L'affirmation de politiques foncières territoriales est devenue plus centrale parmi les préoccupations des pouvoirs publics locaux. Les entreprises (TPE,

PME, ETI ou grands groupes) ont aussi fait valoir leurs propres attentes et besoins par leur mobilité, l'expression de leurs difficultés d'adaptation aux mutations économiques et par des stratégies de plus en plus différenciées et concurrentielles face aux retournements rapides des cycles économiques.

Dans la partie 2, nous avons montré que les politiques publiques, comme point de départ, permettent d'introduire dans la discussion les acteurs privés (économiques) et les acteurs publics dans le but de mettre en évidence leurs rôles mais aussi les mutations auxquelles ils sont confrontés et les comportements qui en résultent. Ces changements auxquels ils sont soumis depuis plus d'une décennie, mettent en évidence des décalages entre les attentes des acteurs économiques et les propositions qui sont faites par les collectivités. Ils soulignent aussi les évolutions nécessaires des modes d'aménagement économique pour assurer un développement économique territorial pérenne.

Le rôle des acteurs publics et des acteurs privés est incontournable dans la définition et dans la production des politiques publiques en faveur de l'aménagement et du développement économique. Mais la politique urbaine du développement économique s'affirme aussi comme un instrument plus diversifié et moins monolithique que ce qu'il était dans les décennies précédentes. La vision « aménagiste » de l'Etat et des collectivités territoriales est progressivement remplacée par des visions territorialisées des collectivités, souvent liées au projet de territoire qu'elles portent. Pendant de nombreuses années, celles-ci ont décliné le modèle national dans une version réduite. C'était pour elles la seule façon de faire de l'aménagement économique : offrir du foncier aux entreprises de manière abondante, à bas prix et réhabiliter ou reconvertir pour un coût élevé les terrains pollués ou à recomposer pour définir un projet urbain cohérent dans les centres-villes. Les mutations et leurs accélérations conduisent désormais à une diversification des politiques publiques d'aménagement et de développement économique et donnent un rôle différent à l'action foncière publique qui débouche sur l'élaboration de stratégies et de politiques foncières. Celles-ci font notamment apparaître la patrimonialisation des sols et la maîtrise publique du foncier économique comme des solutions cohérentes et avantageuses pour les territoires. Cependant, une objectivation par des indicateurs de prix et d'activité permettrait de rendre compte du potentiel de développement territorial qu'elles représentent.

Serions-nous en train d'opérer un changement de « référentiel » dans lequel le foncier passerait du rôle de variable d'ajustement et de facteurs de production de l'entreprise (le sol correspond à un moyen d'implantation physique de la production des biens et des services), à un rôle d'accompagnement du développement économique territorial ? Les projets d'aménagement et des services destinés aux entreprises s'adosent à la politique foncière qui permet de construire des « accords » sur les territoires et ancrent les entreprises grâce à des coopérations construites localement. A partir de notre analyse, nous répondons clairement que ce changement est en train de s'opérer et qu'il oblige les collectivités à adapter leur politique d'accompagnement au développement économique territorial et notamment celle mobilisant le foncier comme levier de l'action publique.

La réflexion à partir du foncier économique nous autorise à nous interroger sur l'apport de la maîtrise publique du foncier dans un contexte où la propriété privée (des terres) est encore le fondement de la libre-entreprise et de l'accroissement des richesses. Cependant, les limites constatées dans l'appropriation uniquement privée des terrains et de leur devenir font naître des perspectives pour d'autres formes de partage de la propriété. Le principe de la dissociation entre la propriété publique des terrains et l'exploitation privée des locaux n'est plus aussi inconcevable dès lors qu'il apparaît un ensemble de conditions favorables au développement économique et une gestion davantage pérenne des sols urbanisés. Pour vérifier complètement cette hypothèse, il faudrait élaborer des tests plus robustes que ceux que nous avons proposés dans le cadre de cette recherche en affinant la recherche sur les prix des transactions et en approfondissant davantage les besoins des entreprises utilisatrices dans plusieurs situations comparables.

9.3 Les activités économiques dans la ville multifonctionnelle, vers la réintégration des zones dans le tissu urbain...

Les enjeux de l'action foncière publique mais aussi du rôle des opérateurs privés (propriétaires, investisseurs) font l'objet de plusieurs travaux exploratoires (Cerema, 2015 ; ORF, 2017). Initialement orientés vers la production foncière en faveur du logement, ces travaux se sont

ensuite centrés sur d'autres enjeux : le maintien des activités productives qui contribuent à celui des emplois industriels et artisanaux en ville ; le maintien d'une diversité d'emplois et d'activités dans les agglomérations et les métropoles, où le coût du foncier favorise des stratégies d'investisseurs "opportunistes" à la recherche de rentabilité financière. Ces enjeux affectent aussi la recherche "d'une ville des courtes distances" puisque les ménages modestes (salariés de l'industrie, de l'artisanat ; salariés des services aux entreprises ou à l'industrie – nettoyage, entretien, gardiennage) habitent de plus en plus loin de leurs lieux de travail pour des raisons de coût de l'immobilier résidentiel à proximité des centres-villes.

Malgré ces développements, il serait pertinent d'approfondir les premières pistes de réflexion esquissées en 2015 par des analyses territorialisées à des échelles infra métropolitaines fondées sur des données et des opérations localisées. Les effets d'éviction exercés par des activités tertiaires à haute valeur ajoutée (activités commerciales, activités financières et de conseil aux entreprises), capables de supporter des niveaux de loyer élevés devraient être analysés plus finement. En réalité, nous pointons ici le rôle de l'intervention publique dans un contexte où les marchés sont segmentés (activités productives) et où les acteurs privés sont « défaillants » (promoteurs, investisseurs). Dans ces conditions, les niveaux de rentabilité des projets peuvent-ils être plafonnés pour faciliter des projets d'aménagement accessibles aux activités industrielles, artisanales ou mixtes ? D'un point de vue économique, l'enjeu est de préserver des activités qui répondent aux besoins et attentes des populations et des entreprises des métropoles mais qui, pour des raisons financières, seraient plus exposées à des prix fonciers et immobiliers (charges foncières) plus élevés que d'autres (activités tertiaires privées).

L'influence des prix fonciers et immobiliers en terme de charge foncière intégrée dans les prix de sortie de l'immobilier d'entreprise représente un questionnement particulièrement riche pour la recherche. L'autre axe, lié au premier, porterait sur les modes d'intervention foncière en matière d'aménagement sdu foncier économique. L'articulation entre prix du foncier et type d'activités économiques représente une hypothèse forte de l'impact des prix sur l'éviction des activités productives. Dans quelle mesure les prix participent t-ils à l'effet d'éviction des activités dites productives au profit d'activités plus solvables et moins consommatrices de foncier (le logement par exemple) ? Quelles sont les données foncières et immobilières qui permettent le repérage du facteur prix ? Quelles sont les activités les plus exposées à ce facteur ? De ce point de vue, une meilleure connaissance des activités créées ou détruites localement respectivement au détriment

ou au bénéfice d'une autre activité nous semble indispensable pour vérifier la forme et l'ampleur des effets d'éviction. Par exemple, les locaux d'entreprises artisanales constituent, pour leurs dirigeants, une garantie pour assurer leur retraite, ce qui les incite notamment à constituer des SCI afin de séparer l'exploitation de l'entreprise de la gestion de ses locaux.

S'agissant des activités productives, les principaux secteurs qui appartiennent à cette catégorie sont évoqués dans plusieurs travaux récents : l'économie productive selon Laurent Davezies (2008) ; la base compétitive proposée dans les travaux de Denis Carré et Nadine Levratto (2013); et le système productivo-résidentiel défini par Magali Talandier et Bernard Pecqueur (2014). Cependant, à notre connaissance, il n'existe pas de travaux de recherche croisant les activités productives par codes NAF et les prix fonciers et immobiliers. Cela permettrait de concrétiser plusieurs effets et mécanismes, plus souvent décrits que documentés, par une analyse des prix et du segment de marché concerné, à savoir :

- Les mécanismes d'éviction et le rôle de l'offre foncière dans la modération des prix de sortie : une offre quantitativement faible entraînera-t-elle des prix élevés ? La question relative à l'offre qualitative et ses effets sur les prix serait pertinente mais suppose une approche complémentaire.
- La fiabilisation de la chaîne de production des locaux d'activité pour modérer les prix de sortie pour les acquéreurs aux marges de manœuvre financières inférieures à celles des investisseurs en immobilier tertiaire ou commercial par exemple, ou encore en immobilier résidentiel.

Enfin, du point de vue territorial, les conséquences de ces mécanismes d'éviction interrogent sur la capacité de la métropole à alimenter son "hinterland" par des effets d'entraînement si le desserrement des activités est créateur d'externalités négatives (l'allongement des distances domicile travail, l'accroissement des temps d'accès à la ville centre, la diminution des activités productives dans la valeur ajoutée produite et l'augmentation des émissions de GES, etc.).

Ensuite, les enjeux de maintien des activités productives sont étroitement liés aux modes d'intervention foncière et à la conception des opérations d'aménagement urbain. La programmation urbaine fait peu de place à des activités économiques dont les caractéristiques demandent des aménagements de locaux sur mesure ou des surfaces spécifiques (laboratoire technologique, locaux artisanaux pour PME, espaces logistiques urbains de stockage pour les commerces en ville). L'action foncière publique devra "réserver" ou conserver une maîtrise sur le

devenir de terrains situés à des emplacements “stratégiques” ou qui permettraient de réaliser des implantations / regroupements d'activités productives. Il s'agit d'identifier les territoires du foncier économique qui mutent et peuvent se renouveler de différentes manières selon le type d'action foncière engagée.

La plupart des métropoles et agglomérations produisent du foncier nouveau à partir d'opérations de renouvellement urbain (agglomération bordelaise, agglomération grenobloise, métropole francilienne, agglomérations lyonnaise et marseillaise). Les espaces fonciers disponibles, nouveaux pour l'activité économique, se limitent souvent à des opérations en “dent creuse” , à des projets d'aménagement sur des Z.A.C. à vocation mixte (logements et activités) ou encore à des requalifications de friches industrielles, militaires, tertiaires (administrations publiques et supermarchés). Si ces espaces ne sont pas totalement nouveaux, les acteurs et les opérateurs publics et privés du foncier observent une accélération des cycles de mutation urbaine (recyclage foncier) et une diminution de la taille des parcelles concernées. Comment ces phénomènes se manifestent-ils sur les territoires proposés ? Quelles sont les conséquences sur le potentiel d'implantation et de développement des activités productives ?

Dans les expériences et les pratiques récentes de contractualisation par les collectivités avec les EPF, la traduction des priorités dans l'action foncière publique en général passe par différents modèles de contractualisation territoriale autour de l'action foncière (conventions, chartes, opportunités). Ces modèles permettent d'engager des actions pour les secteurs stratégiques et prioritaires.

Ces actions se déclinent sous les formes suivantes :

- La sanctuarisation des espaces par des opérations de maîtrise et de réserves foncières ;
- La création de secteurs de mixité économique pour les activités productives et “hors marché” (laboratoires technologiques, activités artisanales avec contraintes de stationnement et de stockage spécifique, espaces logistiques urbains) dans les PLU-i ;
- L'intervention en maîtrise publique foncière, par des baux longue durée et des baux précaires pour maintenir sur le court terme des activités (dans la perspective d'une société foncière publique locale ou nationale, de l'extension des missions confiées aux EPF) ;
- L'aménagement économique et le montage financier complexe (entreprises en création et

en développement à faible solvabilité, économie sociale et solidaire pour la ville) pour des opérations nécessitant un investissement important en ingénierie financière et juridique.

Une autre voie de recherche consisterait à évaluer les premiers effets de ces opérations et modes d'intervention foncière.

9.4 Vers un « foncier » bien commun ou un « territoire » bien commun ?

La ressource foncière territoriale est un processus dont nous avons décrit les étapes conduisant de la ressource générique à la spécification (chapitre 6). Elle s'illustre dans les politiques territoriales de développement économique à travers le rôle qu'elle remplit dans le changement de référentiel de politique publique. Ce changement porte précisément sur l'affaiblissement des politiques d'aménagement traditionnel et l'émergence de politiques d'accompagnement foncier territorial en faveur du développement économique. Le rôle privilégié que remplissent selon nous les outils de la maîtrise publique foncière consiste à développer une régulation publique du foncier tout en minimisant les coûts d'intervention des collectivités. Ce nouveau cadre d'intervention ouvre la voie à des travaux complémentaires que la recherche en sciences économiques et en géographie ou en droit pourrait explorer conjointement. En ce sens, nous considérons que la propriété publique du foncier est une garantie à long terme face aux mutations économiques et à la réversibilité des formes urbaines tandis que les opérateurs privés offrent une efficacité supérieure dans l'exploitation et la gestion d'espace d'activités dans bien des cas.

Nous ne pensons pas pour autant que cette perspective se confonde avec les « communs » dans le sens qu'a décrit Elinor Ostrom (1989) et tel que l'ont décrit plusieurs publications et ouvrages parus récemment (Bolliet, 2013). Il ne semble pas faire de doutes que les ressources naturelles représentent un bien commun d'autant que les dynamiques foncières sont devenues depuis quelques années un enjeu de durabilité (RERU, Gueringer, Hamdouch et Wallet, 2016-4). Selon les « défenseurs » des « communs », les terres agricoles gagneraient à être exploitées à la manière des communs pour de nombreuses raisons, dont la principale est la défense de la durabilité des ressources et l'inefficacité de la propriété privée à garantir cette durabilité. Mais peut-on en dire autant du foncier économique ?

Nous pensons que l'usage économique actuel du foncier est réversible et que la ressource foncière territoriale favorisera leur redéployabilité vers d'autres usages lorsque les collectivités se projettent sur le long terme. Il n'est donc pas question de communs pour le foncier économique mais, au contraire, de faire en sorte que la gestion de ce foncier urbanisé demeure compatible avec la préservation des ressources naturelles et agricoles qui, sous bien des aspects, représentent des biens communs. En effet, les biens communs nécessitent une gestion durable, car ils font partie d'un patrimoine commun et universel. Il s'agit dans ce cas-là de biens et ressources naturelles non-renouvelables, mais également de biens immatériels et de connaissances dont l'accès doit être garanti pour tous les individus.

PARTIE 4

BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES

SOMMAIRE

Bibliographie

A

ADCF, Regards sur les stratégies et les actions économiques locales. Montée en puissance et diversification des compétences intercommunales. ADCF-Caisse des Dépôts et Consignations, 2015

ADCF (février 2009). Réforme de la taxe professionnelle : les enjeux en chiffres, Assemblée Des Communautés de France, 8 pages.

ADCF (Janvier 2013). Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux. Assemblée des Communautés de France, Etude réalisée par Lab'Urba (Françoise Navarre et Marie-Paule Rousseau)

ADEF (1982). Les enjeux de la fiscalité foncière ; expériences françaises et étrangères. Paris - ADEF, dossier.

ADEF (1983). Les enjeux de la fiscalité foncière. Rapport Congrès. Paris–Economica, 287 pages.

Adef, 1990, La rente foncière. Approches théoriques et empiriques, Paris, adef, 247p.

Adef, Louer le terrain pour construire : les pratiques. Études foncières, 1999

Aguilera A. La localisation des services aux entreprises dans la métropole lyonnaise : entre centralité et diffusion. L'espace géographique. 2003 (?)

Aguilera A. et alii (1999), Localisation des activités et mobilité. Lyon, Laboratoire d'économie des transports

Agostini L. (sous la direction de Emeline Hatt et de Bertrand Leroux) *L'industrie, une oubliée des politiques foncières La place du foncier dédié aux activités industrielles dans les politiques foncières menées par les acteurs de la Métropole Nice Côte d'Azur* (mémoire de Master, université Aix-Marseille et, 2013)

Allain R. Formes urbaines et développement urbain durable, *Urbia*, n°11 , pp 43-74, 2010

Alonso Williams, *Location and land use*. Harvard University Press, Cambridge, 1964.

Alonso W., 1961, "A Theory of the Urban Land Market", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 6, p. 149-157

Anas A., R.J Arnott et K.A Small, *Urban Spatial structure*, *Journal of Economic Literature*, 36, 1426-1464, 1998

Andrault Marianne, *une évaluation de l'impact des primes de développement régional (1976-1981)*, *Politiques et management public*, vol. 1, n°4, 1983, p.23-53

Ascher F. *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob (1995)

Assemblée Permanente des Chambres des métiers et de l'artisanat, *L'immobilier d'entreprise artisanale*, Livre blanc : enjeux, stratégies et propositions. 2014

Atger C., « Un aéroport, une plaine, un plan d'aménagement » pp25-27, *Diagonal* juillet 2015.

AUDAL, Lyon Saint Exupéry, espaces d'interface métropolitains, Inter-Scot, diagnostic territorial, documents et acteurs tomes 1 et 2, DDT du Rhône et de l'Isère, mai 2011.

B

Baraud-Serfaty I. Vers de nouveaux modèles économiques urbains. *Pouvoirs Locaux*, Trimestriel N°104 I/2015 (mars 2015)

Baraud-Serfaty I. (2015). *La foncière commune, Une nouvelle organisation de l'action foncière publique*. *La Revue Foncière*, n°1

Badot Olivier, *Théorie de l'entreprise agile*, L'Harmattan, 1998.

Bakys Henry, 1977, *une multinationale régionale*. Centre de recherche universitaire de Paris 8 Vincennes, laboratoire de géographie humaine de Paris Sorbonne. Presses universitaires de Grenoble.

- Barrand Jérôme, *Le Manager agile : Vers un nouveau management pour affronter la turbulence*, Dunod, 2006
- Batsch, L. (2006). Pourquoi les entreprises veulent devenir locataires, *Alternatives Économiques*, 251, 70-71
- Barker Kate, *Barker review of land use planning, final report and recommendations*, 2006
- Beaucire F. , *La ville étalée : un anti-modèle de développement durable ?* *Technicités*, supplément au n°175 du 23 septembre 2009, pp.311-330
- Beaucire F. et Chalonge L., *L'emploi dans les couronnes péri-urbaines, de la dépendance à l'interdépendance*. In *Données urbaines, Economica - Anthropos*, 2011
- Bejjaji Pierre (2013). *L'intervention des collectivités locales en immobilier d'entreprise*. Dossier d'experts, Voiron - Territorial éditions, 60 pages.
- Bertrand N. *L'étalement urbain : enjeux environnementaux et aménagement - planification durable*, in Jean Y. et Baudelle G. (dir.), *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin (2009)
- Bollier D. , *La renaissance des communs, pour une société de coopération et de partage*. Editions Charles Léopold Mayer. 2014
- Bonneville Marc, *La réutilisation des terrains industriels dans le centre de l'agglomération lyonnaise : les nouvelles orientations des politiques municipales*. 1982, RGL – L'Usine dans la ville pp.21-43.
- Bouba-Olga O. , *Les nouvelles géographies du capitalisme*. Seuil. 2006
- Bouba-Olga O. et Grossetti M., *La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?* . 2014. hal-01078207
- Bouba-Olga (O.), Zimmerman (J.-B.), « Modèles et mesures de la proximité », dans Pecqueur et Zimmermann (eds.), *Économies de proximité*, Hermès, 2004, p. 94.
- Boulay Guilhem, *Le prix de la ville. Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille Aix-en-Provence (1990-2010)*. Thèse de doctorat Université d'Aix-Marseille 2012

Boulay G. & Buhot C. (dir). Les mots du foncier, dictionnaire critique. Adef, 2013

Bourdeau-Lepage L. et Huriot J-M, 2005, On Poles and Centers : Cities in the french style, Urban Public Economics Review, 3, 13-36.

Bouvard A. , Les facteurs de localisation des activités économiques : une application à l'aire urbaine de Lyon, mémoire de Master 2 Recherche Transport, Espace, Réseaux, Lyon , Université Lumière Lyon 2 (2008)

Bouvier Michel (2003). Les finances locales, 8ème édition. Paris LGDJ- EJA, 199 pages.

Braye D., rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Sénat, 2008.

Braye D. et Repentin T., 2005, Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, Sénat, Rapport d'information n°442, 76p.

Brunet R., Ferras R., Théry H. (1993), Les mots de la géographie, dictionnaire critique, Paris-Reclus, La Documentation française

Buhot Clothilde, Démythifier le foncier, état des lieux de la recherche, Adef, 2012.

C

Camagni (R.), Maillat (D.) et Matteaccioli (A.), 2004, "Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local, Institut de Recherches Economiques et Régionales", Editions EDES, Neuchâtel

Campagne P., Pecqueur B., 2014, Le développement territorial, une réponse émergente à la crise, éditions Léopold Mayer, Paris.

Carre D. , Levratto N.. Les déterminants territoriaux de la croissance des entreprises. Une analyse sur les établissements pérennes des zones d'emploi métropolitaines entre 2002 et 2009. Rapport pour l'Adcf, 2013. Economix Université Paris Ouest.

Denis Carré et Nadine Levratto, « Politique industrielle et PME : nouvelle politique et nouveaux outils ? », Revue d'économie industrielle [En ligne], 126 | 2e trimestre 2009, document 1, mis en

ligne le 15 juin 2011, consulté le 11 octobre 2016. URL : <http://rei.revues.org.gate3.inist.fr/3965> ; DOI : 10.4000/rei.3965

Catin Maurice et Van Huffel Christophe, " Concentration urbaine et industrialisation ", Mondes en développement, 2003/1 no 121, p. 87-107.

Carroue L., Mondialisation et localisation des activités économiques : les nouveaux défis posés par l'entrée dans le 21^e siècle. Revue Territoires 2040, N°6, 2012.

Caubel D. et Petitet S., 2010, quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain ? " Études foncières n°148, décembre 2010, pp 2-6.

Cauquil Xavier, la ville et l'entreprise aujourd'hui en Europe. Typologie des initiatives locales de développement économique. 2000. Paris L'Harmattan collection « logiques économiques »

CERF Rhône-Alpes, La Lettre du CERF, Dossier spécial : La réserve foncière, un enjeu central dans l'aménagement du territoire, n°1 avril 2011.

CGDD, Ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie. Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure, Revue du CGDD, Mars 2012.

Chalas Y. , Dubois-Taine G., La ville émergente. La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube (1997)

Cheshire, P. (2009). Urban land markets and policy failures, London, UK : The London School of Economics and Political Science.

Chauveau J-P, 1997, jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource, p.325-360 in Contamin B. et Memel-Foté H. Le modèle ivoirien en crise, GDIS/Khartala, Paris Abidjan

Paul Cheshire, Christian Hilbert, Ioannis Kaplanis, « Land use regulation and productivity - Land matters: Evidence from a UK Supermarket chain », document de travail, 2012

Cheshire P., & Hilber , C.(2008). Office space supply restrictions in Britain: the political economy of market revenge. The Economic Journal, 118, 185-221.

Cheshire, P. , Leunig, T., Nathan, M., Overman, H. (2012). Links between planning and Economic Performance. London, UK : The London School of Economics and political science.

Club des opérateurs fonciers. DGHUC / MTETM. Développement des activités économiques et

développement durable : stratégies foncières et immobilières. Marseille, 30 et 31 mai 2005

Colletis Gabriel, Proximities and Productive Encounters: The Case of Development Dynamics in the Region of Toulouse, *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXXII: 2 (Summer / Été 2009), 151-166.

Colletis Gabriel, Gilly Jean-Pierre, Leroux Isabelle, Pecqueur Bernard, Perrat Jacques, Rychen Frédéric, et Zimmermann Jean-Benoît. Construction territoriale et dynamiques productives. par Document de travail du GREQAM

Combes (P.-P.), Mayer (T.), Thisse (J.-F.), 2006, op.cit.

Comby J. Les six marchés fonciers. Une approche des logiques de formation de la valeur. *L'observateur de l'immobilier*, n°175 (1990)

Comby J. et Renard V., 1996, *Les politiques foncières, Que sais-je ?*, 128p.

Comby J. et Renard V., 1985, *L'impôt foncier, Que sais-je ?*, 128p.

Comby J. et Renard V., 1983, " Les problèmes fonciers : un état des lieux ", *études foncières*, n°21, pp.29-31.

Comby Joseph, publié sous le titre «Une ville doit croître ou mourir », in *Ponts et Chaussées Magazine*, décembre 2008, *Les logiques foncières de l'étalement urbain*.

Corpataux José et Crevoisier Olivier, " Gouvernance d'entreprise et mobilité/liquidité du capital : quel ancrage territorial dans une économie financiarisée ? ", *Géographie, économie, société*, 2011/4 Vol. 13, p. 387-411.

Courlet et Pecqueur, *L'économie territoriale (2013) PUG. Certu, Comprendre l'économie des territoires (2012)*, eds Certu.

Crépin O., la zone d'activité économique, un modèle soutenable pour les intercommunalités ?, *Études foncières*, n°148-149

Crozet (M.), Lafourcade (M.), *La nouvelle économie géographique*, coll. « Repères », édition La Découverte, 2009, p. 28

D

Davezies L. , La République et ses territoires, Paris Le Seuil (2008)

Desjardins Xavier et Geneau de Lamarlière Isabelle (sous la direction de.), L'aménagement du territoire en France (2015), La Documentation française (2^{ème} édition)

Delamarre Aliette, Lacour Claude et Thoin Muriel, 50 ans d'aménagement du territoire. Coll. Territoires en mouvement, Datar, 2013. La Documentation française

Delisle J-P et Laine F., Les transferts d'établissements contribuent au desserrement urbain. Economie et statistique, n°311 janvier 1998.

Demazière C. Et al. , Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre. Rapport final, décembre 2012. Citeres-Cnrs, Université de Tours.

Demazière Christophe (2000). Entreprises, développement économique et espace urbain ; Paris - Economica, 189 pages.

Demazière Christophe. Les interventions économiques des collectivités locales In Cahiers français n° 318, 2004 : Décentralisation, Etat et territoires, pp 30-34.

Demazière Christophe. Les interventions économiques des villes In Cahiers français n° 328, 2005 : Villes et territoires, pp 59-65.

Donzel A., François D., Geniaux G., Napoléone C., 2007, Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers, DRE PACA-PUCA, 120p.

Dormois R., Les politiques urbaines, histoire et enjeux contemporains. Presses Universitaires de Rennes, collection didact aménagement. 2015.

Dubois Jérôme, Gestion des collectivités locales et financement des projets territoriaux, Lavoisier, 2011.

Duvillard S., Gillio N., Marchadier O., Pecqueur B., « La dégradation des ZAE : l'obsolescence d'une conception aménagiste ? », juillet 2016. Communication à l'ASRDLF 2016 (Québec)

D'Arcy, E. & Keogh, G. (1999). The property market and urban competitiveness : a review. Urban

studies 36(5), 917-928.

D'Arcy, E. & Keogh, G. (1997). Towards a property market paradigm of urban change. *Environment and planning A*, 29, 685-706.

E

El Mouhoub Mouhoud. Mobilité des ménages versus mobilité des entreprises : des nouvelles marges de manœuvre pour l'action stratégique de l'Etat en direction des régions In *Horizons stratégiques* n° 1, Juillet 2006, pp 44-61.

Eischholtz P., Holtermans R., Yonder E., The economic effects of owner distance and local property management in US office markets, *Journal of Economic Geography* (2015) pp. 1-23.

F

Fainstein Susan S., 2012, Land value capture and justice. Lincoln Institute of land Policy Gregory K. Ingram and Yu-Hun Hong.

Florida R., *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life* (en), 2002 Basic Books

Florida R., *Cities and the Creative Class*, 2005. Routledge.

Fleury A., Vers une financiarisation de la production des espaces publics en Europe ?, *Revue Collage* 2/2014.

Fouchier V. L'emploi à l'avant-garde de la rurbanisation, *Études foncières* 95 2002.

Fujita M. et Thisse J-F, "Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives ", *Annales d'Economie et Statistiques* (1997).

François H. et al. " De la ressource à la trajectoire : quelles stratégies de développement territorial ? ", *Géographie, économie, société*, 2013/3 Vol. 15, p. 267-284.

G

Gagné Carl. Mondialisation, concurrence et métropole In Revue d'économie Financière n° 86, mai 2006, 18 pages.

Gaigne C. , Pigue V. , Schmitt B. , Concentration urbaine, dispersion périurbaine et rurale de l'emploi industriel : une analyse structurelle-géographique, In Concentration économique et ségrégation spatiale Mignot J-P et Buisson M-A, DeBoeck 2005.

Gaschet Frédéric, Pouyanne Guillaume. Nouvelles centralités et valeurs immobilières : vers un découplage des centralités résidentielles et économiques ? (27 pages). Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2011/3 (juin).

Gaschet F. et Lacour C., 2002, Métropolisation, Centre et centralité, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 1, pp 49-72.

Gaschet F. , 2003, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, Émergence de pôles secondaires et rôle des macro-agents urbains au sein de l'agglomération bordelaise, 2003/5 (décembre) , p.707-732.

Gay et Vant, Saint-Etienne Métropole où le découpage du territoire minime, Revue de géographie de Lyon, vol. 1997, vol. 72 n°3.

Gilli F. 2004, Choix de localisation des entreprises et périurbanisation des emplois. Thèse de doctorat, Lille. Université de Lille 1.

Gilli F. Le desserrement de l'emploi dans la Région urbaine de Paris, 1975-1999 DRE Ile-de-France 2003.

Gillio Nicolas, 2015, La mutation des espaces d'activités économiques et commerciales, in Données Urbaines Vol.7 coordonné par M-F Mattei et D. Pumain, Economica-Anthropos.

Gillio Nicolas, 2011, La dissociation, Études Foncières n° 149, janvier-février 2011, pp 22-25.

Gillio N., Cerema, 2014, « Zones d'activités économiques en périphérie : les leviers pour la requalification », Collection Connaissances.

Gillio N., Communication aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg (décembre 2014), Atelier Jeunes chercheurs des ETS. CNFPT-INET, Lyon.

Gillio N., Ravalet E.. Comprendre l'économie des territoires. Certu collection Références, 2012.

Gillio N., Roche-Woillez G. Le desserrement des activités économiques. Série " Économie territoriale et urbaine " n°5, CERTU 2011.

Glaeser Edward L., Kahn Matthew E., The greenness of cities: Carbon dioxide emissions and urban development, Journal of Urban Economics, Volume 67, Issue 3, May 2010, Pages 404-418, ISSN 0094-1190, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2009.11.006>.

Glaeser Edward L., Kahn Matthew E., , 2004. Sprawl and urban growth, in Henderson et Thisse, éd., The Handbook of Regional and Urban Economics, 4, Amsterdam : north-holland.

Gollain V. 2012, foncier économique, quel poids pour l'attractivité francilienne ?, in Les cahiers de l'IAU, n°163, septembre 2012.

Goux Jean-François (sous la direction de) Économie du logement, École d'Architecture de Saint-Étienne, 1989.

Goux Jean-François, Éléments d'économie immobilière, Paris, Economica, 1978, 249 p.

Granelle Jean-Jacques (sous la direction de), La Rente foncière, approches théoriques et empiriques, Association pour le développement et la diffusion des études foncières, Paris, 1990, 247 p.

Granelle Jean-Jacques, Économie Immobilière, Economica, 1998, 534 p.

Guelton S., Des gestions patrimoniales diverses et variées, in Fonciers en partage, Les cahiers de l'IAU IdF, n°163 septembre 2012.

Guelton S., Navarre F. et Rousseau M.-P., 2011, Économie de l'aménagement, Éditions Soteca, 252p.

Guelton S., des outils de gestion pour la maîtrise des changements urbains (Mémoire pour l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches). Université Paris Val de Marne (Institut d'urbanisme de Paris). Mai 2009.

Guelton S. (ss dir.), 2013, le foncier en Île-de-France : retour sur 10 idées reçues, 194 p.

Guengant A., 1992, Les coûts de la croissance périurbaine, Paris, adef, 155p.

Guengant A., Taxe professionnelle et intercommunalité, LGDJ. 1992.

Guéringer A. et al, « Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. Une mise en perspective », Revue d'Economie Régionale & Urbaine 2016/4 (Ocotbre), p.693-712.

Guigou J-L, La rente foncière - les théories et leur évolution depuis 1650, Economica, 1982, 954 p.

Parmi les 40 textes analysés par Jean-Louis Guigou dans son ouvrage, nous avons notamment retenu ces auteurs et leurs ouvrages :

Cantillon R., Essai sur la nature du commerce en général (1755). Paris INED, 1952.

Smith A. , Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations (1776)

Marx K. , Le capital tome III, livre III, éditions sociales, Paris 1974.

Dunn E.S., The location of Agricultural Production, University of Florida Press, 1967.

Say Jean-Baptiste, Traité d'économie politique, chap. IV : Des agents naturels qui servent à la production des richesses et notamment des fonds de terre (1803) repris par Calmann Levy, 1972.

Menger C., Les principes d'économie politique, chap. III : La théorie de la valeur (1871) repris par Free Press, Illinois, 1950.

Chamberlin E., La théorie de la concurrence monopolistique – la rente urbaine considérée comme revenu de monopole (1933), Paris, PUF, 1953.

Clark J.B., Distribution of Wealth, chap. XIV : La rente foncière et les rentes de facteurs, collection des grands économistes, par James Dalloz, 1947.

Allais M., Traité d'économie pure, chap. VI : La rente foncière, Imprimerie nationale, Paris, 1943.

H

Halbert L. Le desserrement intramétropolitain des emplois d'intermédiation : une tentative de mesure et d'interprétation dans le cas de la région métropolitaine parisienne Géographie, économie, société 2005.

Henderson J. V., (2000), "The effects of urban concentration on economic growth", NBER, working paper, n° 7503.

Hennebery J., Mc Cough T. & Mouzakis F., 2005, Estimating the impact of planning on commercial property markets. In Adams, Watkins & White (eds) Planning, public policy & property markets. Oxford : Blackwell Publishing , Ltd..

Hennebery, J. & Halleux, J-M (2008). Les effets de la qualité paysagère sur les marchés fonciers et immobiliers. In creating a setting for investment (pp.26-36). Sheffield : consortium CSI.

Hemmungs Wirtén Eva. Passé et présent des biens communs. De l'utilisation des terres au partage d'informations. Publié dans lavedesidees.fr, le 17 septembre 2013. Traduction de Herrera C., Duvillard S., 2009. Ressource territoriale et multifonctionnalité des territoires : Eléments de réflexions.

Hotelling H., 1929, "Stability in competition", Economic Journal, 39, p. 41-57.

Houdebine et Schneider, 1997. Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises, Economie et Prévision, n°131, pp. 47-64 .

J

Jalabert G., Fischer A., Malezieux J., Annales de Géographie 109, n614-615, 2000. Industrie et aménagement, p.557.

Jallas Michel (2003). Moderniser et gérer durablement une zone d'activités économiques communale ou intercommunale. Guide méthodologique à l'usage des acteurs du développement local. Paris ETD, 115 pages.

I

IAU-IdF, Fonciers en partage, Les Cahiers de l'IAU îdF n° 163 - septembre 2012.

IAU-Idf, Quel foncier pour le maintien d'activités sous contraintes ? (Etude exploratoire sur l'utilisation de l'inventaire des sites mutables de l'IAU IdF), mai 2013.

IEIF, 2010, Le marché immobilier français 2010-2011 : bureaux, locaux d'activités, entrepôts, commerces, logements, chiffres, analyses, Delmas-IEIF, 417 p.

K

Kebir, L. (2004) 'Ressources et développement régional: une approche institutionnelle et territoriale, Thèse de Doctorat, Université de Neuchâtel.

Kim, J.H. (2011). Linking land use planning and regulation to economic development : a literature review. *Journal of planning literature*, 26(1), 35-47.

Klein (O.), « Des districts industriels à la proximité : l'analyse critique de la communication au-delà de la métaphore spatiale », dans *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, 2000, p. 281-300.

Krugman P. , *Geography and Trade* MIT Press (1992).

Krugman P. , "Increasing returns and economic geography" *Journal of political economy*, vol 99 (3), pp483-499.

Krugman (P.), « Rendements croissants et économie géographique », dans Rallet et Torre (dir.), *Économie industrielle et économie spatiale*, *Economica*, 1995, p. 317-334.

L

Laborie J.P. Le desserrement des activités, in L'enjeu périurbain La Documentation française. 1982.

Lacour C. et Puissant S. (eds), La métropolisation, Paris, Anthropos-Economica (1999).

Lacaze Jean-Paul, 2012. Les méthodes de l'urbanisme, PUF, 2012 .

Lambotte J-M, Les parcs d'activité en Wallonie : quels besoins fonciers pour quels développements ? Territoires Wallons, Séminaire de l'Académie Wallonie-Europe, Mai 2008.

Laval C., 2007, L'homme économique. Essai sur les racines du néo-libéralisme, Gallimard, 396 p.

Leroux B., Cerema, 2014, « Politiques foncières en faveur du logement : regards croisés sur trois agglomérations » (Rapport de synthèse).

Logement et habitat, l'état des savoirs, sous la direction de Marion Segaud et Jacques Brun, La Découverte, Paris, 1998, 411 p.

Lemercier E. , Rousier N., Padeiro M., Les stratégies de localisation des activités économiques et les logiques de développement durable des territoires : synthèse des trois séances de l'atelier , Paris Puca (2010).

Lefebvre Henri, La production de l'espace, Anthropos, 1974.

Lefebvre H. , du rural à l'urbain, Editions Anthropos, Paris 1970.

Le Roy E. 2011, la terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière, LGDJ l'extenso, Paris, 441p.

Linossier R. , Novarina G., Seigneuret N., Trotta-Brambilla G. , Les espaces économiques de la ville. Spécialisation et intégration (juin 2014). (PUCA, Pacte, IUG).

Lipietz A., 1981, Le tribut foncier urbain, circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti, Paris, Maspéro, 290p.

Losch A. The economics of location, Yale University Press, 1954.

Loupias et Michel, 1997. Annales d'économie et de statistique, n°48, 1997.

Louw, E. , Van der Krabben, E., & Van Amsterdam, H. (2012). The spatial productivity of industrial land. Regional Studies, 46(1), 137-147.

Lorrain D., "La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle. ", EspacesTemps.net, 24 juin 2013. <http://www.espacestems.net/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>.

M

Magnaghi Alberto, La biorégion urbaine (petit traité sur le territoire bien commun). Eterotopia France / rhizome, 2014.

Madiès Thierry et Paty Sonia, « Modèles de concurrence fiscale » (Economie géographique, 2000 Economica).

Madiot Yves et Gousseau Jean-Louis, Collectivités locales et développement économique (éditions de l'Imprimerie nationale, Dexia), 2002.

Mangin D. La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine, Paris Editions de la Villette (2004).

Margary F. LA localisation des activités économiques et son impact sur l'étalement urbain, un projet de fin d'études en génie de l'aménagement, Tours, Département Aménagement, Université François-Rabelais (2012)

Martinez M. (dir.), Pratiques (Les) des baux sur terrains à bâtir. T1. État des lieux en France et à l'étranger. Rapport pour le ministère du Logement, PUCA, 1998.

Marshall A. , Principles of Economics, Ed. Mac Millan, Londres (1890)

Maurel (F.), Puig (J.-P.), « Les causes économiques de la croissance urbaine », dans Institut des villes, Villes et Économie, La Documentation française, 2004, p. 59-84.

Merlin Pierre et Choay Françoise (sous la direction de), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. PUF, Quadrige (2ème édition), 2009.

Métropole Savoie. SCoT Métropole Savoie, évaluation des résultats – perspectives. Juin 2015.

Merenne-Schoumaker, B. " L'avenir des zones d'activités économiques en Wallonie ", Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement [En ligne], 3 | 2007, mis en ligne le 15 octobre

2012, consulté le 15 mars 2014. URL : <http://tem.revues.org/725>.

Million F., La singularité des établissements implantés dans les zones d'activités. Communication à l'ASRDLE, 2008.

Mills E. S. (1972). *Studies in the Structure of the Urban Economy*, Johns Hopkins Press. Baltimore.

Mingou C. N. (2011) *Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France*. Sous la direction de Sonia Guelton, Institut d'urbanisme de Paris - Lab'Urba, Université de Paris Est Créteil.

Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Puf, 10ème édition mise à jour août 2013 (1ère édition 1990).

Muth R.-F. , 1969, *Cities and Housing*, University of Chicago Press, 355 p.

N

Nappi-Choulet I., 2010, *L'immobilier d'entreprise, analyse économique des marchés*, Paris, Economica.

Nappi-Choulet I., 2009, *Les mutations de l'immobilier. De la finance au développement durable*, Paris, Autrement.

Nappi-Choulet Ingrid, *Les bureaux, analyse d'une crise*, Publics, 1997, 181 p.

Needham, B., & Louw, E. (2006). Institutional economics and Policies for changing land markets : the case of industrial Estates in the Netherlands. *Journal of property research*, 23(1), 75-90.

Observatoire national de la consommation des espaces agricoles. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, sous-direction de la biomasse et de l'environnement, bureau du foncier et de la biodiversité. *Panorama de la quantification, de l'évolution nationale, des surfaces agricoles*. 2014.

Ostrom E. , *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, 2010.

P

Park, Robert, Burgess Ernest, McKenzie R., *The City*. The University Press of Chicago, 1925.

Pecqueur B. Et Courlet C., *L'économie territoriale*. PUG, 2013.

Pecqueur B., Gumuchian H., 2007. *La ressource territoriale*. Economica-Anthropos.

Pecqueur (B.), Zimmerman (J.-B.), *Économie de proximités*, Hermès, 2004, p. 17.

Persyn N., Thèse de doctorat en géographie, aménagement de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sous la direction de Francis Beaucire et Xavier Desjardins. *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*. Novembre 2014.

Piron O, *Les déterminants économiques de l'étalement urbain*, *Etudes foncières*, n°129

Perroux (F.), « Notes sur la notion de pôles de croissance », dans *Économie appliquée*, nos 1-2, 1955, p. 307-320.

Petty W. , *Traité des taxes et contributions (1662)* In *Les œuvres économiques de W. Petty*, Paris 1905, Editions V. Giard et F. Brière, Bibliothèque nationale d'économie politique.

Pisani E., *Utopie Foncière*. Gallimard, 1977 © Editions du Linteau 2009.

Polese M. , Shearmur R., 2005, *Economie urbaine et régionale*, Economica, 376 p.

Porter M. *L'avantage concurrentiel des nations*, 1994.

Poupard G., " Territoires : du foncier pour les emplois ", *Population et Avenir* n°713 Mai-juin 2013.

Puca, *Localisation des activités économiques et développement durable des territoires (programme de recherche) : les cinq recherches, la table ronde " Mutations de la société et nouvelles formes d'organisation des entreprises et de leur immobilier "*. MLET / MEDDE, 2014 ;

Q

Quesnay F. et Mirabeau, *Philosophie rurale (1763)*. Paris, Simon et Amsterdam, Les librairies associées.

Quignon Emilie, QUIGNON Émilie. Une approche intégrée pour l'action publique territoriale : l'exemple des zones d'activités économiques dans le Rhône, les Ardennes et le Vaucluse, sous la direction de Jacques Bonnet. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2013.

R

Raimbault N., Ancrer le capital dans les flux logistiques : la financiarisation de l'immobilier logistique. *Communication au 51^{ème} colloque de l'ASRDLF Marne-la-Vallée 2014.*

Raffestin C., 1983, " Régulation, échelles et aménagement du territoire ", Médecine et Hygiène, n°1539, pp.4033-4034.

Raffestin Cl. (1980), pour une géographie des pouvoirs, Litec .

Renard V., 2003, " Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers. Quelques mécanismes de base de l'économie foncière urbaine ", pp.95-108, Prager J.-C., Villes et économie, La documentation française, Paris, 311p.

Renard V., 2008, " La ville saisie par la finance ", Le Débat, n°148, www.le.debat.gallimard.fr

Ressources Territoriales, Politiques Publiques et Gouvernance. Rapport final commun RessTerr Rhône-Alpes & RessTerr Auvergne, janvier 2012. PACTE - METAFORT - GIS Alpes du Nord.

Ricardo D. , Principes de l'économie politique et de l'impôt, chapitre II, de la rente de la terre (1817), traduction française Calmann Levy, 1970.

Roncayolo Marcel. L'espace français, 1989, Le Seuil.

Roncayolo M., 1996, Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille, EHESS, 507 p.

S

Scherrer Franck, Vanier Martin (2013), « Villes, territoires réversibilité », Paris, Hermann, p. 11-23

Simon Guy, Henneberry John et Rowley Steven, Development cultures and urban regeneration, Urban studies 2002 vol 39.

Stull, W. J. 1975. Community environment, zoning, and the market value of single family homes.

Journal of Law and Economics 18 (2): 535–558.

T

Topalov Christian, Le Logement en France, histoire d'une marchandise impossible, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987, 437 p.

Topalov Christian, Capital et propriété foncière, introduction à l'étude des politiques foncières urbaines, Centre de sociologie urbaine, Paris, 1973, 264 p.

Torre (A.), « Retour sur la notion de proximité géographique », dans Géographie, Économie, Société, vol. 11, n° 1, 2009, p. 63-74.

Torre André, « Théorie du développement territorial », Géographie, économie, société 2015/3 (Vol. 17), p. 273-288.

Torre André et Kirat Thierry, Territoires de Conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace ; Kirat Th., Torre A. (eds), L'Harmattan, 2008.

Torre André et Kirat Thierry, Conflits d'usages et dynamiques spatiales les antagonismes dans l'occupation des espaces périurbains et ruraux (I et II). Kirat Th., Torre A. (eds), 2006 et 2007 Géographie, Economie, Société Vol. 8, n°3 et Vol. 9, n°2.

Trotta-Brambilla G. et Dugua B., *Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale : exemple de la plateforme Lyon-Saint Exupéry*. Géocarrefour, [en ligne] Vol 87/2 2012.

Turok I. Property-led regeneration: panacea or placebo? Environment and Planning A, vol 24 pp361-79 (1992).

Turgot A R. , Réflexion sur la formation et la distribution des richesses, 1776.

V

Vandermeer M-C et Halleux J-M, Le rôle de l'immobilier d'entreprise dans la compétitivité des territoires : le cas de la Wallonie. Les cahiers du développement durable, UNIL.

Venables (A.-J.), "Equilibrium location of vertically linked industries", in International economic review, no. 37, 1996, p. 341-359.

Vilmin Thierry, Association pour le développement et la diffusion des études foncières, Paris, 1993, 186 p.

Vilmin Thierry, L'aménagement urbain en France, Certu, 2008.

Von Thunen J.H von Der Isolierte Staat in Beziehung auf Land wirtschaft und Nationalökonomie, 1826-1863.

W

Walras L., L'économie politique et la justice, section IV : de la rente foncière (1860).

Watkins C.- A., 2001 (in Boulay, 2011), "The definition and identification of housing submarkets", Environment and Planning A 33, p. 2235-2253.

Y

Yeates M. et B. Garner, 1980, The North American City, San Francisco : Harper & Row.

Articles de presse :

Revue Française de Finances Publiques – Dossier « Les aides au développement économique local – Actualités, Instruments, Perspectives », n°109-2010, Editions Extenso.

The Economist, “Space and the city. Poor land use in the world’s greatest cities carries a huge cost”.
April 4th 2015.

Les Echos « Quand l'agrandissement des PME bloque sur les questions foncières ». Par Hubert Vialatte, 3 juillet 2013.

Maires de France, Comment proposer du foncier adapté aux entreprises ? n°1435 octobre 2014.

Entretiens individuels

Liste des personnes rencontrées à titre exploratoire :

Marc Henrion, membre de l'Institut de l'épargne immobilière et financière (IEIF), directeur de Kepler Corporate Finance et ancien responsable opérationnel d'une SEM d'Aménagement en Ile-de-France (12 juin 2013)

Ingrid Nappi-Choulet, professeure à l'ESSEC et titulaire de la Chaire en économie immobilière. Enseignante à l'Université Paris 1. (novembre 2012). Dans le cadre du séminaire technique partenarial sur la requalification des espaces commerciaux organisé à Paris.

Arnaud Syoen, responsable « Stratégie territoriale » chez DTZ France en charge des comptes « Collectivités » de la société depuis 8 ans (20 juin 2013)

Magali Marton, directrice de la recherche chez DTZ France (21 juin 2013) dans le cadre du club Economie de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

Christine Encinas, Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, chargée d'études en immobilier d'entreprise depuis 10 ans (2 juillet 2013)

Ludovic Halbert, chercheur et enseignant au LATTES-ENPC sur l'Immobilier d'entreprises et les circuits de financement, IUL (juin 2013) dans le cadre du Forum urbain de l'Institut d'urbanisme de Lyon

Nicole Rousier, chargée de mission au PUCA (2012) dans le cadre du séminaire Puca « Localisation des activités économiques et développement durable »

Paul Boino, Enseignant-chercheur à l'Université Lyon 2 et directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon (2013-2013)

Liste de personnes rencontrées à titre spécifique

1/ Aménagement économique et intervention foncières des collectivités territoriales

Pierre Beijaji, Consultant en finances et fiscalité locales chez Stratorial Finances et élu à la mairie de Grenoble (février 2015)

Dominique Rilhe, Directeur du service développement économique de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais (août 2015)

Michèle Roche, directrice du syndicat mixte du Parc d'activité de Rovaltain (novembre 2015)

Stéphanie Bouchez, chargée de mission à l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France (novembre 2014)

Jean-Christophe Poussin, chargé d'études à l'établissement public foncier de Bretagne (2014)

Philippe Soler, Directeur du développement économique au Sicoval (2015)

Emmanuel de la Masselière, directeur de la stratégie à l'Etablissement Public d'Aménagement de la Plaine de France (Janvier 2015)

Axel Riehl, Consultant chez CMN Partners puis responsable de l'aménagement économique à la Métropole de Lyon (juin 2013)

Jocelyne Brosse, Chargé de mission développement territorial Drôme-Ardèche (13 janvier 2016)
Direction régionale Rhône-Alpes et Auvergne de la Caisse des dépôts et consignations

2/ Zones d'activités économiques et entreprises

Nadège Chambon, chargé de mission Urbanisme-Foncier à CCI France (Décembre 2013)

Joël Monti, délégué général de l'association PALME (2014)

Bruno Borius, Directeur opérationnel de la société Proudreed spécialisé dans l'immobilier d'entreprise et propriétaire de parcs d'activités industrielles (juillet 2014)

3 / Planification et foncier économique

Yann Léger, directeur des études, SAFER Rhône-Alpes (Octobre 2012) dans le cadre des Rencontres nationales de l'économie territoriale (Suze la Rousse, Drôme)

Olivier Baudy, directeur du Syndicat mixte du Scot de la Plaine de Valence (2012) dans le cadre des Rencontres nationales de l'économie territoriale (Suze la Rousse, Drôme)

Philippe Gauvrit, Directeur adjoint au développement économique de Saint-Métropole (2012), dans le cadre des Rencontres nationales de l'économie territoriale (Suze la Rousse, Drôme)

Entretiens individuels dans le cadre des études de cas

Entretiens dans le cadre de Métropole Savoie

Organisme	Nom prénom	Fonction	Date de l'entretien
Mission Développement Prospective	Guillot Jean-Marie	Directeur	24 avril 2015
Syndicat mixte du Parc d'activités	Jean-Jacques Duchêne	Délégué général	24 avril 2015
Syndicat mixte du Scot Métropole Savoie	Stéphane Caviglia	chargé de mission	19 juin 2015
Communauté d'agglomération du Lac du Bourget	Thierry Maillan	directeur du développement économique	28 avril 2015
Chambéry Métropole	Alain Gozdek	directeur du développement économique	28 avril 2015
Sénat	Jean-Pierre Vial	Sénateur de la Savoie et ancien élu président du Conseil général de Savoie	30 mars 2016
CBRE - AXITE	Xavier Trolliat	directeur de l'agence AXITE	03 février 2016
Sogelym Steiner	Joëlle Strippolli	Directrice de l'agence Isère – Savoie – Haute Savoie	12 juin 2015
Société d'Aménagement de la Savoie	Alain Jaffron	Directeur général	3 février 2016
Caisse des Dépôts et Consignations Direction régionale Rhône-Alpes Auvergne	Jocelyn Brosse	Responsable développement territorial Drôme et	2 février 2016
Société R2i	Monsieur Bianco	gérant d'une SCI sur Savoie technolac	02 février 2016
Direction départementale des territoires de Savoie	Annie Genevois	responsable Observatoire foncier départemental	3 février 2016

Entretiens dans le cadre du projet de la Plaine de Saint-Exupéry

Organisme	Nom Prénom	Fonction	Date de l'entretien
Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise	Emmanuel CELLIER	Chargé de mission Projets partenariaux et prospective	21 octobre 2015
Direction départementale des territoires du Rhône	Maeva ASSEMAT	Chef du service Aménagement et Connaissance des territoires	22 octobre 2015
Communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI)	Stéphane RABILLOUD	Directeur de l'aménagement	4 novembre 2015
FONCEO	Serge BARANIECKI	Dirigeant	23 novembre 2015
EPORA	Aymeric FABRIS	Directeur territorial Isère	25 novembre 2015
Communauté de communes de l'Est Lyonnais	Emmanuel GIRAUD	Directeur de l'aménagement et du développement	26 novembre 2015
CCI Nord-Isère	Pascale BESCH	Directrice générale adjointe	11 décembre 2015
Citeliance	Karine LELIEVRE	Consultante	3 décembre 201
Pôle d'intelligence logistique	Laurent LAMATIERE	Président	18 décembre 2015
Pôle d'Intelligence Logistique	Claire Ribouillard	Déléguée générale	18 décembre 2015

Participation, animation ou organisation d'Ateliers et de séminaires à titre professionnel (Certu, Cerema et Aradel)

Lors de la conception et de la participation à des séminaires et groupes de travail professionnels sur le développement économique territorial et sur les politiques foncières, il a été possible de tester plusieurs questionnements ou de vérifier leur pertinence. Ces « cadres » professionnels et techniques ont souvent été organisés dans le cadre professionnel du Certu puis du Cerema Territoires et ville.

Il ne s'agit pas de cadres scientifiques construits ad hoc pour la recherche. Pour autant, ils forment des lieux et des scènes très utiles car très « ouverts » pour la construction d'une problématique de recherche.

Nous avons collecté les principales informations et réalisé des comptes-rendus et parfois publié des synthèses de ces séminaires et groupes de travail. Plusieurs questions importantes pour la recherche ont été abordées tout en rassemblant un large panel d'acteurs (professionnels – chercheurs- consultants) :

- **Séminaires scientifiques organisés par le PUCA** entre 2010 et 2013 sur le programme de recherche « *localisation des activités économiques et développement durable* » dont les ressources documentaires sont consultables ici :

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/localisation-des-activites-economiques-et-a248.html>

- **Séminaires techniques partenariaux organisés par le Certu, l'Adcf, CCI France et Etd avec la participation de l'Adef sur les enjeux fonciers des activités économiques :**

2011 : atelier dans le cadre des assises nationales du foncier (juin 2011, Lille)

2012 : séminaire sur la requalification des espaces commerciaux (3 séances à Paris)

2013 : séminaire sur les zones d'activité économique (3 séances à Paris)

- **Ateliers de retours d'expériences et de capitalisation sur le foncier d'activité organisés par Aradel (mai 2014) :**

Retour d'expériences de l'AURG sur accompagnement des collectivités par Philippe Colleu et Julien Clementi.

Le témoignage de Frédéric Delattre sur la préservation des espaces agricoles de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais.

Témoignage de Jean-Paul Soulier Proudreed foncière privée dédiée aux activités économiques. Les facteurs déterminants du foncier pour Proudreed et les entreprises, comment Proudreed travaille avec les collectivités et exemples d'opérations en Rhône-Alpes.

Témoignage de Michèle Roche, Directrice du Syndicat Mixte Rovaltain : Optimisation du foncier, environnement et projets économiques, comment cela s'articule dans l'écoparc ? Quels sont les facteurs clés pour faciliter le dynamisme économique ?

Visite de l'Ecoparc Rovaltain : l'aménagement du site, les services inter-entreprises.

- **Journée d'échanges d'expériences et de capitalisation sur la mixité fonctionnelle et les activités économiques organisée par Aradel (février 2014) :**

Intervention de Philippe de Longevialle, Vice – Président de Grenoble Métropole et Président de la SAGES,

Intervention d'un promoteur immobilier Destim (Philippe Moncada),

Intervention d'un expert pour introduire les retours d'expériences par Nicolas Gillio (Cerema)

- **Séminaire organisé par le Centre d'étude et de Ressource sur le Foncier en Rhône-Alpes** à Bourgoin -Jailieu (21 janvier 2014) sur la maîtrise publique du foncier économique :

Interventions de :

Jean-Jacques Duchêne, Directeur général de Savoie technolac,

Philippe PLANTAGENEST, Directeur - E.A.U.,

Vincent DAON, Directeur général - Syndicat mixte de la ZIP

Serge MERCIER, Responsable Commercial Régional SOGARIS

- **Séminaire organisé par le Réseau des Jeunes chercheurs sur le Foncier** le 14 novembre 2014 (Avignon) et consacré à :

« Les propriétaires publics, des propriétaires fonciers comme les autres ? »

Les questions relatives au foncier d'activité et aux enjeux fonciers d'activités économiques spécifiques (activités portuaires, gestion des Ports autonomes) et du foncier ferroviaire ont été abordées par des doctorants :

Marion Magnan, La gestion foncière dans les grands ports maritimes français, entre mission d'utilité publique et activité commerciale: un modèle en transition.

Félix Adisson, Les entreprises ferroviaires sont-elles (devenues) des propriétaires comme les autres? Une lecture comparée de la structuration des activités immobilières de RFF, SNCF et Ferrovie dello Stato (1990 – 2014).

Conférence donnée par Étienne Le Roy, Anthropologue du droit, La Terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière.

Claire Auzéby – Responsable patrimoine du Grand Port Maritime de Marseille

Bénédicte De La Guèrièrre – Déléguée de rivages adjointe PACA Conservatoire du Littoral

Christian Gros – Maire de Montoux, Président de l'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse

Max Raspail – Maire de Blauvac, Président de la Commission Aménagement du Territoire, Agriculture, alimentation Conseil Départemental du Vaucluse

- **Groupes de travail nationaux du Ministère de l'écologie et de l'égalité des territoires Sous direction à l'Aménagement durable (2014-2015) :**

Stratégie foncière des collectivités en faveur du logement et du maintien des activités productives – 6 entretiens individuels préparatoires et 3 séances de travail avec notamment : Nadège Chambon - chargée de mission Urbanisme et aménagement, CCI France

Claude Bertolino - Directrice générale de l'EPF PACA,

Stéphane Rabilloud - Directeur de l'aménagement à la CAPI

Jean-Louis Fournier - Directeur de la stratégie foncière à la Communauté urbaine de Bordeaux,

Ronan Marjolet – Chargé de mission Foncier à la Communauté d'agglomération de la Région de Saint Saint-Nazaire

François Mollard - Directeur du service foncier à la Ville de Grenoble

Arnaud Portier – Directeur de l'Établissement public foncier du Pays Basque

Laurent Warnier - Directeur opérationnel, Crédit Foncier et Immobilier

Patricia Vornich – Responsable de l'unité développement urbain à la direction du foncier et l'immobilier de la Métropole de Lyon

Philippe Vansteenkiste, Directeur de l'Établissement public foncier de Haute Savoie

Grille d'entretien Acteurs publics

(Collectivités, Syndicat Mixte, SEM, EPF ou SPLA)

1/ Questions sur Organisation / Profil / Missions de l'interlocuteur

- Nom – Prénom
- Organisme
- Fonction dans l'organisme
- Positionnement du service / direction dans l'organisme : sous l'autorité de " " ; mission transversale ; etc.
- Ancienneté dans le poste ou la fonction
- Profil – Compétences

2/ Quels sont les principaux enjeux de développement économique sur votre territoire ? Quels sont ceux que vous identifiez concernant l'aménagement et le développement urbain ?

- Revitalisation économique du territoire (reconversion industrielle, développement de l'ancrage territorial des activités en lien avec une économie des circuits courts et du développement territorial intégré)
- Gestion du développement économique territorial (stratégie filières, appui aux clusters et Pôles de compétitivité) et maîtrise du développement par l'attractivité (marketing territorial, stratégie de développement exogène, etc.)
- Développement économique métropolitain avec "sous-territoires" aux caractéristiques marquées mais impactés par des effets externes négatifs (coûts du foncier, problèmes de maintien des activités productives et de logement social)
- etc.

3/ Dans quelle mesure ces enjeux exercent-ils une influence sur l'action foncière et sur l'aménagement urbain sur votre territoire ?

4/ Quels sont les documents et démarches publiques qui formalisent ces relations (de manière directe / indirecte / implicite) entre action foncière et développement économique ?

5/ Quels sont les instruments utilisés pour une intervention foncière publique actuellement et depuis ces 10 dernières années ?

6/ Quels sont les principaux acteurs publics avec qui vous travaillez ou qui travaillent sur les enjeux cités ?

7/ Quels sont les acteurs privés (propriétaires fonciers, entreprises utilisatrices, commercialisateurs – brokers) avec qui vous travaillez ? Préciser la nature des relations (transaction immobilière, conseil – expertise, soutien – aide financière).

8/ Questions sur missions et actions de l'interlocuteur / foncier économique :

- Quelles sont les principales missions et actions que vous exercez sur le foncier / le développement économique / l'urbanisme / l'aménagement économique ?
- Quelles sont les principales actions qui relèvent de votre organisme sur le foncier et les activités économiques ?

9/ Le contexte économique et institutionnel récent a évolué et entraîne des mutations sur les politiques publiques locales : Quels impacts pour vous et votre collectivité ? Sur les politiques de votre organisme ?

Grille d'entretien Acteurs privés

(promoteurs, investisseurs, entreprises locataires utilisatrices)

1/ Questions sur Organisation / Profil / Missions de l'interlocuteur

- Nom – Prénom
- Organisme / Entreprise
- Fonction dans l'organisation
- Ancienneté dans le poste ou la fonction
- Profil – Compétences

2/ Quelle est votre "vision" et votre analyse des territoires / régions sur lesquels vous intervenez ? S'agit-il plutôt des enjeux suivants ou de l'un d'entre eux :

- Revitalisation économique du territoire (reconversion industrielle, développement de l'ancrage territorial des activités en lien avec une économie du développement territorial intégrée)
- Gestion du développement économique territorial (stratégie filières, appui aux clusters et Poles de compétitivité) et maîtrise du développement par l'attractivité (marketing territorial, stratégie de développement exogène, etc.)
- Développement économique métropolitain avec "sous-territoires" aux caractéristiques marqués mais impactés par des effets externes négatifs (coûts du foncier, problèmes de maintien des activités productives et de logement social)
- Autre : précisez

3/ Quels sont les projets emblématiques de ce territoire qui participent à une stratégie foncière / immobilière selon votre entreprise ?

- Projet urbain et de territoire
- Projet d'infrastructure (transports : fer-route-air ; numérique : fibre optique -THD)
- Implantation de Grands Comptes – Corporate récents
- Choix indépendant de votre entreprise (sans lien direct avec un projet emblématique)

Précisez le projet et ce qui a motivé votre déploiement en termes de choix de localisation

4/ Peut-on parler d'une articulation entre ces projets et le développement de vos actifs ?

Si oui, dans quel sens ?

5/ Quels sont les principaux acteurs publics avec qui vous travaillez ou qui travaillent sur les enjeux cités ?

S'agit-il d'une : SEM, SPL, EPF, EPA ou Collectivité en direct ?

6/ Comment définiriez-vous vos relations avec les collectivités territoriales / Etat / Organismes parapublics ? Quel rôle joue les élus locaux ?

7/ Quels sont les autres acteurs privés (propriétaires fonciers, entreprises utilisatrices, commercialisateurs – brokers) avec qui vous travaillez ? Préciser la nature des relations (transaction immobilière, conseil – expertise, soutien – aide financière).

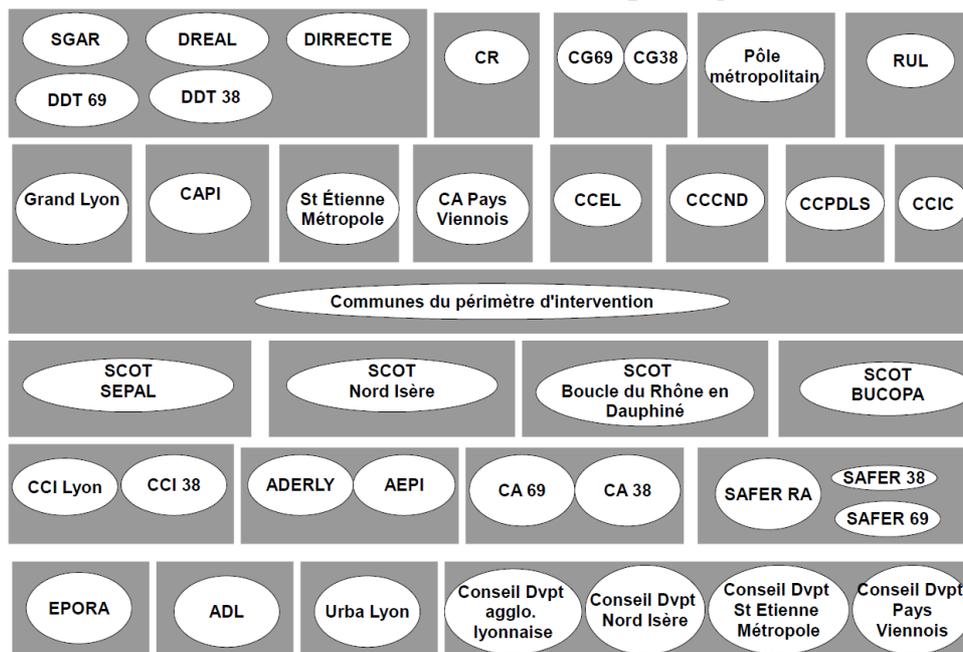
8/ Quelles sont les indicateurs / analyses sur lesquels vous vous appuyez pour piloter les actifs immobiliers que vous détenez ? (sources, méthodes de calcul, fréquence d'utilisation, finalité, etc.)

9/ Le contexte économique et institutionnel a évolué en profondeur : Quels impacts pour vous et votre entreprise ?

Plaine de Saint-Exupéry : documentation technique

Sources : DDT du Rhône, AUDAL

Les acteurs du projet

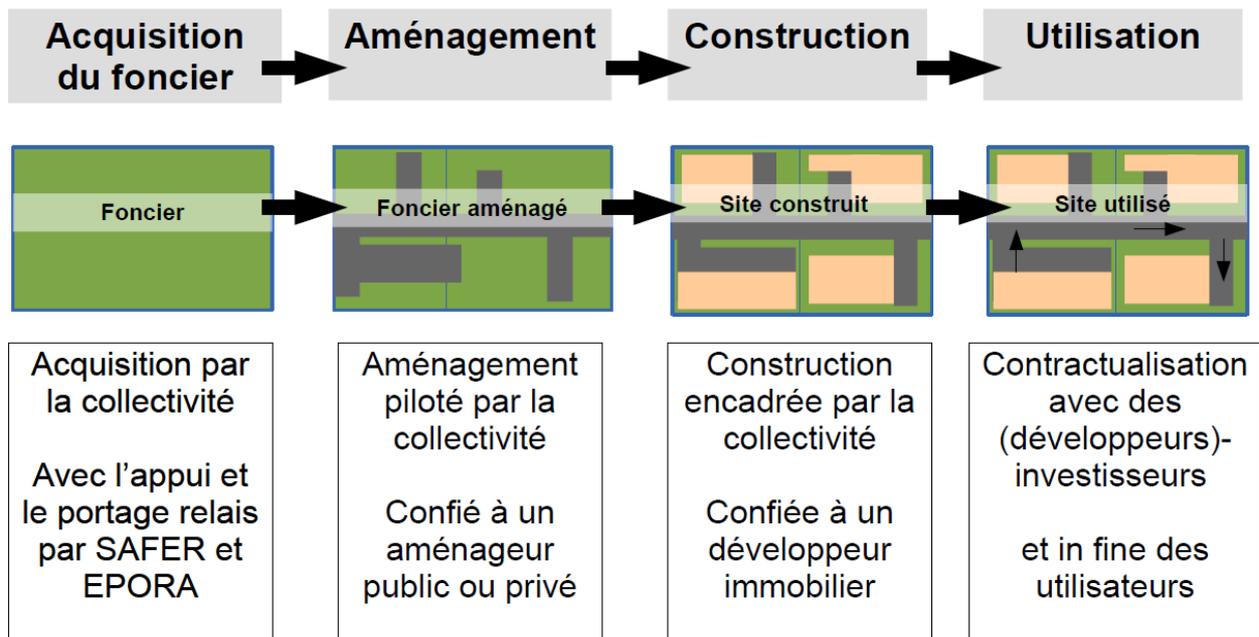


Plaine de Saint-Exupéry : documentation technique

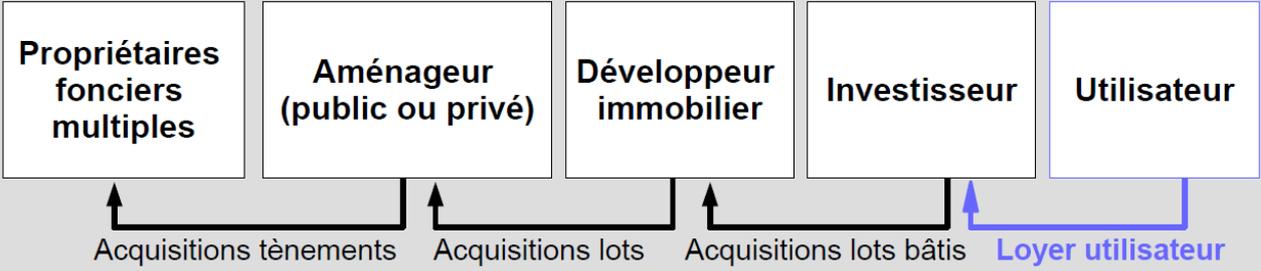
Sources : DDT du Rhône, AUDAL, Fonceo-Citeliance

Des schémas explicatifs pour un travail pédagogique sur le modèle foncier

Le processus et les acteurs

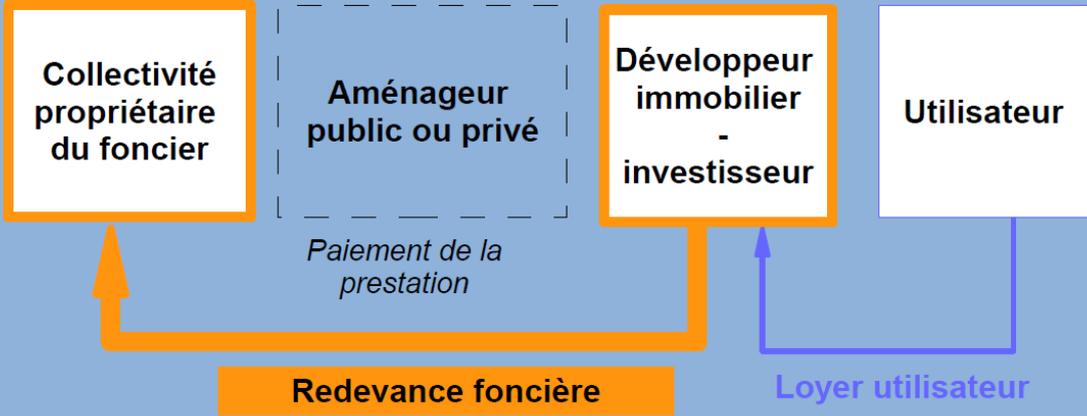


Modèle « classique »



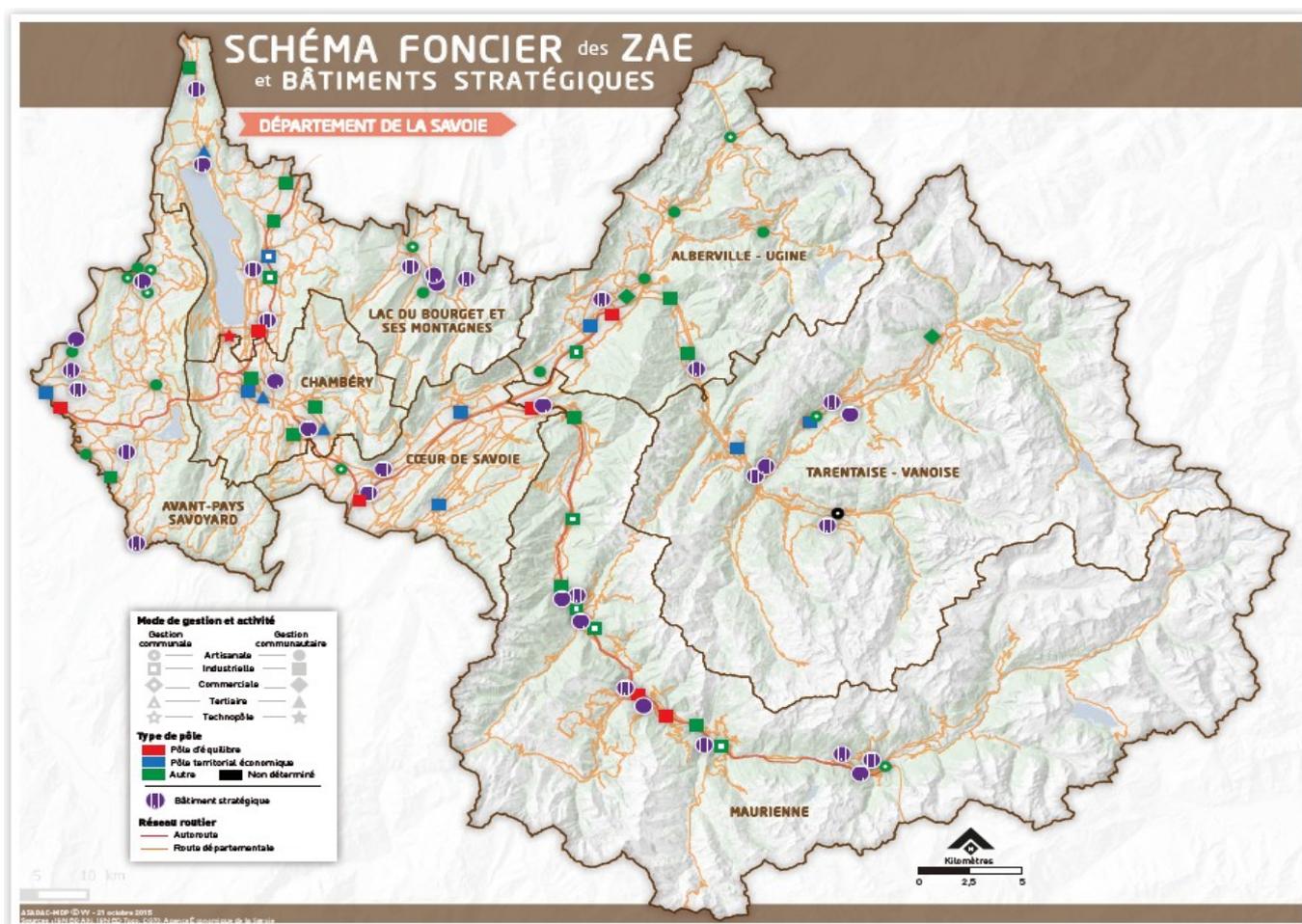
NB : des regroupements de postes sont possibles

Modèle « bail »

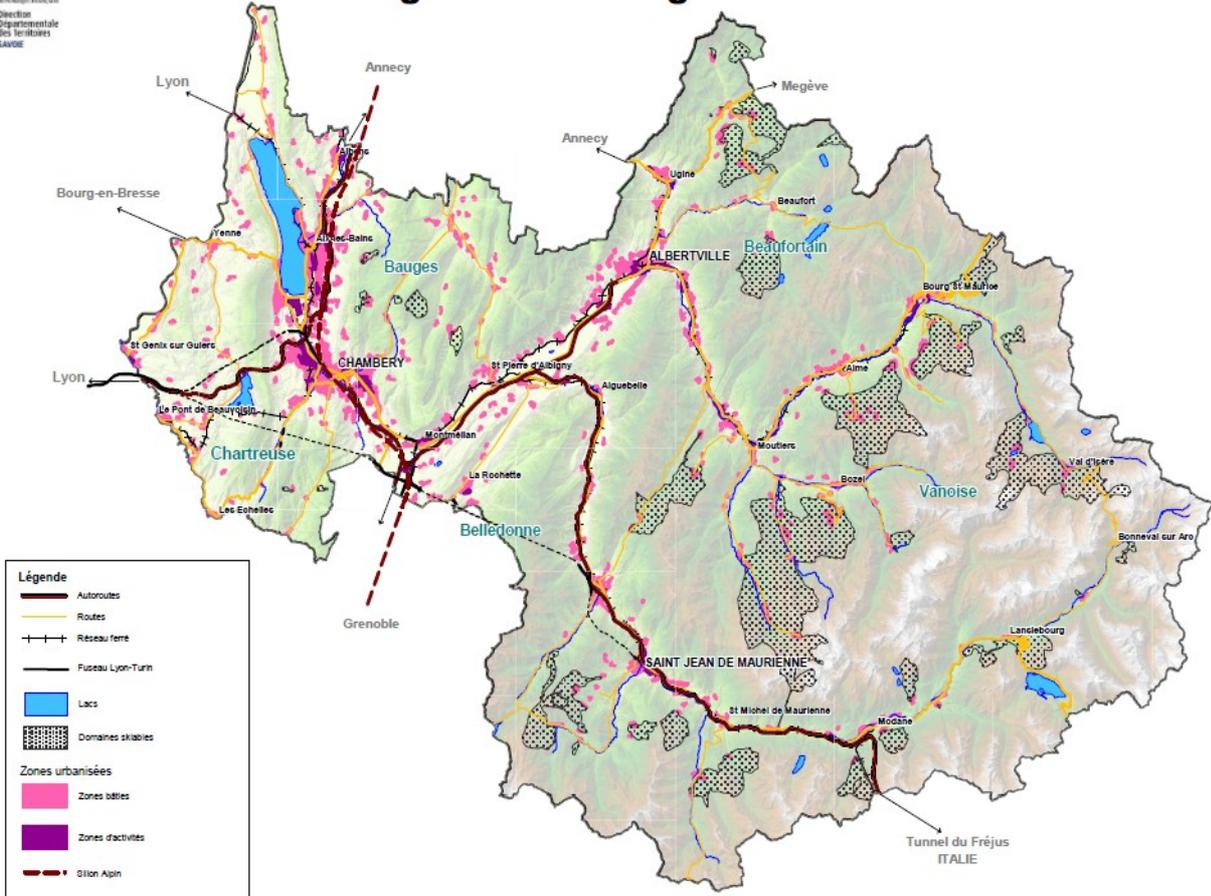


Métropole Savoie : documentation technique

Sources : DDT de la Savoie, Métropole Savoie, Agence de développement de la Savoie

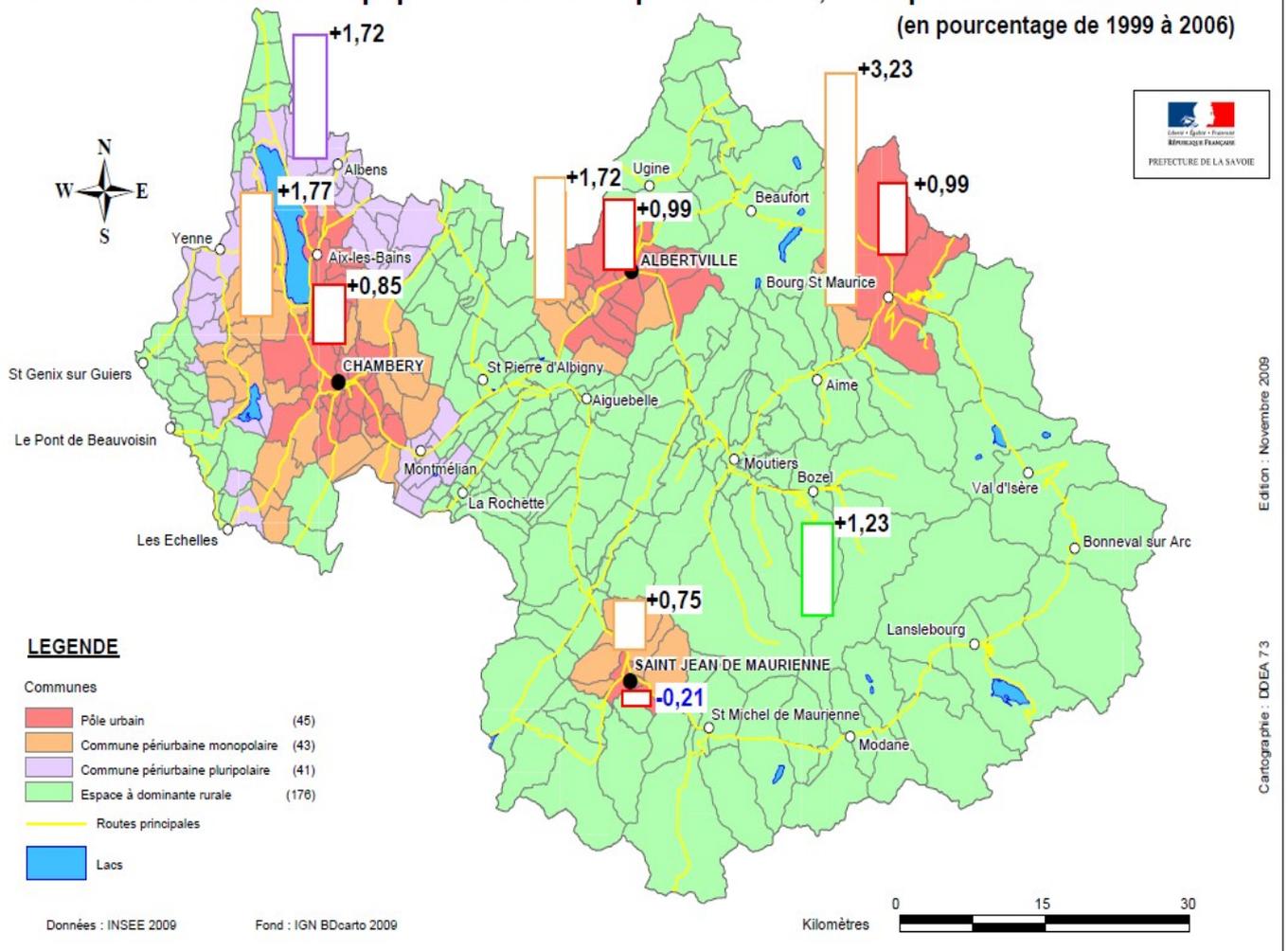


Les grands aménagements en Savoie



Sources: IGN Bd Carls, Bd Topo et Scan 250
 Réalisée par: DDT33/GEPT/Geo - novembre 2011

Evolution annuelle de la population dans les pôles urbains, aires périurbaines et rurales (en pourcentage de 1999 à 2006)



BAIL A CONSTRUCTION

NOTE D'ANALYSE JURIDIQUE LAMY LEXEL

FEVRIER 2005

On rappellera que le bail à construction créé par le législateur en 1964 reprend pour l'essentiel les mécanismes de l'emphytéose, ce qui explique les similitudes, mais en ajoutant des caractéristiques spécifiques au bail à construction dont l'obligation de construire, essence même du bail à construction.

Il apparaît que le bail à construction resterait plus attractif que le bail emphytéotique pour les investisseurs potentiels, surtout en cas de cession ou sous location. Nous n'avons identifié aucun obstacle qui s'opposerait à l'utilisation du bail à construction pour le développement et la commercialisation de SAVOIE TECHNOLAC.

Nature des droits

Il s'agit d'un démembrement du droit de propriété, d'une dissociation de la propriété du sol et de celle des constructions permettant de constituer des privilèges au profit de créanciers du preneur.

Dans le bail à construction, Ce droit peut être hypothéqué, de même que les constructions édifiées sur le terrain loué ; il peut être saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. Le droit réel du preneur de céder, sous louer ou apporter en société est d'ordre public.

Durée du bail

- la durée minimale est de dix-huit ans, maximale de 99 ans,
- la tacite reconduction est interdite par la loi, seule la reconduction expresse est permise dans la limite de 99 ans.

Publicité

Le régime du bail à construction prévoit la publication au fichier immobilier.

Contrôle du preneur

À la conclusion d'un bail à construction, le bailleur a bien sûr l'opportunité de refuser ou d'agréer le candidat. Le bailleur peut prévoir des restrictions aux activités permises qui s'imposent au cessionnaire ou sous locataires ou à tout occupant du fait du preneur. Le bailleur peut imposer des caractéristiques de construction.

Règlement d'urbanisme

Les règlements d'urbanisme en vigueur s'imposent à tout preneur pour la détermination des utilisations des sols permises (nature d'activité) et pour les caractéristiques des constructions.

La technique contractuelle présente comme avantage de maintenir des dispositions qui pourraient disparaître dans les documents d'urbanisme. En revanche, elle trouve ses limites en ce qu'elle ne pourra pas autoriser d'activités ou imposer des caractéristiques de construction non conformes au plan local d'urbanisme par exemple.

Résiliation

La résolution est possible à tout moment pour toutes les causes habituelles. On ne peut instaurer de clause de résolution de plein droit pour défaut de paiement des loyers, une telle clause dénaturerait le bail et lui ferait perdre sa qualité de bail à construction. Cour de cassation, 3^{ème} ch. Civ. 14 novembre 2002, JCP N 2003, 1310, p.695

Sort des garanties réelles en cas de résiliation

Si le bail à construction prend fin avant son terme contractuel (résiliation amiable ou judiciaire) les hypothèques et privilèges inscrits avant la publication de la convention ou de l'action en résolution subsisteront jusqu'à la date primitivement convenue pour l'expiration du bail (article L.251-6 du Code de la construction et de l'habitation)

Ces inscriptions ne peuvent être purgés par le bailleur, elles supposent donc un accord du créancier.

Taxe foncière

L'article 1400 du code général des impôts, toute propriété bâtie ou non bâtie doit être imposée au nom du propriétaire actuel. Ce principe n'est atténué que par quatre exceptions limitativement énumérées au II de l'article 1400 précité : usufruit, emphytéose, bail à construction et bail à réhabilitation. Dans ces situations, la taxe foncière doit être établie au nom du titulaire du droit.

Litige

Compétence de l'ordre judiciaire pour le bail à construction et du Tribunal de grande instance, avec une compétence particulière de Monsieur le Président du Tribunal de grande instance pour la question du loyer.

Tableau récapitulatif comparatif

	Bail emphytéotique administratif	Bail à Construction
Terrains concernés	Domaine privé Domaine public	Domaine privé
durée	dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans	
Cession – apport en société	Avec l'accord de la personne publique	Libre
Sous location	Avec l'accord de la personne publique	libre
Règlement d'urbanisme	Les constructions et aménagement réalisés doivent respecter les contraintes imposées par les règlements d'urbanisme et les procédures d'autorisation	
Définitions des Caractéristiques de la construction	Accord du bailleur	Accord du bailleur mais sous réserve de ne pas dénaturer le bail en offrant un droit de veto au bailleur
Définition des activités autorisées	Oui, dans le cadre de Clauses spécifiques du contrat Cette définition s'impose aux cessionnaires ou sous locataires éventuels	
Résiliation amiable	Oui	Oui
Résiliation judiciaire	Oui défaut de paiement de deux années consécutives, après une sommation restée sans effet ou en cas d'inexécution des conditions du contrat ou si le preneur a commis sur le fonds des détériorations graves.	Oui résolution possible à tout moment pour toutes les causes habituelles et sans condition de délai mais après mise en demeure
droit réel immobilier	Oui	Oui
Constitution de Privilèges	il ne peut être hypothéqué, après autorisation de la collectivité	Ce droit peut être hypothéqué, de même que les constructions édifiées

	concernée, que pour garantir des emprunts contractés en vue de financer la réalisation des ouvrages situés sur le bien loué	sur le terrain loué ; il peut être saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.
Sort des privilèges en cas de résiliation	le bailleur peut se substituer au preneur et l'imposer au créancier	Le bailleur ne peut imposer au créancier de substitution les hypothèques et privilèges inscrits avant la publication de la convention ou de l'action en résolution subsistent jusqu'à la date primitivement convenue pour l'expiration du bail
Fin du bail	tacite reconduction interdite par la loi, seule la reconduction expresse est permise dans la limite de 99 ans	
TVA	Inéligible v. RM de novembre 2004	applicable
Taxe foncière	article 1400 du code général des impôts toute propriété bâtie ou non bâtie la taxe foncière doit être établie au nom du titulaire du droit d'emphytéose ou du bail à construction	
Compétence juridictionnelle	Tribunal Administratif	Tribunal de grande instance Loyers - Président du Tribunal de grande instance selon procédure prévue pour les loyers commerciaux

Méthodologie de l'exploitation des bases Perval et des données fournies par l'observatoire départemental du foncier de Savoie (DDT 73)

L'exploitation de la base Perval et de sa table « locaux professionnels » sur la période 2000-2008 a permis d'établir un groupe de comparaison sur l'évolution des prix des terrains d'activité. Ce groupe composé de l'ensemble des transactions sur le département de Savoie englobe à la fois les activités industrielles, les activités artisanales et tertiaires mais aussi commerciales. Il est donc hétérogène et les valeurs enregistrées dans Perval ne permettent pas de différencier les transactions selon le type d'activité et de locaux.

Sur la période disponible (2000-2008), 300 transactions sont enregistrées par les notaires et ont servi de base de comparaison. Les zones d'activités économiques de la Savoie ont été identifiées à partir des données fournies par l'observatoire départemental du foncier de la Savoie géré par la Direction départementale de la Savoie. Cet observatoire recense les ZAE et leur commune de localisation (et leur code Insee indispensable à tout croisement la table « Locaux » de Perval) ainsi que les surfaces occupées par ces zones. L'extraction des données concernées pour la ZAE de Savoie Technolac et ses environs (deux communes concernées : La Motte-Servolex et Le Bourget du Lac) met en évidence le faible nombre de transactions sur 2000-2008 enregistrées dans Perval, soit seulement 13 transactions. Cependant, il est relativement cohérent avec ce qui est observé sur l'ensemble du département en matière de volume pour la période et s'explique par le caractère peu dynamique du marché foncier économique (peu de terrains disponibles pour les activités, fortes contraintes économiques et peu d'acquéreurs présents)². Le prix moyen du m² de terrain d'activité comparé entre le département et Savoie Technolac est respectivement de 37 €/m² et de 30 €/m² et un prix médian de 16 € et de 23 €/m² démontrant des niveaux de prix supérieurs à Savoie Technolac mais un prix moyen plus faible. En prenant une période plus courte (2004-2008), les prix s'accroissent (48€ et 37€) mais l'écart ne diminue pas et a d'ailleurs tendance à augmenter entre les deux groupes comparés.

S'il est difficile d'imputer ce différentiel à l'action foncière publique menée différemment à Savoie Technolac et ailleurs dans le département, les valeurs foncières de référence sur le parc d'activité et dans sa proximité suit une tendance semblable à celle du département mais demeure sur des références de transactions en prix foncier moyen nettement inférieures à celles constatées ailleurs. Enfin, la dernière période de comparaison (2004-2008) correspond avec celle de mise en œuvre des premiers baux à construction sur le parc d'activités (premier bail signé en 2005).

Parmi les conclusions à en tirer sur les valeurs foncières et l'effet de stabilité procuré par le mode de gestion instauré, il est possible d'avancer que : les effets de hausse ont été atténués sur Savoie Technolac par rapport au reste du département quelque soit la destination finale des terrains d'activité (commerce, tertiaire, industrie) pour la période 2004-2008 ; la taille de ce marché foncier est modeste (33 transactions par an en moyenne sur la Savoie), ce qui rend difficile toute conclusion définitive sur les résultats observés en matière d'action foncière publique. Il est donc indispensable de disposer d'informations qualitatives sur le territoire par l'intermédiaire d'entretiens qualitatifs d'acteurs intervenant sur le processus et la chaîne de l'aménagement économique.

Territoire	Période	Prix Moyen	Surfaces traitées	Nombre de références
Savoie	2000-2008	37€/m ²	981 832 m ²	302
Savoie	2004-2008	48 €/m ²	564 069 m ²	160
PAE de Savoie Technolac	2000-2008	30€/m ²	97 830 m ²	14
PAE de Savoie Technolac	2004-2008	38€/m ²	51 999 m ²	3

Source des données : Perval 2000-2008, Observatoire foncier départemental, calcul de l'auteur.

Sigles utilisés

AFU : Association foncière urbaine

ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

ADP : Aéroports de Paris

AOP : Appellation d'Origine Protégée

ASPIM : Association française des Sociétés de Placement Immobilier

BRIC : Brésil Russie Inde Chine

CALB : Communauté d'Agglomération du Lac du Bourget

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CPU : Couronne péri-urbaine

CLC : Corine Land Cover

CFE : cotisation foncière des entreprises

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

COS : coefficient d'occupation des sols

CFAL : contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise

CPER : Contrat de plan Etat – région

DTA : directive territoriale d'aménagement

DDT : Direction départementale des territoires

DRE : Direction régionale de l'équipement

DGUHC : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

DGALN : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DUP : Déclaration d'utilité publique

DPU : Droit de préemption urbain

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPF : établissement public foncier

ETI : entreprises de taille intermédiaire

ENE : Engagement national pour l'environnement

EPFL : établissement public foncier local

FFSA : Fédération française des sociétés d'assurance

FSIF : Fédération des sociétés immobilières et foncières

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GREMI : Groupe de recherche sur les milieux innovateurs

IDE : Investissement direct à l'étranger

ILAT : Indice des loyers des activités tertiaires

ILC : Indice des loyers commerciaux

INES : Institut national de l'énergie solaire

LOADDT : Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire

LOF : Loi d'orientation foncière

NEG : Nouvelle économie géographique

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques

ONCEA : Observatoire national sur la consommation d'espaces agricoles

PAE : Parc d'activité économique

PLU : plan local d'urbanisme

POS : plan d'occupation des sols

PUCA : Plan urbanisme construction architecture

RNU : règlement national d'urbanisme

SAS : société anonyme simplifiée

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SHON : Surface hors œuvre nette

SARA : société d'aménagement du Rhône aux Alpes

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SPL : système productif local

SPLA : Société publique locale d'aménagement

SEML : société d'économie mixte locale

SCIC : société coopérative d'intérêt collectif

SICOMI : sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie

SIIC : société d'investissement immobilier cotées

TPE : Très petites entreprises

TP : taxe professionnelle

VSD : Versement pour sous-densité

ZAD : zone d'aménagement différé

ZAC : Zone d'aménagement concertée

ZAE : Zone d'activité économique

Résumé (en français et en anglais)

Le foncier économique contribue activement au développement des entreprises sur les territoires en tant que traduction spatiale de l'activité économique et que forme d'intervention des acteurs publics en France, et dans plusieurs pays européens.

La localisation des activités économiques se définit en économie spatiale en fonction de la distance au centre urbain, fictif ou réel. La valeur que les agents économiques accordent à une localisation s'établit à partir du niveau de *rente différentielle* perçue par les propriétaires fonciers. Cette rente est une fonction décroissante de la distance au centre urbain qui varie selon les différentes activités (logements, bureaux, commerces, industries). La concentration des activités dépendrait des mécanismes de rente foncière et résulterait d'un arbitrage entre proximité et distance au centre que réaliseraient les entreprises. Cependant, ces explications sont incomplètes à nos yeux pour expliquer les trajectoires économiques divergentes entre les territoires. En économie spatiale, le foncier devient une variable d'ajustement pour l'entreprise liée au niveau de rente foncière supporté. Cette approche perd néanmoins de sa pertinence lorsque les entreprises tirent le développement économique d'un territoire sans conduire à des niveaux de rente foncière élevée. Ainsi, la concentration des activités économiques et la rente foncière comme mode de valorisation d'une localisation optimale ne fournissent pas des explications satisfaisantes. Le modèle explicatif y est à la fois dépendant de la disponibilité des données, de l'homogénéité de l'espace et du comportement modélisé des agents économiques.

Afin d'apporter des explications nouvelles, nous avons mobilisé d'autres approches théoriques et des méthodes davantage empiriques afin d'analyser les mécanismes à l'œuvre sur des territoires variés et moyennement denses, où le foncier est pourtant très convoité par les investisseurs privés. Ces territoires sont ceux de la Plaine Saint-Exupéry, espace d'interface métropolitain de la métropole lyonnaise, d'une part, et de métropole Savoie, espace de plaines habitées entre Genève et Grenoble, d'autre part.

En faisant appel à la notion de ressource territoriale nous utilisons les apports de l'économie territoriale pour comprendre les mécanismes qui relient le foncier et les activités économiques. La *ressource foncière territoriale* met en évidence des choix de localisation d'activités tertiaires et

industrielles. Ceux-là sont structurés par des coopérations dans lesquelles interviennent les acteurs de l'aménagement et de la promotion immobilière, aux côtés des collectivités territoriales et des entreprises. Celles-ci recherchent des écosystèmes favorables au développement de leur activité et porteurs de proximité, institutionnelle et géographique.

La ressource territoriale souligne le rôle des actifs spécifiques et de la coordination, ainsi que les conditions foncières du développement. La constitution de stratégies foncières, et les modes de coordination entre acteurs publics et privés qui en dépendent, explicitent les fonctions de redéployabilité et d'interface du foncier. Ces deux fonctions désignent, d'une part, le fait que la ressource foncière facilite la mutation des activités sur le territoire, et, d'autre part, que le foncier est une condition d'existence d'autres ressources pour les activités sur ce même territoire. Sans interface, des terrains seront affectés à des fonctions sans rapport avec les actifs spécifiques du territoire. Sans redéployabilité, le foncier sera commercialisé sans considération pour sa valeur réelle de long terme mais uniquement pour sa valeur marchande de court terme. À partir d'observations empiriques sur la Plaine de Saint-Exupéry et sur Métropole Savoie, nous illustrons ces notions et montrons que la maîtrise publique du foncier économique révèle la ressource foncière territoriale à l'heure où les territoires doivent inventer leur propre mode de développement pérenne.

Economic land contributes actively to the development of companies in the territories as a spatial translation of economic activity and as a form of intervention by public bodies in France and in several European countries.

The location of economic activities is defined in spatial economics according to the distance to the urban center. The value that economic agents attribute to a central or peripheral location is based on the level of differential rent perceived by landowners. This income, assimilated to the land use cost incorporated in property prices, is a decreasing function of distance to the urban center, which varies according to the different activities (housing, office, retail, industry). The concentration of activities depends on the mechanisms of urban land rent and explains the differences in economic wealth between areas with high concentration of activities and jobs and spaces with low density. The land rent achieved by landowners will result in a trade-off between proximity and distance to the center that the companies would achieve through the market law. However, these explanations are incomplete to explain the divergent economic paths between territories. In spatial economics, land use is adjusted by the firm according to the level of land use they can put up with. However, this approach lacks of relevance when firms derive economic development from a territory without leading to high land rents or when development becomes a strategic issue for the territory. Thus, the concentration of economic activities and land rent are considered as a way to explain optimal locations, but they do not explain all kind of situations. The explanatory model is both dependent on the availability of data, the homogeneity of space and the modeled behavior of economic agents.

In order to provide new explanations, we offer an other theoretical approach that is less econometric and more empirical in order to analyze the mechanisms for moderately dense territories where land is highly coveted by private investors. These territories are those of the Plaine de Saint-Exupéry, a metropolitan interface area of the Lyon urban zone, and Metropole Savoie, an area of inhabited plains between Geneva and Grenoble.

Using the notion of territorial resource we consider territorial economy to understand the relationships between land and economic activities. The territorial land resource highlights choices of localization for services and industrial activities. These are structured by cooperative relations involving actors in land development and real estate development, alongside local authorities and

companies that seek for local ecosystems that are conducive to the development of their business. They may also seek for institutional and geographical proximity, which are different from the concentration of activities.

The territorial resource emphasizes the diversity of development models and specific assets. The development of land use strategies, and the methods of coordination between public and private actors that depend on them, explain the functions of redeployment and interface of land. These two functions refer, on the one hand, to the fact that the land use resource facilitates the transformation of activities on the territory and, on the other hand, that land is a condition for the existence of other resources for activities on this territory. In other words, without an interface, land can be allocated to functions unrelated to the specific assets of the territory. Without redeployability, land will be marketed without consideration for its long-term value, but only for its short-term market value. Based on empirical observations on the Plaine de Saint-Exupéry and on Metropole Savoie, we illustrate these notions and show that public management over economic land use, in particular, makes it possible to reveal territorial land resources at a time when the territories have to invent their own sustainable development path.

Résumé court

La localisation des activités économiques se définit en économie spatiale par la distance au centre urbain, fictif ou réel, qui s'apparente à la rente foncière acquittée par les différentes activités (bureaux, commerces, industries). La concentration de ces activités serait ainsi dépendante des mécanismes de rente foncière urbaine.

En faisant appel aux notions de ressource territoriale et de relations entre acteurs, situés dans l'espace, nous développons les apports de l'économie territoriale pour comprendre les mécanismes qui relient le foncier et les activités économiques au-delà de la rente foncière. La ressource foncière territoriale met en évidence les facteurs de développement économique territorial qui expliquent les choix de localisation d'activités tertiaires et industrielles.

Les orientations des politiques foncières et les modes de coordination entre acteurs publics et privés traduisent l'émergence de la ressource foncière et ses fonctions d'interface et de redéployabilité. À partir d'observations empiriques, nous constatons que la maîtrise publique du foncier économique notamment permet de révéler la ressource foncière territoriale à l'heure où ceux-ci doivent inventer leur propre mode de développement pérenne.

Short summary

Location of economic activities are defined in spatial economics according to distance from an urban center. Land rent is the value of which each activity will pay for being closer to this so-called center. Concentration of these activities will then depend on land rent mechanisms.

Territorial resource can bring new appeal to explain relationships between actors by developing a territorial economic approach to relations between land use and economy beyond the land use rent mechanism. The territorial land use resource underline economic development factors which explain the reason why activities will choose to settle down and grow somewhere or not.

Based upon empirical observations, we find that land use policy orientations and coordination between public and private actors are two main aspects that can explain these choices and the kind of capabilities each territory or zone are given. By giving interface function and redeployability, territories have made possible a place based development. For instance, the use of public land-use regulation with a strong coordination with private actors can enhance development of territories at a time when they have to imagine their own path to development.

INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1.....	23
REFONDER UNE APPROCHE THÉORIQUE DE LA RELATION ENTRE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À PARTIR DE LA NOTION DE RESSOURCE TERRITORIALE.....	23
CHAPITRE 1	27
DE L'APPROCHE CLASSIQUE ET NÉO-CLASSIQUE À UNE THÉORIE DES MARCHÉS FONCIERS LOCAUX.....	27
1.1 <i>Les approches classiques : le foncier dans une économie agraire et de subsistance.....</i>	27
1.2 <i>Les approches néo-classiques : le foncier, un bien comme les autres.....</i>	32
1.3 <i>Les approches du foncier par les fondateurs de l'économie spatiale : la rente foncière de localisation et la croissance économique et urbaine.....</i>	34
1.4 <i>Les théories de la localisation des activités économiques</i>	38
1.4.1 <i>Les externalités et la concentration urbaine.....</i>	39
1.4.2 <i>La concentration des populations et des activités économiques, quelques éléments d'explication.....</i>	41
CHAPITRE 2.....	46
QUELLE PLACE POUR LE FONCIER EN TANT QUE PRODUCTION SOCIOÉCONOMIQUE D'UN SYSTÈME D'ACTEURS ?.....	46
2.1 <i>Les approches moins traditionnelles : le foncier producteur social, la socialisation du sol et la gestion patrimoniale de la terre.....</i>	47
2.2 <i>Les marchés fonciers locaux : l'émergence de la notion de territoire dans les marchés fonciers et leur différenciation.....</i>	49
2.3 <i>Les théories du développement économique territorial.....</i>	53
2.3.1 <i>Les Approches par l'offre</i>	54
2.3.2 <i>Les approches par la demande.....</i>	56
2.3.3 <i>Les approches par le territoire (des emboîtements possibles : actifs-ressources-proximités ; conflits-proximités, etc.)</i>	59
2.4 <i>Appréhender les enjeux de l'ancrage et de mobilité des activités économiques, préalable à une articulation entre foncier et activités.....</i>	64
2.4.1 <i>L'ancrage territorial et son rôle dans la mondialisation.....</i>	64
2.4.2 <i>Mobilités des hommes et des capitaux : les effets de la mondialisation.....</i>	67
2.4.3 <i>L'autre mobilité : les transferts d'activité entre territoires.....</i>	69
PARTIE 2.....	82
RENOUVELER LES POLITIQUES FONCIÈRES POUR PROMOUVOIR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES.....	82
CHAPITRE 3 :	86
LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET LA PLANIFICATION SPATIALE.....	86
3.1 <i>Les instruments de la planification spatiale et leurs effets sur le développement économique des territoires. 87</i>	87
Les outils d'aménagement et d'équipement des territoires depuis des années 1960 aux années 2000	87
3.2 <i>Les orientations plus récentes de la planification favorables à la limitation de l'urbanisation et leurs effets sur les activités économiques.....</i>	92
La planification spatiale et l'aménagement des territoires : vers des principes guidés par le développement durable.....	92
La limitation de l'urbanisation et les activités économiques :	94
CHAPITRE 4 : LES POLITIQUES PUBLIQUES AU SERVICE DES ENTREPRISES.....	105
4.1 <i>Les politiques traditionnelles d'aménagement économique : des zones industrielles aux centres d'affaires.....</i>	107
4.1.1 <i>Les pratiques de mise à disposition de foncier aménagé (les logiques traditionnelles de l'aménagement économique dans les territoires).....</i>	109
4.1.2 <i>Des interventions sous forme de mise à disposition des terrains et de locaux.....</i>	110
4.1.3 <i>Un mode d'aménagement qui repose sur des prix préférentiels accordés aux entreprises.....</i>	112
4.2 <i>Les politiques d'aménagement économique au service de l'attractivité territoriale.....</i>	116
4.2.1 <i>L'immobilier d'entreprise dans les politiques de marketing territorial.....</i>	117

4.2.2 Les relations complexes entre foncier et immobilier d'entreprise : vers une financiarisation et une dissociation croissantes.....	121
4.3 La fiscalité locale : entre concurrence et attractivité territoriale ?.....	124
CHAPITRE 5 :.....	128
LES POLITIQUES FONCIÈRES, UN NOUVEL OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL FAVORABLE À L'ÉMERGENCE DE LA RESSOURCE FONCIÈRE TERRITORIALE.....	128
5.1 Les effets de l'action foncière sur le développement économique territorial.....	130
5.1.1 Une présentation globale des relations entre les activités économiques, le marché foncier et l'intervention publique.....	130
5.1.2 Des approches entre l'action foncière publique et le développement économique.....	132
5.2 L'action foncière publique : de la reconversion des friches industrielles et urbaines au maintien des activités productives.....	134
5.3 Les instruments de l'action foncière en faveur des activités économiques : l'émergence de nouveaux modes d'action publique et le développement de la boîte à outils de l'action foncière.....	141
5.3.1 Le portage foncier et la maîtrise publique foncière au service d'un projet de territoire ?.....	141
.....	149
PARTIE 3	150
REFONDER LA RELATION ENTRE FONCIER ET ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES AUTOUR DE LA RESSOURCE TERRITORIALE	150
.....	150
CHAPITRE 6	160
LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA RESSOURCE TERRITORIALE ET LE PRINCIPE DE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE.....	160
6.1 L'interaction entre la ressource et son espace d'émergence.....	161
6.1.1 Les interactions.....	161
6.1.2 Le processus de construction de la ressource.....	162
6.2 Les conditions et les outils pour un nouveau modèle.....	164
6.3 La spécification de la ressource foncière appliquée au développement économique.....	165
L'affirmation de pratiques fondées sur la spécification de la ressource foncière.....	166
6.4 Des pratiques de valorisation du foncier économique fondées sur la coopération public-privé.....	170
CHAPITRE 7.....	175
L'ÉMERGENCE D'UNE RESSOURCE FONCIÈRE TERRITORIALE DANS LE CAS DE MÉTROPOLÉ SAVOIE.....	175
7.1 Du modèle traditionnel de l'aménagement économique à l'invention d'un modèle « innovant » de parc d'activités économiques.....	176
7.1.1 L'invention d'un modèle : genèse et développement (les négociations, les outils et les acteurs).....	176
7.1.2 Savoie Technolac : un PAE inséré dans une stratégie foncière territoriale ?.....	180
7.1.3 Du prix à la valeur foncière.....	183
7.2 Un modèle en mutation : de la ressource spécifique et à la ressource redéployable ?.....	191
CHAPITRE 8	198
LA PLAINE DE SAINT-EXUPÉRY OU LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE MÉTROPOLITAIN DE LA RESSOURCE FONCIÈRE TERRITORIALE.....	198
8.1 La sphère publique et les acteurs privés, composants essentiels du modèle métropolitain en émergence.....	201
8.1.1 De la révision de la Direction territoriale d'aménagement au projet de développement économique : le rôle du foncier.....	201
8.2 La coopération territoriale public-privé comme méthode d'émergence de la ressource foncière territoriale.....	211
8.2.1 Le rôle de l'État pour le « consensus » autour d'un modèle économique.....	211
8.2.2 Le modèle économique du bail à construction comme interface de dialogue entre le public et le privé.....	212
CONCLUSION	229
9.1 La ressource foncière territoriale : un processus et une méthode de travail.....	232
9.2 La maîtrise publique du foncier économique.....	234
9.3 Les activités économiques dans la ville multifonctionnelle, vers la réintégration des zones dans le tissu urbain.....	236

9.4 Vers un « foncier » bien commun ou un « territoire » bien commun ?.....	240
PARTIE 4.....	243
BIBLIOGRAPHIE ET ANNEXES.....	243
SOMMAIRE.....	243
BIBLIOGRAPHIE.....	244
ENTRETIENS INDIVIDUELS.....	265
ENTRETIENS INDIVIDUELS DANS LE CADRE DES ÉTUDES DE CAS.....	268
<i>Entretiens dans le cadre de Métropole Savoie.....</i>	<i>268</i>
<i>Entretiens dans le cadre du projet de la Plaine de Saint-Exupéry.....</i>	<i>269</i>
PARTICIPATION, ANIMATION OU ORGANISATION D'ATELIERS ET DE SÉMINAIRES À TITRE PROFESSIONNEL (CERTU, CEREMA ET ARADEL).....	270
GRILLE D'ENTRETIEN ACTEURS PUBLICS.....	274
(COLLECTIVITÉS, SYNDICAT MIXTE, SEM, EPF OU SPLA).....	274
GRILLE D'ENTRETIEN ACTEURS PRIVÉS.....	276
(PROMOTEURS, INVESTISSEURS, ENTREPRISES LOCATAIRES UTILISATRICES).....	276
<i>Plaine de Saint-Exupéry : documentation technique.....</i>	<i>279</i>
<i>Plaine de Saint-Exupéry : documentation technique.....</i>	<i>280</i>
<i>Métropole Savoie : documentation technique.....</i>	<i>282</i>
<i>Savoie Technolac.....</i>	<i>285</i>
- <i>présentation du bail à construction -.....</i>	<i>285</i>
<i>Méthodologie de l'exploitation des bases Perval.....</i>	<i>290</i>
<i>et des données fournies par l'observatoire départemental du foncier de Savoie (DDT 73).....</i>	<i>290</i>
SIGLES UTILISÉS.....	292
RÉSUMÉ (EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS).....	296
RÉSUMÉ COURT.....	300
SHORT SUMMARY.....	301

