Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes

Nicolas Persyn

▶ **To cite this version:**

Nicolas Persyn. Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2014. Français. NNT : 2014PA010660 . tel-02187970

HAL Id: tel-02187970
https://theses.hal.science/tel-02187970

Submitted on 18 Jul 2019

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.

Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne
U.M.R. 8504 Géographie Cités
Centre de recherche sur les Réseaux, l'Industrie et l'Aménagement
Ecole doctorale de géograhie de Paris
UFR de Géographie

Thèse

pour obtenir le grade de docteur de l'Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne
Disciplines : Géographie, Aménagement

Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes

Présentée et soutenue publiquement par

Nicolas Persyn

le XX novembre 2014
sous la direction de Francis Beaucire & Xavier Desjardins

Devant le jury composé de

Natacha Aveline	Directrice de Recherches	CNRS	Examinatrice
Francis Beaucire	Professeur des Universités	Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne	Directeur de la thèse
Eric Charmes	Directeur de Recherches	Université de Lyon - Ecole nationale des travaux publics de l'État	Rapporteur
Xavier Desjardins	Maître de Conférences	Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne	Directeur de la thèse
Jean-Claude Driant	Professeur des Universités	Institut d'Urbanisme de Paris	Rapporteur
Roelof Verhage	Maître de Conférences	Institut d'urbanisme de Lyon, Université Lumière Lyon 2	Examinateur

Remerciements

Voilà, la mise en page est terminée. Terminée ? Non, il reste une page à ajouter, essentielle, celle des remerciements. En écrivant ces lignes, quatre années défilent dans ma tête, et des dizaines de personnes s'y croisent, qui ont toutes contribué à cette aventure. Leur nombre, ainsi que l'état de mon cerveau à cette heure fait que beaucoup d'entre elles ne seront pas nommées ici. Que j'en sois pardonné.

Mes remerciements vont tout d'abord aux chercheur(se)s qui ont accepté de participer au jury de cette thèse : Natacha Aveline, Eric Charmes, Jean-Claude Driant et Roelof Verhage, qui, chacun à leur manière, font vivre la recherche sur les questions d'habitat et de foncier.

Vient ensuite Francis Beaucire, qui m'a mis le pied à l'étrier, pour que je puisse me lancer dans ce travail, et qui a su me transmettre, tout au long du magistère et après, son goût pour la recherche et les questions urbaines. La maïeutique Beaucirienne m'a été précieuse, pourtant je ne serais finalement pas devenu ferrovipathe mais foncier-phile ! Francis n'a pas seul contribué à me faire aimer la recherche. Les enseignants du master d'urbanisme de Paris 1 y sont pour quelque chose : Sylvie Fol, Gabriel Dupuy, et Xavier Desjardins en particulier. Cette thèse doit énormément à ce dernier, qui m'a suivi pendant ces quatre ans, qui m'a permis de prendre confiance face à mon objet de recherche et à mes terrains, qui a su me réorienter quand ça n'allait pas, tout en me laissant la liberté de faire mes propres choix.

Maintenant, j'arrête d'écrire de beaux paragraphes (il y en a largement assez dans les pages qui suivent...) et je remercie mille fois :

La bande du CRIA : Elisabeth, Juliette, Mathieu, Leïla, Paul, Sabine. Pour le calme total de la salle 313, pour votre bonne humeur permanente, pour votre aide et votre soutien, pour vos relectures attentives, et pour toute la vie hors-labo, qui existe bel et bien. Sans vous, ces quatre années auraient été bien ternes. Et ce n'était qu'un début.

La bande du foncier : Guilhem, Clotilde, Yann, et les autres. Vous m'avez convaincu de poursuivre sur le chemin du foncier, et j'en suis bien content.

La bande des archis : Jean, Adrien, Simon. Pour m'avoir permis de m'extraire de temps en temps du vaste monde de la recherche, et de mettre en pratique mes réflexions sur le foncier. En espérant que tout cela aura une suite, sous les cieux phocéens.

La bande de Paris : Simon et Sylvan pour les respirations cyclistes et musicales, Laura pour les petits moments de fraîcheur., Guilhem pour les jeux de mots.

La famille (Bisso!), pour le soutien régulier et sans faille, et pour les conditions de travail dans la dernière ligne droite, qui étaient parfaites.

Et puis évidemment, ces quatre années n'auraient pas eu la même saveur si je ne les avais pas passées avec Lina. A toi, c'est plus que des remerciements que je dois, mais cette feuille ne peut suffire à tout dire. Merci donc pour tout, pour ton soutien, tes encouragements et tes éclats de rires, tes sourires et tes monologues... Cette thèse a commencé en même temps que notre histoire : les écrits durent, je suis convaincu qu'il en sera de même de cette histoire.

"L'urbanisme opérationnel, si on l'aborde avec des idées toutes faites, on se fracasse contre le mur de la réalité"

Directeur de l'aménagement de la communauté d'agglomération du Beauvaisis

Sommaire

Introduction - Analyser les politiques foncières communales 3

Partie 1 - Des pratiques aux politiques foncières communales

Chapitre 1 - Du contexte national aux situations locales : caractériser le « problème foncier » 35

Chapitre 2 - Sources et méthodes d'analyse 111

Chapitre 3 - Le plan local d'urbanisme, premier outil de politique foncière ? 127

Chapitre 4 - Pratiques foncières des communes : de l'interventionnisme au laisser-faire .. 153

Chapitre 5 - Diversité et contours des pratiques foncières 237

Conclusion de la partie 1 : Les politiques foncières communales, un échec généralisé ? ... 271

Partie 1 - Des pratiques aux politiques foncières communales

Chapitre 6 - Les facteurs qui orientent les choix communaux : culture de l'aménagement, état foncier, projet communal et moyens 283

Chapitre 7 : De l'État aux intercommunalités, la place des acteurs publics dans le jeu foncier local 321

Chapitre 8 : Les classiques revisités : plus-value et propriété sont-elles des clés de lecture des politiques foncières locales ? 385

Chapitre 9 : Le sens du changement : autonomisation et uniformisation des politiques foncières locales 419

Conclusion : un nouveau cycle de politiques foncières 435

Annexe : fiches de présentations des communes étudiées 445

Références 455

Tables des graphiques, tableaux, cartes et illustrations 471

Table des matières 475

Introduction : Analyser les politiques foncières communales

Étudier les politiques foncières en France, c'est d'abord être confronté à un paradoxe. D'un côté, un discours dominant exprime un manque, voire une absence de politiques foncières locales. Selon de nombreux observateurs, les collectivités locales françaises ne mèneraient pas assez de politiques foncières. Marc Kaszynski, directeur de l'EPF Nord-Pas-de-Calais affirme par exemple que « tous les acteurs de l'habitat s'accordent aujourd'hui à reconnaître l'importance de la mise en œuvre d'une politique foncière, qui a fait défaut ces dernières décennies, pour maîtriser le développement des territoires et, entre autres, produire du logement social » (Kaszynski, 2004, p. 33). De la même manière Thierry Repentin, sénateur, souhaite « l'émergence d'une vraie politique foncière en faveur d'une meilleure utilisation de l'usage des sols pour favoriser le logement » (Repentin, 2010). On retrouve chez de nombreux acteurs cette dénonciation du « caractère timoré de l'approche publique en matière de production foncière » (Dujols, 2010, p. 25). L'union sociale pour l'habitat (USH, FNAU, 2006), les aménageurs-lotisseurs (SNAL, 2007), réclament régulièrement que les collectivités locales interviennent réellement pour favoriser la production de foncier à destination du logement. Les chercheurs ne sont pas en reste, à l'image de Vincent Renard, qui fait de la question de l'offre foncière une « pathologie majeure du développement urbain en France » (Renard, 2008, p. 44). Nous pourrions multiplier les références qui mettent en avant ce manque de politiques foncières (Wiel, 2004 ; Charmes, 2007 ; Vilmin, 2008 ; Renard, Mongin, 2008 ; Charmes, 2009 ; Renard, 2012), qui pose problème dans un contexte marqué par une difficulté à produire des logements selon les principes du développement durable. Le haut niveau des prix fonciers (Comby, 2013) notamment, fait obstacle à la production de logements sociaux adaptés aux besoins spécifique de chaque territoire, ainsi qu'à la production de logements à proximité des réseaux de transports en commun et dans les centres en renouvellement urbain.

Il y aurait donc un manque de politiques foncières locales, qui serait un des principaux facteurs de poursuite de l'étalement et de l'émiettement urbains, aux conséquences sociales et environnementales problématiques. Pourtant les collectivités en charge des questions de foncier, d'urbanisme et de logement, les communes et leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale), prennent presque quotidiennement de nombreuses décisions concernant la production de foncier à destination du logement : les acquisitions foncières, la réglementation du droit des sols à travers les plans locaux d'urbanisme, la mise en place de procédures de lotissement, pour ne citer qu'elles, sont autant de décisions et interventions publiques qui peuvent participer de véritables politiques foncières.

Ce paradoxe s'éclaire déjà un peu lorsqu'on considère que les politiques foncières ne semblent pas s'exprimer comme des politiques publiques à part entière. Les communes et les intercommunalités cherchent très rarement à mettre en récit leurs interventions dans le domaine, et par là, à rendre visible leur action et à lui donner sens. Cette mise en récit est pourtant quasiment systématique en matière de planification, d'urbanisme et d'aménagement opérationnel. Les schémas de cohérence territoriale par exemple, s'appuient très souvent sur un

récit mettant en avant un projet de territoire, plus ou moins précis, qui repose sur une lecture des problèmes du territoire (un diagnostic) et qui identifie des solutions à mettre en œuvre, ces solutions étant souvent regroupés selon plusieurs axes d'intervention (transport, environnement, économie, etc.). Dans le plan local d'urbanisme, c'est au prisme du projet d'aménagement et de développement durables que se lisent les choix communaux ou intercommunaux. De même les opérations d'aménagement sont souvent accompagnées d'un discours public les justifiant, mettant en avant leur pertinence et leurs apports pour le territoire concerné. Rien de tel n'existe en matière de politiques foncières à destination du logement : les élus ne cherchent pas à expliciter publiquement leurs choix et leurs partis pris et à en montrer la cohérence. Il semble qu'en matière de foncier, les collectivités ne cherchent pas à donner sens à leur action. Cette relative invisibilité des multiples décisions et interventions foncières locales s'accorderait alors avec le constat d'une carence. Mais ce constat est peut-être également un effet du relatif désintérêt de la recherche urbaine pour les questions foncières en général, et pour les politiques foncières locales en particulier.

1 - La recherche foncière en France : l'oubli des politiques foncières locales ?

La recherche sur le foncier en France est encore peu développée et surtout peu structurée, malgré l'importance des enjeux qu'elle soulève. Deux rapports de l'Association des études foncières (ADEF) consacrés à l'état de la recherche sur le foncier, dressent un constat similaire à trente ans d'intervalle. En 1988, Joseph Comby constatait que « depuis une dizaine d'années, les travaux de recherche sur le foncier semblent assez généralement délaissés » (Granelle *et al.*, 1988, p. 24). En 2013 Clotilde Buhot reprenait ce constat : « pas plus qu'à la fin des années 1980, les chercheurs ne se sont massivement engouffrés dans la brèche » (Buhot, 2013, p. 5). Le foncier n'est pas vraiment à la mode, et les travaux demeurent relativement rares, d'autant plus qu'ils sont éclatés entre plusieurs disciplines qui ont du mal à dialoguer. Certaines questions ont été creusées plus que d'autres (la rente par exemple), et celle des politiques foncières semble avoir été mise de côté et ne pas attirer des foules de chercheurs.

1.1 - Les interrogations concernant le foncier

La question foncière, parce que son objet est par essence multi-dimensionnel (Davy, 2012 ; Buhot, 2013) a été abordée, souvent de manière indépendante, par différentes disciplines, parmi lesquelles l'économie a longtemps été, et est peut-être encore, dominante (Buhot, 2013). D'autres disciplines ont également investi, mais de manière relativement timide, le champ de la question foncière, chacune avec des approches et des méthodes particulières : géographie, anthropologie, aménagement, etc.

Le constat d'un manque de politiques foncières locales et l'injonction à les mettre en œuvre

Etat et parlementaires

« A l'exception de quelques grandes collectivités qui mènent encore des actions d'aménagement de court, moyen et long terme, on constate un arrêt généralisé de cette activité. Cela conduit à la situation actuelle de crise aiguë, dans laquelle il n'y a plus d'action foncière publique et où n'existent plus les mécanismes et les outils permettant d'agir sur le développement de l'activité foncière. »
Dominique Figeat - délégué à l'action foncière et immobilière, Ministère du logement.
In *Assises nationales du logement - Mettre l'urbanisme et le foncier au service des politiques territoriales du logement,* 2004

« Il revient aux collectivités territoriales, compétentes en matière d'urbanisme, d'aménagement, et d'action foncière, de mettre en œuvre des politiques ambitieuses. »
Thierry Repentin, Sénateur.
In *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, rapport au Sénat*, 2005

« Les évolutions actuelles des agglomérations, la persistance des besoins de constructions, l'étalement urbain mal maîtrisé, le processus rapide de valorisation ou de dévalorisation des territoires, conduisent à une nouvelle prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des politiques foncières adaptées et de mobiliser des moyens et des outils permettant leur réalisation. »
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.
In *Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire*, DGUHC, 2004

Acteurs publics locaux

« Peu de collectivités ont su anticiper en élaborant de véritables stratégies d'approvisionnement du foncier ; tout est à construire dans ce domaine, pour traduire, dans les faits, les ambitions des PLH. »
Association des communautés de France.
In « Quels leviers pour mobiliser le foncier ? » *Intercommunalités* n°155

« Tous les acteurs de l'habitat s'accordent aujourd'hui à reconnaître l'importance de la mise en œuvre d'une politique foncière, qui a fait défaut ces dernières décennies, pour maîtriser le développement des territoires et, entre autres, produire du logement social. »
Marc Kaszynski, Directeur de l'EPF Nord-Pas-de-Calais.
In Cahiers du DSU, printemps 2004.

Bailleurs sociaux

« On notera enfin la nécessité de conforter les logiques d'aménagement du territoire, dans les zones rurales comme dans les villes. D'abord à travers une meilleure maîtrise publique du foncier, qu'elle passe par l'acquisition des sols ou par une réglementation plus prescriptive. »
Divers acteurs du logement social de Rhône-Alpes.
In *Ressusciter l'intérêt général – Manifeste Rhône Alpes à l'adresse des Etats généraux du logement,* 2008.

« Dans le domaine de la politique publique d'aménagement, on constate que la décentralisation lancée dans les années 80 a correspondu à un désengagement fort de la puissance publique quant à la mise à disposition de foncier pour l'immobilier d'habitation. »
Jean-Pierre Comte, Président de Logirep
In *Assises nationales du logement - Mettre l'urbanisme et le foncier au service des politiques territoriales du logement,* 2004

Opérateurs privés

« La crise du logement est un phénomène a priori mystérieux. Pourquoi la France manque-t-elle de logements, et ce dans des proportions plus importantes que les autres pays européens ? Sont-ce les pierres qui font défaut, le savoir faire en BTP viendrait il à manquer ? Comme le souligne cette étude, cette crise s'explique notamment par une absence de programmation de la question foncière. Demain, la crise du logement ne pourra pas être résolue si une véritable politique foncière n'est pas adoptée. »
Syndicat national des aménageurs-lotisseurs.
In *Crise du logement : foncier le maillon faible ?* SNAL, 2007

Chercheurs

« Un certain nombre de solutions sont régulièrement proposées, et leur mise en œuvre se heurte à des conservatismes qui placent la France en position médiocre au sein de l'Union européenne en termes de coût du logement pour les ménages. »
Vincent renard, Chercheur.
In « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, 2009/5 n° 155.

« Beaucoup de collectivités, incapables d'élaborer une véritable «vision» foncière, sont confrontées aux problèmes récurrents de la pénurie des terrains et de la flambée des prix. »
Romain Cazajous.
In *Territoires*, n°480, 2007.

« Force est de constater que depuis le transfert de la compétence urbanisme aux communes en 1983, bien peu d'entre elles conduisent des politiques foncières pour aménager, au mieux, leur territoire. »
Jean-François Guet, CERTU.
In *Promouvoir des politiques foncières pour un urbanisme durable*, CERTU, 2008.

A l'origine, la question foncière a été abordée par les économistes. Il est de coutume de dire que « la science économique est née et a forgé ses principaux concepts à partir de l'analyse du foncier » (Guigou, 1982, p. 4). Les interrogations des économistes, ou de chercheurs issus d'autres disciplines, mais portant sur la dimension économique du foncier, ont concerné la rente et le fonctionnement des marchés fonciers. Au sujet de la rente, les questions ont porté sur les modalités de sa formation, sur la manière dont son niveau se détermine, ainsi que sur sa répartition spatiale (Guigou, 1982 ; Aveline, 2005). Ces questions, issues des travaux d'économistes du XIX^{ème} siècle (Ricardo, Marx, Von Thünen), ont connu de nombreux développements, pour construire et amender les modèles de formation de la rente, ou pour étudier ses effets socio-économiques. En France, des auteurs comme Christian Topalov, Alain Lipietz ou Jean-Jacques Granelle on animé les débats autour de la rente dans les années 1970 et 1980 (Aveline, 2005). L'économie néo-classique et l'économie immobilière ont cherché à décrire le fonctionnement des marchés, la formation des prix, ainsi que la logique de répartition des prix dans l'espace. Différents modèles (Von Thunen, Marshall, Alonso, etc.) ont montré l'importance de la distance au centre, de l'accessibilité, ainsi que des externalités dans la formation des prix fonciers. Des chercheurs français, regroupés autour de l'Association des études foncières, ont contribué, à travers des travaux d'économie immobilière, à mettre en place la boîte à outils conceptuelle que tout chercheur ou tout praticien utilise aujourd'hui. Les analyses de Joseph Comby, Jean-Jacques Granelle, Vincent Renard, Thierry Vilmin, ont permis d'éclairer le fonctionnement des marchés fonciers et leur articulation avec les marchés immobiliers : les six marchés fonciers (Comby, 2010), le compte-à-rebours du promoteur (Granelle, Vilmin, 1993), ou encore l'effet de cliquet, font désormais partie du paysage de la question foncière. La question économique reste encore aujourd'hui l'interrogation dominante en matière de foncier. Si la réflexion théorique sur la rente semble avoir perdu son dynamisme des années 1970-1980 (Boulay, 2013), elle connaît un regain d'intérêt autour des questions concernant la récupération de la plus-value, notamment dans les pays anglo-saxons (Lacoste, 2009 ; Muñoz, 2010 ; Ingram, Hong, 2012 ; Fainstein, 2012) ; le rôle de la rente dans les dynamiques urbaines (Geniaux, Napoléone, 2005) ; les phénomènes de financiarisation immobilière et de mondialisation des marchés immobiliers et fonciers (Aveline, 2005) ; et plus largement les échanges monétaires, financiers ou de valeurs dans lesquels le foncier est impliqué (Case, 2007).

La dimension juridique du foncier pose également question. Dans son récent rapport sur la recherche sur le foncier, Clotilde Buhot, identifie deux axes de l'approche juridique (Buhot, 2013) : une interrogation concernant la définition du droit de propriété et les variations (dans le temps et dans l'espace) de cette définition (Comby, 2002 ; Herrera, 2013) ; une interrogation portant sur les pratiques juridiques des acteurs impliqués dans le jeu foncier, et sur l'interprétation du droit par ces acteurs (Le Roy, 2011). La question du droit de propriété et des modalités d'appropriation du sol n'a pas été abordée que dans une perspective de juriste, et a fait l'objet de développements concernant les régimes de propriété, qui mettent en avant les dimensions sociale et culturelle du foncier (Adams *et al.*, 2005b ; Deininger, Feder, 2009 ; Ingram, Hong, 2009). Ces travaux s'appliquent majoritairement aux pays en développement, et constituent un des champs de recherche les plus structurés sur le foncier.

Le sol est avant tout une ressource naturelle et un support des activités humaines, et on pourrait penser que les géographes auraient massivement investi le champ foncier via la question de la consommation foncière et de l'utilisation des sols. De fait, les phénomènes d'étalement urbain, de périurbanisation, etc, ont été attentivement scrutés par les géographes (Dubois-Taine, Chalas, 1997 ; Berque *et al.*, 2006 ; Merlin, 2009 ; Djellouli *et al.*, 2010). De même l'occupation des sols, à la suite du développement des techniques de télédétection et d'information géographique, est devenu un objet d'étude important (Bousquet *et al.*, 2013). Mais ces approches ne donnent pas une place importante à la dimension foncière elle-même, les phénomènes étant observés à l'échelle d'agglomérations ou de régions, et les mécanismes des échanges de biens fonciers n'étant que rarement abordés (Schmitt, 2009). Certains ont cependant interrogé la question foncière à travers le comportement des acteurs, notamment privés, dans ce processus (Jarrige *et al.*, 2003 ; Guéringer, 2008) ou en développant des approches centrées sur les questions d'appropriation du sol (Duvillard, 2010 ; Jouve, Vianey, 2012).

1.2 - Un désintérêt de la recherche urbaine pour les politiques foncières ?

Parmi les interrogations concernant le foncier, la question des politiques foncières a été relativement peu creusée. En France, un certain nombre de travaux abordent de manière plus ou moins directe les politiques foncières, notamment dans la période récente (Buhot, 2013). Dans le tableau suivant nous proposons une lecture globale de ces travaux, en distinguant les approches qui les sous-tendent et la vision de l'action foncière qu'ils retiennent. Nous citons quelques références en exemple, en privilégiant des publications récentes, mais bien sûr la liste n'est pas exhaustive.

Ce tableau montre tout d'abord la diversité des approches : les questions sont nombreuses, et les approches qu'elles révèlent balayent un champ assez large. Les visions de l'action foncière qui correspondent à ces différentes approches sont elles aussi variées. Mais les travaux, qui abordent l'action foncière en tant que politique publique sont rares. L'étude de l'action foncière d'une collectivité, voire d'un acteur privé, s'inscrit en général dans des questionnements plus larges d'autres politiques sectorielles (habitat, urbanisme opérationnel), des questionnements spécifiques à une partie de la gestion territoriale (question fiscale et budgétaire), ou encore des interrogations portant sur le jeu d'acteurs. A l'inverse il est étonnant que quasiment aucune étude ne se soit inscrite dans les questionnements plus larges sur les politiques publiques : dynamiques de territorialisation des politiques publiques, différenciation et standardisation de l'action publique locale, etc. Tout se passe comme si les politiques foncières en elles-mêmes n'avaient pas d'intérêt : elles ne valent que par leurs effets, ou ne prennent d'intérêt que lorsqu'on regarde un instrument d'action foncière bien précis (droit des sols, fiscalité, outils opérationnels, etc.). L'action foncière n'est qu'une porte d'entrée vers d'autres thématiques ou questionnements méthodologiques. Une vision fragmentaire, souvent technique, du foncier, semble ainsi dominer, et celui-ci est rarement considéré comme l'objet d'une politique publique à part entière.

Approche	Thème général	Questions	Vision de l'action foncière publique	Exemple de références
Approche économique	Économie de l'aménagement	Comment est financée l'urbanisation ? Les opérations urbaines ? Où se situe la charge foncière ?	L'action foncière comme outil : équilibre des opérations.	(Guelton *et al.*, 2011)
	Fiscalité, impôt foncier et plus-value	Comment et dans quel but les collectivités utilisent les impôts fonciers ? Comment capter la valeur du foncier ?	L'action foncière comme outil : levier économique, gestion financière et budgétaire.	(Trannoy, 2011 ; Mingou, 2011)
Approche par les instruments	Outils et procédures dans l'urbanisme opérationnel	Comment les outils fonciers et les procédures d'urbanisme sont utilisés pour mener des opérations de logement ?	L'action foncière comme soutien technique d'une politique sectorielle.	(Escobar, Bazard, 2012 ; Vorms, 2012)
Approche par les résultats et effets	Effets des politiques foncières	Quels effets l'action foncière publique peut-elle avoir sur : les prix, la fluidité du marché, les usages des sols et leurs évolutions, les formes de la croissance urbaine ?	L'action foncière comme ce qui touche au foncier dans toutes ses dimensions : planification, droit des sols, acquisitions, fiscalité.	(Gérard, 2009 ; Sonnic, 2009 ; Perrin, 2009 ; Dantas, 2010)
Approche par le jeu d'acteur	Le système foncier local	Comment s'organise le jeu foncier entre acteurs à l'échelle locale ? Quelles sont les ressources et les contraintes des différents acteurs ? Qui sont les gagnants / les perdants ?	L'action foncière comme une politique à part entière.	(Guéringer, 2008 ; Rousseaux, Bizien, 2012)
Approche par la construction d'une politique publique	Logement et politiques de l'habitat	Comment les collectivités orientent-elles la production de logement ? Comment s'élabore la politique locale de l'habitat ?	L'action foncière comme soutien technique d'une politique sectorielle.	(Dupuy, 2010 ; Cordier, 2011)
	Politiques foncières et urbanisme	Quelles politiques sont mises en place sur le plan foncier et dans le domaine de l'urbanisme par les collectivités locales ? Comment ces politiques sont-elles élaborées ? Quels sont les déterminants des choix ?	L'action foncière comme une politique à part entière.	(Charmes, 2007 ; Vilmin, 2008 ; Tranda-Pittion, 2010)

Le faible nombre de travaux consacrés aux politiques foncières en tant que telles peut trouver deux explications principales. La première est liée à l'animation de la recherche, qui est peu structurée dans le domaine. Le Plan urbanisme construction architecture, organe ministériel, est un des principaux animateurs de la recherche urbaine en France, en particulier dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Parmi les appels à projet de recherche qu'il a soumis depuis 1998, aucun ne mentionne directement la question foncière, exceptées deux actions, consacrées à l'économie foncière et immobilière et au fractionnement de la propriété. Cela n'empêche pas les équipes de répondre à ces appels en intégrant la dimension foncière, comme l'on fait récemment Thierry Vilmin et Marie Llorente (Vilmin, Llorente, 2012). Mais on comprend que cet « oubli » du foncier de la part d'un organisme animateur de la recherche urbaine ne favorise pas la multiplication des travaux concernant les politiques foncières, à l'heure où la recherche se fait de plus en plus « sur projet ». On remarque également que les colloques et séminaires consacrés, ou du moins explicitement demandeurs de travaux sur le foncier et les politiques foncières sont extrêmement rares. Quand ils ont lieu, ils sont plutôt le fait d'organisations de praticiens1, souvent en partenariat avec l'ADEF, ce qui révèle ainsi qu'il existe une vraie demande, au sein de la sphère des praticiens et des élus, de travaux sur les politiques et les pratiques foncières (USH, FNAU, 2006 ; Persyn, 2012 ; Buhot, 2013).

La seconde explication concerne le désintérêt pour le thème lui-même. Le foncier est vu comme un objet quelque peu poussiéreux, assez connoté « XX° siècle » : la question des politiques foncières serait dépassée. En effet, « action foncière » ou « politique foncière » sont souvent entendues dans un sens relativement restrictif, c'est à dire comme une action d'acquisition massive de terrains par la puissance publique, dans une logique d'aménagement public intégré, selon le modèle des villes nouvelles ou des zones à urbaniser en priorité (Comby, 2004). Ce modèle dirigiste de l'aménagement urbain étant dépassé, à l'heure de l'urbanisme de projet et des partenariats public-privé, il ne serait plus forcément nécessaire de se poser la question du foncier, qui était légitime il y a trente ou quarante ans. Clotilde Buhot relève ainsi « un discours trop souvent misérabiliste sur les questions foncières et leur caractère souvent jugé "poussiéreux" » (Buhot, 2013, p. 17). Les politiques foncières sont alors ramenées à un objet uniquement technique, qui ne soulève pas d'enjeux autres que ceux qu'il porte en soi : adaptation de l'outil aux situations réelles, complexité de l'outil. Les politiques foncières ne seraient alors pas perçues comme des « politiques » mais comme un outil venant en soutien d'autres politiques sectorielles, en particulier l'urbanisme opérationnel et les politiques de l'habitat. Il est significatif que le dernier *Que-sais-je ?* consacré aux politiques foncières date de 1996, et aucune réédition ne semble être engagée pour le moment, comme si les enjeux des politiques foncières n'avaient pas évolués en presque vingt ans (Comby, Renard, 1996)[2]. Ces points de vue ne sont bien sûr pas partagés par tous, mais peut-être traversent-ils un certain nombre de disciplines qui

1. « Le foncier : un verrou à la mixité sociale. Quelles solutions nationales et locales ? », journée du Réseau des acteurs de l'habitat, 15 novembre 2012, Paris, en partenariat avec l'ADEF, ou les « premières assises nationales du foncier », organisées par l'ADEF, 29 juin – 1° juillet 2011, Lille.
2. A titre de comparaison, le *Que-sais-je* sur « l'urbanisme » a connu neuf mises à jour depuis 1991, celui sur « le projet urbain » a connu quatre mises à jour depuis 2001.

pourtant auraient vocation à interpeller les politiques foncières : aménagement, géographie, science politique.

Il existe cependant un certain nombre de travaux sur les politiques foncières en tant que telles. Une partie de ces travaux est le fait de chercheurs ayant établi depuis longtemps leur légitimité dans le champ du foncier, qui adoptent aujourd'hui une position d'animateur des débats : citons par exemple Vincent Renard ou Joseph Comby. Leurs contributions sont nombreuses et fréquentes, et ouvrent des pistes de recherches qui ne sont pas toujours traduites dans des études empiriques.

D'autres travaux menés dans les années 2000 ont également posé des jalons concernant les politiques foncières, même s'ils n'y étaient pas toujours directement consacrés. On peut citer les travaux de Thierry Vilmin à propos du système de local de l'aménagement et des différentes filières de l'aménagement (Vilmin, 2008 ; Vilmin, Llorente, 2012), ceux d'Eric Charmes consacrés à l'espace périurbain et à ses dynamiques d'urbanisation (Charmes, 2007 ; Charmes, 2009 ; Charmes, 2011). Sonia Guelton a étudié l'économie de l'aménagement, intégrant largement la question foncière à ses travaux (Guelton, Navarre, 2010 ; Guelton *et al.*, 2011 ; Guelton, 2013).

Depuis quelques années les travaux sur les politiques foncières se multiplient dans le cadre de thèses. Clotilde Buhot relève qu'« en géographie-aménagement-urbanisme, c'est la place des acteurs dans la gestion, l'aménagement et la mutation des territoires qui apparaît comme le thème récurrent dans les travaux de thèse des 12 dernières années » (Buhot, 2013, p. 27). Elle ajoute que « l'action foncière publique est interrogée, évaluée voire critiquée dans un grand nombre de travaux via le rôle des collectivités, des établissements et organismes publics ; les jeux d'acteurs et les outils mobilisés sont abordés dans la majorité des thèses » (Buhot, 2013, p. 29). Mais « si les acteurs publics sont au cœur des questionnements, les approches restent souvent assez générales […] et les motifs présidant aux décisions en matière d'intervention foncière ne sont pas étudiés par les chercheurs. De même les décisions des conseils municipaux en matière d'évolution des documents d'urbanisme, n'intéressent pas les chercheurs, alors que ces derniers sont les premiers à dénoncer le "clientélisme foncier" des maires » (Buhot, 2013, p. 29). Nous souhaitons dans cette thèse explorer ces zones d'ombre.

1.3 - Les politiques foncières en dehors de France : rapide tour d'horizon

En dehors de France, et notamment dans les pays d'Europe du Nord et aux États-Unis, la recherche sur le foncier est plus foisonnante, et les politiques foncières ont été étudiées de manière plus systématique. Nous ne pourrons ici passer en revue l'ensemble des travaux sur les politiques foncières hors de France, mais nous souhaitons, en plus de tenter de dessiner rapidement un panorama des travaux sur les politiques foncières dans les pays d'Europe du

nord et aux États-Unis, présenter quelques travaux ou ouvrages dont les apports concernent directement notre travail. Nous n'évoquerons pas non plus les travaux menés par des chercheurs européens ou américains sur les pays en développement, pour lesquels les problématiques foncières sont spécifiques.

Les recherches sur les politiques foncières aux États-Unis et en Europe du Nord abordent la question des politiques foncières sous différents angles :

- les effets des politiques foncières sur les prix fonciers et immobiliers, (Quigley, 2007) sur les formes de l'urbanisation (Needham, Verhage, 1998), et sur l'économie locale (Ingram, Hong, 2007) ;
- le rôle du droit de propriété dans la structuration des marchés et l'effet du droit de propriété sur les choix en matière de politiques foncières (Adams *et al.*, 2005a ; Ingram, Hong, 2009 ; Ostrom, 2009) ;
- le rôle du foncier et de la plus-value (ou de la rente) dans l'économie nationale, régionale ou locale, ainsi que leur place dans le financement de l'urbanisation (Anderson, 2012 ; Fainstein, 2012) ;
- la manière dont les collectivités utilisent les outils fonciers à leur disposition et réalisent leurs choix de politiques foncières (Verhage, 2002 ; Needham, 2006 ; Hall, 2007 ; van der Krabben *et al.*, 2011 ; Davy, 2012) ;
- la fiscalité foncière, la place des outils fiscaux dans les politiques foncières et leurs effets (Ingram, Hong, 2008) notamment en termes de justice sociale et spatiale (Plummer, 2009).

On remarque dans les différents pays certains tropismes : aux États-Unis, la fiscalité est un thème récurrent des recherches. Le *Lincoln Institute of Land Policy,* à Cambridge, est un important animateur de la recherche sur les politiques foncières outre-atlantique[3], voire au-delà (Buhot, 2013). La vocation première de l'institut est de mener et de financer des travaux sur la fiscalité foncière. Ce tropisme états-unien de la fiscalité est peut-être dû à la situation et aux traditions d'intervention des municipalités et pouvoirs locaux, qui ont en général moins de prise en matière d'urbanisme que les municipalités européennes. La fiscalité peut alors devenir un outil important pour orienter et financer l'urbanisation (Dye, England, 2009). En comparaison, il semble que l'utilisation de la fiscalité comme outil de politique foncière soit bien moins répandue en Europe et notamment en France. Les chercheurs néerlandais se sont beaucoup plus penchés sur l'intervention des municipalités sur les marchés fonciers et immobiliers (Needham, 1997 ; van der Krabben, Jacobs, 2013). On peut y voir l'effet de la tradition très interventionniste des municipalités. Le coup d'arrêt porté aux politiques foncières très volontaristes aux Pays-Bas dans les années 1990 (Buitelaar, 2010) a ainsi donné lieu à de nombreux travaux consacrés au rôle de la puissance publique face au marché, ainsi qu'aux nouvelles pratiques foncières des collectivités apparues alors (van der Krabben, Needham, 2008).

3. On remarquera d'ailleurs que la plupart des ouvrages cités ci-dessus sont édités par le Lincoln Institute.

De nombreux travaux états-uniens, britanniques, et d'autres pays d'Europe du Nord abordent les politiques foncières en tant que politiques publiques. Dans ces travaux, la question foncière est investie avec les outils conceptuels et méthodologiques développés par les politistes. L'ouvrage *Planning, Public policy & Property markets* sous la direction de David Adams, Craig Watkins et Michael White, publié en 2005 (Adams *et al.*, 2005c), présente les apports de différentes approches classiques de la science politique : économie néo-classique, *welfare economics*, approches institutionnelles, théorie des coûts de transaction, etc. Cependant ces recherches restent très orientées « économie » et sont la plupart du temps fondées sur des méthodes quantitatives[4]. L'objectif est souvent de faire le lien avec le marché et son fonctionnement, et non pas d'examiner uniquement les politiques foncières elles-mêmes. Les recherches anglo-saxonnes (cela semble moins être le cas aux Pays-Bas ou en Allemagne par exemple) sont souvent orientées par la question de l'efficacité économique des politiques publiques. Ingram et Hong veulent montrer que « le contrôle de droits différents par des entités différentes va déterminer les résultats de la négociation, créant ainsi des effets de (re)distribution et d'efficacité économiques[5] » (Ingram, Hong, 2009, p. 5). Adams, Watkins et White avancent que « les décideurs politiques accordent une importance particulière à essayer d'influencer les performances des marchés[6] » (Adams *et al.*, 2005b). Dès lors, c'est l'efficacité économique des marchés (en termes de création de richesses, de distribution des richesses, de fluidité) qui est au centre de l'attention de nombreux chercheurs. Il n'est alors pas étonnant d'observer que les approches sont souvent assez normatives. L'objectif de nombreux travaux est d'examiner l'efficacité d'une politique selon des critères déterminés par le chercheur, qu'ils soient sociaux, économiques, spatiaux, etc.

Un autre trait marquant de ces travaux est le développement relativement important des recherches comparatives entre pays. L'intérêt de ces travaux va au-delà de la circulation des savoirs et de la confrontation des modèles en termes d'efficacité. Ils permettent surtout de faire des institutions, des régimes fonciers[7], des dispositions législatives et des différentes cultures de l'aménagement, des variables déterminantes qui expliquent la diversité des pratiques foncières et de leurs effets (et les effets différents de pratiques foncières similaires) : « les systèmes constitutionnels, les régimes de propriétés, les traditions administratives et les structures conditionnent le processus d'aménagement urbain[8] » (Tira, 2011, p. 19). Le programme COST[9] *Land management for urban dynamics*, qui a regroupé entre 2007 et 2011 une soixantaine de chercheurs de 21 pays d'Europe autour des questions de politiques foncières est un exemple

4. Il suffit de faire défiler rapidement les pages d'un ouvrage publié par le *Lincoln Institute* pour s'en convaincre : les équations sont nombreuses.
5. « The control over the varied rights by different entities will shape the bargaining outcomes, thereby creating distributional and efficiency effects on the economy. » Notre traduction.
6. Notre traduction depuis : « Policy makers place particular importance on seeking to influence the performance of markets. »
7. Nous entendons ici par « régime foncier » un ensemble de règles (institutionnalisées ou coutumières) qui dessinent le cadre dans lequel s'exercent les pratiques foncières des acteurs.
8. « constitutional systems, property regimes, administrative traditions and structures are conditioning the urban management processes. » Notre traduction.
9. European Cooperation in Science and Thechnology. Organisation intergouvernementale européenne qui participe au financement de programmes de recherche.

de ces travaux. Ce programme de recherche a donné lieu en 2011 à la publication d'un ouvrage (van der Krabben *et al.*, 2011), présentant un panorama des systèmes fonciers, des pratiques et des outils à travers l'Europe. Bien que les contributions ne soient pas comparatives, l'ensemble de l'ouvrage permet de comparer les différents systèmes nationaux. Les auteurs révèlent une grande diversité, en même temps que d'importantes similitudes dans les outils existants. Ce sont surtout les manières d'utiliser ces outils qui diffèrent. Grâce à cette approche comparative, on peut replacer les outils français dans un panel européen, et estimer en partie leur originalité, ainsi que l'originalité des usages qui en sont fait par la puissance publique (Verhage, 2002).

Un certain nombre de pays d'Europe ont depuis longtemps retenu l'attention des observateurs français (chercheurs, mais aussi praticiens). C'est le cas de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Danemark et de la Suède en particulier, qui ont, chacun à leur manière, développé des systèmes d'aménagement accordant à la puissance publique une place importante dans le domaine foncier, qu'il s'agisse d'interventions directes (Pays-Bas, Suède), ou de contrôle des mutations (Danemark). Ces systèmes d'aménagement, et notamment celui des Pays-Bas, sont souvent cités en exemple pour leur efficacité et surtout pour leurs résultats en termes de formes urbaines : un urbanisme compact en lien avec les réseaux de transports en commun, en somme un urbanisme « durable » (le « modèle rhénan ») (Beaucire, 2004 ; Pappalardo, 2008). Les Pays-Bas sont salués pour la politique foncière interventionniste (*actief grondbeleid*) des municipalités. A tel point que le système néerlandais est érigé en modèle pour nombre d'observateurs français. Ainsi pour Vincent Renard : « La politique de "production foncière publique" est bien illustrée par la Suède ou les Pays-Bas : sous des formes différentes, le terrain à bâtir, matière première de l'urbanisation, est sorti des mécanismes de l'économie de marché, en ce sens que la transformation d'un terrain agricole en terrain à bâtir, passe par l'acquisition foncière publique, à un prix déterminé par la collectivité, qui aménage les terrains, les équipe et revend (ou cède par bail dans le cas des grandes villes hollandaises) les terrains prêts à être construits. Ce type de politiques présente peut-être la meilleure cohérence et maîtrise dans la durée, en termes d'efficacité économique comme en termes de justice distributive. » (Renard, 2003). De la même manière Thierry Repentin, sénateur, souligne l'efficacité du système néerlandais en matière de redistribution des plus-values foncières (Repentin, 2005).

Mais il existe peu d'études empiriques récentes qui permettraient de remettre à jour les connaissances que nous avons des Pays-Bas. L'ouvrage le plus complet et le plus récent en langue française consacré aux politiques foncières néerlandaises date de 1990 (Aveline-Dubach, Renard, 1990). Depuis, quelques éléments ont été apportés (Verhage, 2002 ; Castel, 2004 ; Verhage, 2007 ; Talau, 2010), mais qui ne reposent pas sur une étude précise des pratiques foncières de quelques municipalités, en dehors de l'ouvrage de Roelof Verhage de 2002. Cette absence d'actualisation des connaissances a pu conduire à la formation d'un véritable mythe des politiques foncières locales néerlandaises, selon les termes d'Edwin Buitelaar (Buitelaar, 2010 ; Buitelaar, Verhage, 2013). Alors que le système néerlandais a connu des évolutions fondamentales depuis le début des années 1990, les municipalités perdant notamment leur monopole de la mobilisation foncière (Needham, 1997 ; Buitelaar, 2010), certains continuent de penser que la

politique foncière active est la règle pour les municipalités néerlandaises. A tel point qu'en 2001, Roelof Verhage et Barrie Needham se voyaient contraints d'avancer qu'« Il est généralement admis qu'aux Pays-Bas, l'essentiel de la construction des logements est réalisée sur des terrains détenus par les municipalités, mais rares sont ceux qui savent que les temps ont changé. Une réévaluation de la situation s'impose ! » (Needham, Verhage, 2001, p. 34), et qu'une nouvelle mise au point a dû être publiée en 2013 (Buitelaar, Verhage, 2013). Il manque donc un travail de terrain qui puisse remettre en perspective le cas néerlandais et comprendre sa spécificité vis-à-vis des pratiques foncières françaises. Nous nous engageons dans cette voie en accordant aux Pays-Bas le statut d'éclairage comparatif, la thèse restant centrée sur une problématique française.

2 - Une étude empirique des décisions et interventions communales constitutives de politiques publiques

L'objet de cette thèse est donc d'étudier les politiques foncières locales et notamment communales, en France, en lien avec la production de logement. Cette recherche vise à combler ce qui nous semble être un manque de la recherche urbaine en France, qui a délaissé les questions foncières en général et celle des politiques foncières en particuliers, alors que la question de la mobilisation foncière, préalable à la production de logements, connaît une acuité depuis une dizaine d'années au moins. Pour mener à bien cette recherche, nous choisissons de considérer les politiques foncières comme de véritables politiques publiques, et de les mettre à jour via une approche empirique et inductive où mobilisation et maîtrise foncières sont des clés de lectures centrales. Un autre choix essentiel consiste à étudier des agglomérations moyennes à partir desquelles nous pouvons observer la production ordinaire de la ville.

2.1 - Les politiques foncières comme politique publique

Nous choisissons d'approcher le foncier comme objet de politique(s) publique(s). C'est-à-dire que nous n'observons pas ce que les collectivités désignent comme leur politique foncière, mais nous étudions l'ensemble des décisions et interventions de ces collectivités qui, selon nous, concernent la mobilisation et la maîtrise foncière en soutien à la production de logement. Nous ne définissons pas *a priori* ce qu'est une politique foncière, en tout cas en ce qui concerne le contenu d'une telle politique. Proposer une telle définition conduirait à restreindre fortement le champ des possibles et à enfermer les collectivités et les territoires observés dans un mode de faire, défini auparavant par l'observateur, ce qui écarterait de notre regard un certain nombre de pratiques qui pourraient pourtant être légitimement considérées comme faisant partie d'une politique foncière.

De nombreux travaux concernant les politiques foncières s'inscrivent d'ailleurs dans cette réflexion. Certains cherchent ainsi à donner une définition la plus large possible, comme l'ont

fait Joseph Comby et Vincent Renard dans leur *Que sais-je ?* consacré aux politiques foncières (Comby, Renard, 1996). Leur définition, donnée dès les premières lignes est extrêmement large : l'objet d'une politique foncière est de « permettre de fixer, soit en termes de résultats, soit en termes de méthode, comment les terrains seront alloués entre les différentes utilisations possibles » (Comby, Renard, 1996, p. 5). Cette définition pourrait sembler trop large, mais elle révèle bien la volonté de ne pas enfermer la politique foncière dans un carcan spécifique.

D'autres travaux notent l'absence de définition « officielle » ou du moins couramment admise par les chercheurs, élus et praticiens. Le récent rapport du Gridauh[10] sur *la modernisation des outils de l'action foncière (Gridauh, 2012)* note qu'il n'existe pas de définition juridique de l'action foncière[11]. Le travail mené par le Gridauh s'inscrivant dans une perspective juridique, les auteurs affirment qu'une définition de l'action foncière est nécessaire, puisque qu'ils étudient le rapport entre des pratiques, des actions, et un texte (loi, décret, code, etc.). Le Code de l'urbanisme ne contenant pas de définition qui puisse correspondre à l'action foncière, ils cherchent à en établir une. Cette définition aurait pu être élaborée à partir des textes législatifs et réglementaires, même si ceux-ci ne proposent pas de définition d'ensemble : elle aurait alors correspondu à la somme des procédures établies par le législateur et qui concernent le foncier. Mais les auteurs écartent cette possibilité et préfèrent fonder leur définition sur les objectifs de l'action foncière plutôt que sur le contenu de cette action. Pourra donc être considérée comme « foncière » toute action qui correspond aux objectifs listés dans le rapport[12]. On peut remarquer que la multiplication des objectifs définis par les auteurs conduit de fait à définir des modes d'actions ou des procédures spécifiques (« acquisition des emprises foncières publiques », « indemnisation », etc.), et donc à adopter au final une définition restreinte. Toutefois ces objectifs, certes très précis, sont définis à partir d'une étude de l'évolution de la législation et des pratiques des acteurs. Ce rapport s'inscrit donc dans une démarche proche de la notre : la définition ne vient pas *a priori*, et l'analyse s'appuie sur les objectifs de l'action publique. C'est par la suite que de nouvelles définitions pourront être proposées. Nous cherchons alors à comprendre ce qu'est *de fait* une politique foncière pour telle commune, pour telle intercommunalité, et à montrer comment cette politique s'est construite.

Notre approche s'appuie alors sur deux objectifs qui constituent selon nous un des fondements de l'action d'une collectivité en matière de production du logement, mais qui peuvent légitimement être considérés comme faisant partie du registre foncier : la mobilisation et la maîtrise foncières. Ces objectifs participent d'un défi plus large pour les collectivités locales : que les évolutions physiques et sociales des territoires s'accordent avec les objectifs qu'elles se sont fixées.

10. Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
11. Notons que le terme d'*action foncière* ne recouvre pas exactement celui de *politique foncière*. Nous reviendrons plus tard sur ces questions de vocabulaire
12. L'acquisition des emprises publiques ; l'aménagement foncier ; la régulation du marché foncier ; l'action sur le patrimoine naturel et culturel ; la prévention des risques ; l'indemnisation (Gridauh, 2012).

La *mobilisation foncière* correspond à la mise sur le marché de terrains susceptibles d'accueillir des logements. Cet objectif (qui peut également être considéré comme un enjeu à l'échelle locale) se décline de plusieurs manières, puisqu'il ne s'agit pas uniquement de mobiliser des terrains en quantité suffisante, les modalités de mobilisations étant essentielles (Renard, 2008). L'objet de la mobilisation foncière est d'abord quantitatif : il s'agit de définir l'offre réelle de terrains sur lesquels du logement sera construit. L'offre réelle de terrains à bâtir pour le logement n'est pas l'offre potentielle. Cette dernière recouvre l'ensemble des terrains, qui réglementairement, c'est-à-dire au sens du droit des sols (essentiellement défini par le plan local d'urbanisme), peuvent accueillir du logement. Mais un terrain constructible ne sera pas forcément construit, un propriétaire n'étant pas toujours enclin à vendre ou à valoriser par la construction un terrain réglementairement constructible. L'offre réelle recouvre au contraire les terrains qui sont effectivement mis sur le marché, ou dont le propriétaire décide de modifier l'usage pour accueillir des logements. Du point de vue du nombre de logements, la mobilisation foncière consiste à augmenter le potentiel constructible d'un territoire en jouant sur la quantité de terrains mis en vente ou dont l'usage est effectivement modifié. Pour une collectivité, mobiliser le foncier c'est donc principalement définir l'offre réelle de terrains à bâtir pour le logement. En ce sens la mobilisation foncière est un mouvement opposé à celui de la rétention foncière (Wiel, 2004 ; Persyn, Reux, 2013) ou au malthusianisme (Charmes, 2007), qui conduisent à une limitation du nombre de terrains mis en vente. La mobilisation foncière intègre également la question de la localisation. Il ne s'agit pas uniquement de produire des terrains, mais de penser leur localisation, en lien avec les objectifs de réduction de la consommation foncière en dehors des espaces urbanisés, d'articulation de l'urbanisation et des réseaux de transports en commun, et de compacité urbaine. La question de la temporalité peut également se poser, puisque la régularité ou l'irrégularité de la mise de terrains sur le marché peut jouer de plusieurs manières sur le production de logement : rapport offre / demande et donc niveau de prix, saturation du marché local, etc. La mise sur la marché de terrains n'est pas forcément le fait de la collectivité, qui se serait rendue propriétaire de ces terrains. La mobilisation est entendue dans un sens plus large, où la mise en vente des terrains peut se faire sans intervention directe de la collectivité. Celle-ci peut donc ne jouer qu'un rôle d'animateur local qui sera également considéré selon les cas comme favorisant la mobilisation foncière.

La *maîtrise foncière* est le second objectif des politiques foncières. La définition que nous en donnons est large, et ne se limite pas à l'acquisition de terrains par la collectivité. Nous définissons la maîtrise foncière comme le contrôle des conditions de mobilisation des terrains, en dehors des conditions déjà présentées (quantité, localisation, temporalité), l'enjeu final étant les objectifs que s'est fixée la collectivité en termes de logements et d'aménagements. Il s'agit donc plutôt d'une « maîtrise des évolutions foncières » que de « se rendre maître du foncier », bien que la seconde acception puisse être comprise dans la première (Persyn, 2013). Plusieurs éléments entrent ainsi en jeu dans la maîtrise foncière. Tout d'abord le prix des terrains, autrement dit le poids de la charge foncière, est une donnée essentielle sur laquelle la collectivité peut être amenée à jouer. Cette charge foncière est en effet centrale dans l'équilibre d'une opération de logements,

puisqu'elle est la variable d'ajustement principale (Vilmin, 2008). L'équilibre de l'opération étant une condition *sine qua none* de sa réalisation, le poids de la charge foncière est une donnée essentielle de la production de logements. Ensuite, le nombre de logements réalisables sur un terrain est une variable à considérer : ce nombre est déterminé par les règles d'urbanismes, notamment le coefficient d'occupation des sols[13] adossé au zonage du plan local d'urbanisme. Lorsqu'un terrain est mobilisé, une collectivité peut souhaiter contrôler le nombre de logements qui y seront construits. Le coefficient d'occupation des sols défini une offre de constructibilité, un certain nombre de mètres carrés de construction que la parcelle pourra accueillir. Cela ne détermine donc pas directement le nombre de logements : celui-ci sera défini une fois connu la taille des logements construits. Le type de logements que la parcelle pourra accueillir entre également en jeu dans la maîtrise foncière. Qu'il s'agisse d'un statut d'occupation (propriétaire occupant, locatif libre, locatif social) ou d'une taille de logement, une collectivité peut chercher à contrôler ce paramètre. Encore une fois, les conditions réglementaires, mais aussi économiques, de la mobilisation du terrain s'avèrent déterminantes, notamment dans le cas de la production de logement social, qui ne peut assumer des coûts d'acquisition du foncier du même niveau que le logement libre. Enfin, nombres et types de logements influent nécessairement sur les formes urbaines produites, qui sont aussi un enjeu.

Ces différents éléments qui entrent en compte dans la maîtrise foncière ne sont pas indépendants les uns des autres, bien au contraire. Le nombre de logements constructibles, lié pour chaque parcelle aux prescriptions du plan local d'urbanisme, détermine en grande partie le prix foncier selon le mécanisme du compte-à-rebours (Granelle, Vilmin, 1993), en tout cas le prix maximum d'enchère qui sera bien souvent le prix final. Il en est de même pour le type de logements, la construction de logements sociaux, ou l'imposition de normes environnementales, limitant le prix maximum qu'un opérateur peut proposer pour l'achat du terrain. Mais à l'inverse, les références de prix formées sur un territoire vont influencer la possibilité de réaliser tel ou tel type de logements. La maîtrise foncière peut donc consister à jouer sur un élément pour contrôler les autres.

Pour définir les politiques foncières, et surtout identifier les décisions et interventions qui la composent, nous nous appuierons sur ces objectifs de mobilisation et maîtrise foncières tout au long de notre travail. Nous considérons comme faisant partie d'une politique foncière toutes les actions de la collectivité qui entrent, directement ou indirectement, dans ces objectifs et leurs déclinaisons présentées plus haut. Il pourra alors s'agir de l'élaboration de documents d'urbanisme, des autorisations d'urbanisme, d'interventions financières, de mesures fiscales, de négociations avec d'autres acteurs, etc. Nous délimitons en quelque sorte le champ d'investigation de notre travail et, par la même occasion, ce que nous considérons comme le champ des possibles pour une politique foncière locale.

13. « Le coefficient d'occupation du sol qui détermine la densité de construction admise est le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol », Article R. 123-10 du Code de l'urbanisme.

Approcher les politiques foncières comme des politiques publiques à part entière nous amène à nous inscrire dans les questionnements de la recherche sur les politiques publiques, principalement issus de la science politique. L'analyse des politiques publiques vise d'abord à répondre à des questions très générales : « Que produisent ceux qui gouvernent ? Comment et pour quels résultats ? » (Thoening, 2010, p. 422). Il s'agit de comprendre comment sont élaborées les politiques publiques en réponse à un problème spécifique, et d'identifier le sens qui leur est donné par les décideurs (Kübler, Maillard, 2009 ; Muller, 2010). Nous cherchons à déterminer quels choix sont effectués par les collectivités locales en matière de foncier à destination du logement, et à montrer selon quelles logiques sont prises ces décisions.

Une autre série de questions a trait à l'évolution des politiques publiques. Les recompositions des échelles d'élaboration des politiques publiques liées à la décentralisation puis à la montée en puissance des intercommunalités n'ont pas manqué d'interrogé les observateurs. De nombreux travaux ont cherché à comprendre les effets d'une modification des échelles d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques sur leur contenu (Faure *et al.*, 2007 ; Faure, Négrier, 2007), dans le champ du logement (Driant, 2008 ; Cordier, 2011), de la planification (Desjardins, 2009), ou encore de l'action sociale (Frinault, Le Saout, 2012) et de la culture par exemple (Sibertin-Blanc, 2014). En matière de foncier, de nombreuses voix s'élèvent depuis la fin des années 1990 pour réclamer que les intercommunalités deviennent les chefs de file des politiques foncières locales (Comby, Renard, 1996 ; Repentin, 2005 ; Gerber, 2009 ; ADCF, 2011 ; Albrecht, Narring, 2013). Deux pistes s'ouvrent alors pour notre travail. Il s'agit d'une part de déterminer dans quelle mesure cette injonction s'est traduite localement par une prise de position des structures intercommunales dans le jeu foncier, alors que les communes restent encore juridiquement l'échelon de base de la mise en œuvre des politiques foncières. D'autre part, il faut évaluer les effets de ce changement d'échelle, et déterminer si cela permet de changer les pratiques locales.

Les évolutions en cours ne concernent pas que les échelles de décision. Le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques foncières, et les enjeux auxquels elles sont censées répondre ont aussi connu des changements depuis la fin du XX° siècle. La hausse importante des prix fonciers, et les évolutions de la législation de l'urbanisme et du système de production du logement dessinent un contexte renouvellé qui peut conduire à une modification des interventions des collectivités locales[14]. Dans le même temps se sont affirmés les enjeux liés au respect des principes du développement durable appliqués à la production urbaine : lutte contre l'étalement urbain, renouvellement urbain, densification, mixité sociale, etc. Là encore, cela renvoie à des questions concernant l'évolution du contenu des politiques publiques : ces évolutions du contexte et des enjeux ont-ils conduit à une modification des pratiques ?

14. Nous reviendrons dans le premier chapitre sur ce contexte des politiques foncières locales, qui a en grande partie contribué à réactiver la question foncière.

2.2 - Une approche inductive et empirique

L'approche par les objectifs de mobilisation et de maîtrise foncières présente l'avantage de ne pas dépendre du discours et de l'affichage des collectivités pour définir ce qu'est une politique foncière. Bon nombre de mesures prises par la collectivité ne sont pas forcément considérées par celle-ci comme faisant partie d'une politique foncière alors qu'elles interviennent plus ou moins directement dans la mobilisation et la maîtrise. Si nous nous appuyions sur la définition que les collectivités donnent de leur politique foncière, nous pourrions passer à côté d'éléments pourtant essentiels dans le processus de mise en place d'une politique locale. Cela renvoie directement au fait que les politiques foncières ne sont pas affichées par les collectivités comme de véritables politiques publiques. Une même intervention peut être considérée comme « foncière » par une collectivité et non par une autre. Dans le discours des collectivités ces interventions relèvent parfois de politiques sectorielles différentes : urbanisme opérationnel, planification urbaine, habitat, finances locales, etc. Considérer ces interventions ensemble permet de comprendre comment elles se répondent, dans quelle mesure elles ont pu être pensées et élaborées conjointement, et d'observer des effets de résonance, de renforcement entre ces interventions ou au contraire des effets d'incohérence.

Logiquement cette manière d'aborder les politiques foncières locales nous conduit vers une approche empirique et inductive où c'est l'observation de l'ensemble des interventions des collectivités étudiées qui va constituer le socle de la recherche. L'approche inductive part des phénomènes observés pour proposer des interprétations de ces phénomènes selon des catégories (ou cadre d'analyses) *ad hoc*, construites à partir de l'observation de données empiriques (Anadon, Guillemette, 2007). Cette approche est souvent liée à une enquête participative ou à une position observante au sein d'un groupe social spécifique. La sociologie et l'anthropologie en ont largement usée. Elle est beaucoup moins utilisée dans l'analyse des politiques publiques. En général les chercheurs, soit s'appuient sur un cadre théorique préexistant, soit mènent un travail de terrain dans le but de tester un nouveau cadre théorique (Sabatier, 2007 ; Kübler, Maillard, 2009). Frédéric Sawicki relève qu'en science politique « relativement peu d'articles adoptent une méthode de recherche résolument microscopique, c'est-à-dire s'appuyant principalement sur une ou quelques études de cas localisées et intensives ou sur l'examen d'un nombre restreint d'acteurs, de petits groupes ou de situations, à partir d'entretiens ou d'observations directes. La plupart adoptent une posture surplombante reposant pour l'essentiel sur des données macroscopiques, qu'elles soient statistiques, historiques, organisationnelles ou institutionnelles » (Sawicki, 2000, p. 143). On est alors en présence d'approches déductives ou hypothético-déductives qui « utilisent » le terrain pour tester des hypothèses et/ou une théorie, mais qui ont « peu de goût pour l'histoire et pour ce que les sociologues de l'École de Chicago appelaient "l'étude de terrain", autrement dit pour tout ce qui conduit à contextualiser spatialement et temporellement les comportements politiques » (Sawicki, 2000, p. 144). La méthode inductive et empirique peut pourtant être utilisée pour l'analyse de politiques publiques : en laissant ouvert le champ des possibles, on se laisse la possibilité de redéfinir les contours et le contenu d'une politique tels qu'ils existent concrètement et non pas tels qu'ils devraient exister selon telle ou telle approche

théorique. Il ne s'agit pas d'évaluer le rapport qu'une théorie ou un cadre d'analyse entretient avec la réalité, mais d'extraire du sens de la réalité, sens qui pourra, *a posteriori*, être organisé selon un cadre d'analyse qui sera lui-même issu de l'observation du terrain et des données.

Bien sûr, un tel travail inductif comporte toujours une part de déductif, puisque même lors de la première approche du terrain le chercheur ne peut se séparer de tout bagage théorique qu'il a acquis précédemment : « toute approche généralement inductive implique nécessairement des moments de déduction sans perdre son caractère essentiellement inductif, celui-ci provenant de l'orientation fondamentale qui consiste à étudier les phénomènes à partir de l'expérience propre des acteurs » (Anadon, Guillemette, 2007, p. 33). Concernant le domaine d'étude, les politiques foncières, cette approche inductive présente un avantage important, celui de s'écarter d'une approche normative, qui tend plus vers l'évaluation des politiques foncières.

Cette approche inductive et empirique nous conduit à écarter pour l'instant deux catégories d'analyse classiques des questions foncières, la plus-value (et la rente) et la propriété privée. Il ne s'agit pas d'affirmer d'emblée qu'elles sont inutiles pour comprendre les politiques foncières locales. Mais nous ne cherchons pas *a priori* a faire entrer nos observations dans ces catégories. Nous n'excluons pas de les croiser en tentant de comprendre ce que font les communes et pourquoi elles le font. L'importance de ces questions, à la fois dans la littérature et par les enjeux fondamentaux qu'elles soulèvent nous conduira toutefois à y consacrer un chapitre en fin de thèse.

2.3 - Observer l'ordinaire : agglomérations moyennes, communes et production ordinaire de la ville

Notre approche empirique et inductive s'applique à des territoires spécifiques, des agglomérations moyennes. Nous souhaitions étudier des territoires qui sont souvent en dehors des projecteurs de la recherche urbaine française, et par là, observer la production ordinaire de la ville, *via* les politiques foncières communales.

2.3.1 - L'angle mort des villes moyennes

En France, une majorité des travaux de recherche en aménagement et urbanisme, qu'ils intègrent ou non la dimension foncière, sont menés à partir de grandes villes et des agglomérations principales. La région parisienne, Marseille, Nantes, Rennes, Bordeaux, etc. reviennent régulièrement dans les recherches, et sont souvent convoquées pour illustrer tel ou tel propos dans un colloque. A tel point que les villes petites et moyennes sont devenus un objet de recherche en soi (Demazière *et al.*, 2012), et ne sont pas considérées comme des terrains d'étude évidents. Les travaux qui prennent les villes moyennes comme cadre d'étude se sentent

ainsi contraints de le signaler dans le titre[15]. Il ne s'agit pas uniquement d'un réflexe de géographe qui « situe » sa question. Travailler à partir de ces territoires ne va pas de soi, au contraire des grandes villes. Trouve-t-on beaucoup d'articles ou de livres portant sur l'urbanisme, sur la production de la ville et des territoires, qui spécifient explicitement que le travail à été mené à propos de grandes villes ? Au mieux la ville en question est nommée[16], au pire elle n'est pas spécifiée dans le titre[17]. En 1968, Pierre George déplorait déjà que « l'attention des géographes comme celle des économistes, des sociologues et des urbanistes est surtout portée vers les "monstres" ou les "villes modèles" » (George, 1968, p. 744). On a l'impression que par essence les questions urbaines, les questions d'aménagement, concernent les grandes villes, les grandes agglomérations, les métropoles. Or il n'en est rien : la production de la ville se fait également ailleurs, et n'en pose pas moins de questions au chercheur.

La localisation des universités et laboratoires n'explique pas entièrement que les grandes villes soient l'espace privilégié de la recherche urbaine. Les sujets dominants de la recherche urbaine actuelle sont par contre fortement liés aux grandes villes : la métropolisation et ses effets, la financiarisation, l'étalement et les mobilités massives, etc. Mais il serait légitime de se demander si ces sujets « à la mode » ne sont pas issu d'une focalisation des observations sur les grandes villes tout autant que les grandes villes sont des espaces privilégiés pour observer ces phénomènes. Il est évident qu'une recherche sur la financiarisation de l'immobilier de logement s'appliquant à Guéret ou Bergerac n'aurait pas grand sens. Mais qu'en est-il des travaux portant sur les procédures d'aménagement, sur les opérations urbaines, sur les documents d'urbanisme ? Sur ces sujets les travaux sont rares en dehors des grandes agglomérations, alors qu'ils auraient toute légitimité à s'appliquer à des villes de moindre importance. D'autant plus qu'en France, le droit de l'urbanisme s'applique de manière indifférenciée à l'ensemble des communes, quelle que soient leur situation, leurs spécificités, leur taille. Le plan local d'urbanisme est le même objet, composé des mêmes pièces, ayant les mêmes buts et la même valeur juridique à Lille que dans une commune de 1000 habitants de l'Isère.

En matière de foncier et de politiques foncières, de nombreux travaux portent, non pas forcément sur de grandes agglomérations mais sur des territoires spécifiques : littoraux (Sonnic, 2009), îles (Buhot, 2009), montagne (Guéringer, 2000 ; Duvillard, 2001). Dans ces territoires les questions foncières sont exacerbées : marchés tendus, rareté foncière due à la

15. Par exemple : Dodier, L.C. et R., 2007. « La diversité des modes d'habiter des espaces périurbains dans les villes intermédiaires : différenciations sociales, démographiques et de genre », *Norois*, vol. n° 205, n. 4 ; Serrano, J., 2008. « Démarche pour un équilibre entre urbanisation et dynamiques agricoles : le cas d'une agglomération moyenne », *in* Monteventi Weber, L., Deschenaux, C., Tranda-Pittion, M. (dir.), *Campagne-ville. Le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales.* ; Zuliani, J.-M., 2004. « L'organisation des services aux entreprises dans les villes moyennes du Grand Sud-Ouest français, entre logiques gravitaires et maillages interurbains », *Géocarrefour*, vol. 79, n. 2.
16. Par exemple : Andres, L., 2006. « Temps de veille de la friche urbaine et diversité des processus d'appropriation : la Belle de Mai (Marseille) et le Flon (Lausanne) », *Géocarrefour*, vol. Vol. 81, n. 2.
17. Par exemple : Idt, J., 2013. « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, vol. Vol. 87, n. 2 (l'article porte sur des projets à Paris et Lille), ou Arab, N., 2008. « À quoi sert l'expérience des autres ? "Bonnes pratiques" et innovation dans l'aménagement urbain. », *Espaces et sociétés*, vol. n° 131, n. 4 (l'article s'appuie sur l'étude d'un projet Montpellierain).

topographie. Ce sont là des situations exceptionnelles qui attirent les chercheurs. On retrouve cette logique en matière de projets urbains : la plupart des travaux portant sur cette thématique observent non seulement les grandes villes, les métropoles, mais en leur sein se focalisent sur les projets exceptionnels, les « grands projets ». Ainsi du travail de Gilles Pinson sur le projet urbain (Pinson, 2009), qui porte sur Marseille, Nantes, Venise, Turin, Manchester. Les récents programmes de recherche POPSU[18], consacrés aux stratégies et projets urbains ont également porté sur des agglomérations importantes[19] et des projets phares en leur sein. On comprend que l'exceptionnel puisse attirer : il permet de révéler des tendances nouvelles qui sont à l'origine de cette « exceptionnalité », il facilite l'emphase sur ce que le chercheur souhaite montrer, il peut sembler en soi plus passionnant, plus excitant, et il offre la possibilité de recenser des bonnes pratiques ou des pratiques innovantes. Mais les projets ordinaires, qui représentent un urbanisme majoritaire, qui, plus que les projets phares des grandes agglomérations, façonnent les territoires et paysages français, en sont-ils moins intéressants ?

Nous souhaitons prendre le contre-pied de cette tendance à observer les espaces urbains « exceptionnels » pour nous tourner vers des agglomérations moyennes où nous pourrons observer une fabrique ordinaire de la ville, un urbanisme du quotidien. Ces territoires, s'ils n'ont pas à première vue le caractère exceptionnel et nouveau des métropoles, n'en ont pas moins leurs spécificités. Seulement, ils sont très rarement sous les projecteurs, qu'il s'agisse de la recherche ou de l'agenda politique. Pourtant, s'agissant de l'urbanisation et de la question foncière, on ne peut nier que ces villes moyennes, même lorsqu'elles ne sont pas dynamiques sur le plan démographique ou économique, doivent faire face à de véritables défis, certes à leur mesure, et savent parfois faire preuve d'innovation (Béhar, 2010). Les villes moyennes sont encore en partie à l'écart des nouvelles tendances qui caractérisent l'urbain : métropolisation, définition de l'espace urbain par les flux, individualisation des rapports sociaux, etc. Mais « la définition de la ville par les flux n'épuise pas totalement la réalité. Elle s'ajoute, plutôt qu'elle ne remplace, à l'ancienne vision de la ville, espace de centralité pour les individus, les fonctions, les symboles. Étudier des villes secondaires, ce serait donc montrer qu'un niveau quotidien continue à coexister avec les effets des flux internationaux de marchandises, de capitaux, d'hommes et de symboles » (Demazière *et al.*, 2012, p. 9). Pourtant faire de villes moyennes le terrain d'observation ne relève pas d'une démarche nostalgique qui viserait à retrouver « l'urbanisme d'antan ». Car les paradigmes évoluent, et avec eux les injonctions faites aux collectivités (injonctions qui sont d'ailleurs souvent calquées sur les expériences des grandes villes) ainsi parfois que les outils de gestion du territoire.

Au delà de ces arguments généraux, d'autres raisons, liées à la question de recherche sur les politiques foncières locales, nous ont incité à choisir des agglomérations moyennes comme terrains d'étude. Les agglomérations moyennes font en effet face à des enjeux spécifiques, liées à leur taille et à leur situation (Béhar, 2006), et qui renvoient à la question foncière[20]. On observe

18. Plate-forme d'Observation des Projets de Stratégies Urbaines
19. POPSU 1 : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Toulouse ; POPSU 2 : Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon, Toulouse.
20. Nous reviendrons plus en détail sur ces enjeux dans le chapitre 1

dans de nombreuses agglomérations moyennes une tension entre la préservation du cadre de vie, qui est le principal facteur d'attractivité résidentielle, et la croissance démographique, qui peut altérer ce cadre de vie (Santamaria, 2012). Au-delà de la diversité des situations, les agglomérations moyennes connaissent de manière générale une croissance démographique faible (Floch, Morel, 2011), essentiellement dans les périphéries, les centres peinant à retrouver un dynamisme (DIACT, 2007). Dans ce contexte, les structures intercommunales des agglomérations moyennes, qui se rapprochent plus que dans les grandes villes d'un bassin de vie ou d'une aire urbaine en intégrant des communes périurbaines voire rurales, pourraient apporter des réponses « à la bonne échelle » (Béhar, 2006). Ces intercommunalité pourraient aussi contribuer à répondre à l'enjeu central des moyens, notamment d'ingénierie (De Roo, 2005 ; FMVM, 2008).

2.3.2 - La production ordinaire de la ville

A partir de ces agglomérations moyennes, nous souhaitons mener l'observation d'un urbanisme quotidien, qui n'est pas fait que de grands projets, de grandes planifications stratégiques, mais qui correspond surtout à de petites décisions fréquentes, dont l'ensemble dessine une pratique, si ce n'est, selon les cas, une politique. C'est donc la « fabrique ordinaire de la ville » qui nous intéresse. La formule est des historiennes Isabelle Backouche et Nathalie Montel, dans un article de 2007. Elles regrettent que « longtemps l'histoire de la construction des villes [se soit] centrée sur l'analyse des opérations les plus spectaculaires affectant l'évolution de l'espace urbain » (Backouche, Montel, 2007, p. 5). Elles proposent « d'interroger et de décrire les modalités concrètes et les acteurs de la production du tissu urbain, à partir de l'analyse détaillée d'opérations d'aménagement portant sur des lieux et des époques variés » (Backouche, Montel, 2007, p. 5). Nous ne nous inscrivons pas dans cette démarche historique, mais retenons toutefois l'idée d'un regard porté sur l'ordinaire, le non-exceptionnel, sur des espaces rarement étudiés par les chercheurs, mais qui peuvent nous apprendre beaucoup sur les pratiques des collectivités locales. Cela s'inscrit également dans la démarche d'Ash Amin et Stephen Graham d'étudier la ville ordinaire (*ordinary city)* (Amin, Graham, 1997). Ils critiquent la tendance à faire d'une ville, ou de quelques grandes villes[21], le paradigme de l'urbain et pointent les « dangers méthodologiques qu'il y a à sur-généraliser à partir d'un ou de quelques exemples et le danger qu'il y a à trop insister sur des espaces et des perceptions temporelles spécifiques et des représentations partielles au sein de la ville[22] » (Amin, Graham, 1997, p. 416). On peut se demander si dans les études urbaines et dans l'étude des politiques d'urbanisme en particulier, on n'assiste pas aujourd'hui à une confusion entre bonne pratique et exemple pertinent pour la recherche. Au fond, la recherche ne doit-elle montrer que ce qui marche ? Ne doit-elle pas au contraire montrer ce qui ne marche pas très bien, mettre en lumière les territoires qui, bon an,

21. Ils évoquent Los Angeles dans cet article. On peut également penser, en Europe, aux exemples de Bologne ou Barcelone en ce qui concerne l'observation des politiques urbaines. En France, Nantes et son Île reviennent très régulièrement dans la littérature et les discours par exemple.
22. Notre traduction depuis : « the methodological dangers of overgeneralizing from one or a few examples and the danger of overemphasizing particular spaces, senses of time and partial representations within the city. »

mal an, élaborent des politiques publiques qui ne réussissent pas toujours ?

La recherche urbaine se concentre aujourd'hui sur l'échelle intercommunale et sur les établissements publics de coopération intercommunale, parce que cette échelle est relativement nouvelle, et qu'elle est souvent jugée plus pertinente pour mener les politiques d'aménagement, d'urbanisme et de foncier. Nous choisissons à l'inverse d'entrer par les communes, qui constitueront l'acteur fondamental dont nous étudierons les interventions et décisions. Dans la plupart des villes françaises (c'est à dire en dehors des grandes villes intégrées à des communautés urbaines), ce sont les communes qui conservent les pouvoirs d'urbanisme, auxquels sont liés les compétences en matière de foncier (plan local d'urbanisme, droit de préemption, procédures opérationnelles, etc.). La plupart des politiques foncières locales sont ainsi élaborées et mises en œuvres par les communes. Cette entrée par les communes ne nous empêchera pas d'étudier les intercommunalités. Mais nous souhaitions ne pas laisser dans l'ombre les pratiques communales, qui restent centrales dans le domaine du foncier à destination du logement.

3 - Problématique et hypothèses de recherche

L'ensemble des acteurs et des observateurs de la production urbaine s'accorde aujourd'hui à dire que des politiques foncières sont nécessaires pour produire des logements dans le respect des principes du développement durable. Mais la cette production buterait sur un obstacle foncier, lié principalement à l'inadaptation des outils, au comportement de certains acteurs, et à une échelle d'élaboration inadéquate. Dans cette thèse, nous réinterrogeons cet obstacle foncier : **Les communes françaises sont-elles en mesure de mettre en œuvre des politiques foncières pour favoriser la production de logements ?**

En lien avec cette problématique, nous avançons quatre hypothèses.

(1) Les multiples décisions et interventions communales dessinent des politiques foncières.

Cette hypothèse est directement liée au paradoxe que nous avons mis en évidence en début d'introduction. Par une approche empirique et inductive, qui permet de s'abstraire des délimitations qu'appliquent elles-mêmes les communes aux politiques foncières, nous pensons pouvoir montrer qu'il existe de véritables politiques foncières locales. Nous devrions alors pouvoir identifier dans les différents cas étudiés, un faisceau d'interventions qui se différencient des politiques du logement et des politiques d'aménagement, et qui présente un certain degré de cohérence. L'étude de cette hypothèse est donc une manière de remettre en question le constat d'une absence de politiques foncières locales et notamment communales.

En effet, les communes prennent des décisions et agissent, presque quotidiennement, et on ne peut estimer *a priori* qu'elles le font de manière incohérente. On ne peut nier les difficultés

à produire des logements qui touchent un grand nombre de territoires français, dont un certain nombre d'agglomérations moyennes, et qui exacerbent les problématiques liées à l'accès au logement et à la ségrégation socio-spatiale. Mais cela ne doit pas cacher que des logements sont produits, environ 430 000 par an entre 2003 et 2013, et que si une partie de cette production est le fait de particuliers, ce que certains mettent en avant et déplorent, une autre partie de la production de logements est le faits d'actions collectives dans lesquelles la collectivité publique peut être impliquée. De plus, que des logements soient produits en dehors de toute procédure opérationnelle publique, par des particuliers notamment (le fameux « diffus »), ne signifie pas que la commune ne soit jamais impliquée dans le processus de production, ne serait-ce que par l'établissement d'un règlement d'urbanisme. Et cette position de la commune peut constituer un véritable choix politique concernant les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières. La production de 430 000 logements par an signifie qu'un certain nombre de terrains sont mobilisés chaque année. Il est ainsi tout a fait probable, et c'est là le sens de notre hypothèse, que les communes souhaitent et puissent participer à cette mobilisation et contrôler la manière dont les terrains sont mobilisés et pour quels résultats (maîtrise foncière). Évaluer cette hypothèse devrait donc nous permettre de comprendre à partir de quelles décisions, de quels outils et de quelles procédures se construisent les pratiques foncières communales.

Il s'agit aussi de déterminer si les interventions communales dessinent de véritables *politiques* ou si elles ne correspondent qu'à des *pratiques* foncières. Une pratique est un ensemble d'actions publiques dans un domaine particulier, qui constituent des réponses pragmatiques et généralement ponctuelles à des problèmes identifiés. Une politique se distingue d'une pratique par l'existence d'un programme d'action plus général, développé dans le temps, constitué d'un ensemble de mesures qui prennent sens les unes par rapport aux autres (Muller, 2010 ; Thoening, 2010). Ce programme peut être explicité et affiché par l'acteur, correspondant alors à une mise en récit, ce qui n'est pas forcément le cas pour une pratique. En ce sens, les interventions publiques constitutives d'une pratique forment une politique lorsque les acteurs leurs donnent un sens commun.

(2) Le fait que les communes conçoivent l'action foncière comme des interventions essentiellement techniques destinées à soutenir les politiques de logement et d'aménagement explique que les politiques foncières ne soient pas affichées comme des politiques publiques à part entière. Mais les injonctions extérieures à élaborer de « véritables politiques foncières » peuvent inciter les communes à abandonner une vision essentiellement technique.

Si la première hypothèse est validée, il est nécessaire de comprendre pourquoi les politiques foncières communales ne sont pas affichées ni exprimées comme des politiques publiques à part entière. Il nous semble que le fait qu'elles soient approchées par le biais d'autres politiques, dont les objectifs peuvent directement guider l'action foncière, et qu'elles revêtent ainsi au yeux des acteurs publics locaux (comme de nombreux observateurs nous l'avons vu) un caractère « technique » peut être une explication. Est selon nous « technique » une action publique qui

ne répond qu'à des enjeux de mise en œuvre d'une autre politique (logement, aménagement en l'occurrence) et non à des enjeux propres à son objet (foncier). Ce ne serait donc pas tant le manque de cohérence interne des politiques foncières communales (si l'hypothèse 1 est validée) qui expliquerait leur faible visibilité que le fait qu'elles ne soient pas élaborées et mises en œuvre de manière relativement indépendantes d'autres politiques publiques.

Nous avons relevé, en lien avec le constat d'un manque de politiques foncières locales en France, une injonction faite aux communes et à leur groupement à mettre en œuvre de telles politiques. Cette injonction passe par un discours tant issu de l'État lui-même que d'acteurs publics locaux ou d'acteurs de l'aménagement (cf encadré). Elle prend également forme dans des incitations législatives plus ou moins directes (Gridauh, 2012), qui restent cependant timides[23]. Nous pensons que cette injonction peut conduire les communes à dépasser le caractère simplement technique des politiques foncières pour s'orienter vers une élaboration plus stratégique de leur action. L'injonction concernant également le déploiement de politiques foncières à l'échelle intercommunale, nous serons amené à étudier le positionnement des intercommunalités dans le domaine foncier. Cette hypothèse d'une évolution des pratiques foncières locales et de leur échelle d'élaboration sera un élément central de notre travail.

(3) Malgré leur caractère technique, les politiques foncières communales ne constituent pas des réponses automatiques aux enjeux identifiés.

La conception « technique » des interventions foncières (hypothèse 2), pourrait laisser penser que l'élaboration des réponses aux objectifs de mobilisation et de maîtrise foncière revêt un caractère automatique. Nous pensons à l'inverse que des marges de manœuvres importantes existent, qui permettent une diversité de pratiques, des réponses diversifiées à des enjeux similaires. Ces marges de manœuvre reposeraient en particulier sur les possibilités différentes d'utilisation d'un même outil, ce que certains auteurs ont déjà mis en avant (Verhage, 2002 ; Vilmin, 2008 ; Guelton *et al.*, 2011 ; Vilmin, Llorente, 2012). Cela ne signifie pas qu'aucune contrainte ne pèse sur les choix communaux. Il faut identifier ces contraintes et obstacles qui pèsent sur la mobilisation et la maîtrise foncières, c'est à dire évaluer l'impact de différents facteurs sur les choix communaux, dont une partie a été identifiée dans un certain nombre de travaux : situation de la commune au sein de l'agglomération (Charmes, 2007 ; Vilmin, 2008) ; moyens financiers (Vilmin, 2008) ; niveau des prix et dynamiques des marchés fonciers et immobiliers ; répartition des plus-values foncières (Verhage, 2002)[24].

23. Entre autres : renforcement du volet foncier du programme local de l'habitat par le Décret n° 2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat ; augmentation des potentialités de constructibilité par les lois n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ; incitation à la mise en œuvre d'opérations assises sur des terrains publics par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
24. Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive : notre approche étant empirique, les facteurs cités ici le sont avant tout à titre d'exemple, et c'est par l'étude des données recueillies que seront par la suite

(4) L'émergence de politiques foncières intercommunales n'est pas motivée par un changement d'échelle de référence mais par un besoin de mutualisation des moyens.

L'injonction à la mise en œuvre de politiques foncières intercommunales insiste sur la nécessité de changer l'échelle de référence pour la rapprocher de celle de fonctionnement des marchés et de celle des choix résidentiels (Comby, Renard, 1996). Mais les intercommunalités sont des groupements de communes, et non des acteurs indépendants comme les autres collectivités territoriales. La mise en œuvre de politiques intercommunales, quand elle n'est pas imposée par la loi, repose sur la nécessité, pour les communes, de se fédérer pour pouvoir exercer des compétences qu'elles ne parviennent pas à exercer seules, notamment en raison de moyens limités. Les communes disposent par défaut des compétences liées à l'action foncière : plan local d'urbanisme, droit de préemption urbain, procédures opérationnelles, délivrance des autorisations d'urbanisme principalement. Certaines peuvent être partagées entre les communes et une intercommunalité (notamment le droit de préemption urbain). Dans le cas des communautés urbaines, la compétence urbanisme notamment est automatiquement transférée à l'intercommunalité, les communes en étant alors dépossédées. Mais ce transfert n'est pas obligatoire dans les communautés d'agglomération et de communes, qui concernent les agglomérations moyennes. L'attachement des communes au pouvoir foncier peut freiner la mise en œuvre de mise en place de politiques intercommunales. D'un autre côté, la tension sur les moyens des communes peut pousser à l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques « en commun ».

4 - Les terrains d'étude

4.1 - Deux agglomérations moyennes françaises

Pour les terrains d'étude, notre choix s'est porté sur deux communautés d'agglomérations et les communes qui les composent : la communauté d'agglomération du Pays Voironnais en Isère, et la communauté d'agglomération du Beauvaisis dans l'Oise. Ces deux territoires ont une taille similaire (79 000 habitants pour le Beauvaisis, 90 000 pour le Pays Voironnais), et sont composés d'une trentaine de communes (31 pour le Beauvaisis, 34 pour le Pays Voironnais). Leur profil territorial est sensiblement différent. La ville centre du Pays Voironnais, Voiron, compte 20 000 habitants. Dans la hiérarchie urbaine on trouve ensuite quatre communes entre 5000 et 8000 habitants[25], situées, comme Voiron, dans le sud de l'intercommunalité, plus urbanisé. Le reste du territoire est constitué de communes plus petites, entre 200 et 2000 habitants, notamment au nord, plus rural. C'est donc une intercommunalité avec une ville centre au poids relativement faible, et qui présente une dualité sud/nord, entre un espace urbanisé et bien desservi par les infrastructures de transport (route, autoroute, train) et un espace rural. La communauté d'agglomération du Beauvaisis est au contraire dominée par une ville centre, Beauvais, qui

identifiés les facteurs qui orientent les choix communaux, et non par un passage en revue d'une liste de facteurs préétablis.

25. Voreppe, Moirans, Tullins, Rives.

compte 54 000 habitants, soit plus de la moitié de la population de l'intercommunalité. Quelques communes limitrophes de Beauvais avoisinent les 1000 habitants[26], et le reste du territoire est composé de communes entre 2700 (Auneuil) et 200 habitants.

En termes de situation, le Pays Voironnais peut être classé dans la catégorie des « villes moyennes inscrites dans un processus de métropolisation » tel que décrit par la Datar (Diact à l'époque) (DIACT, 2007). Ce sont des villes « dont la situation est d'abord déterminée par leurs relations avec la grande ville proche » (DIACT, 2007, p. 28). Voiron est en effet situé à 25 kilomètres au nord de Grenoble, à la sortie de la cluse de Voreppe. Mais le Pays Voironnais constitue surtout un territoire charnière entre espaces métropolitains et espaces ruraux, au sens des territoires de transition décrits par Nicole Commerçon et Pierre George (Commerçon, George, 1999). Un des enjeux majeurs en termes de développement pour le Voironnais est donc de se positionner par rapport à Grenoble, en évitant de perdre ses emplois, tout en absorbant une partie des migrations périurbaines de la métropole voisine. Le Beauvaisis se situe quant à lui dans deux des catégories proposées par la Datar. L'agglomération correspond bien à un territoire « possédant un socle socio-économique relativement indépendant et autonome des autres territoires » (DIACT, 2007, p. 27), notamment en raison de son relatif isolement dans l'ouest du département de l'Oise. Cependant elle ne correspond pas totalement à cette catégorie puisqu'on ne peut pas dire qu'elle « [tire] parti de [sa] mutation vers l'économie des services et de la connaissance pour affirmer des fonctions de centralité sur un espace rural assez vaste et dynamique » (DIACT, 2007, p. 27), ni qu'elle « [attire] des populations actives et des populations retraitées d'autres régions » (DIACT, 2007, p. 27), en tout cas pas en raison d'un « contexte économique plutôt favorable » (DIACT, 2007, p. 27). Le Beauvaisis partage ainsi les caractéristiques d'une troisième catégorie de villes moyennes, « dont le développement est lié, positivement ou négativement, à la transformation de leur environnement rural » (DIACT, 2007, p. 28). Mais Beauvais reste peu concurrencée sur son espace environnant et l'influence de la capitale ne se fait pas encore très fortement ressentir : la périurbanisation dans le territoire est avant tout beauvaisienne. Le Beauvaisis est actuellement en faible déprise démographique : les enjeux de production du logement et de mobilisation foncière sont donc particulièrement importants.

L'intérêt de ces deux terrains d'étude tient aussi à ce qu'un établissement public foncier local est présent sur les deux territoires. Dans le Beauvaisis l'Établissement public foncier local de l'Oise existe depuis 2007. En revanche, dans le Voironnais, si l'établissement public foncier est également relativement ancien (créé en 2000), il ne couvre le Voironnais que depuis le 1° janvier 2012, ce qui nous donne l'occasion d'observer son effet sur les pratiques foncières.

26. Allonne, Therdonne, Tillé, Troissereux

4.2 - Les Pays-Bas, un éclairage comparatif

Bien que cette thèse soit centrée sur la France, et que les questions auxquelles elle souhaite répondre portent sur des cas français, nous avons souhaité apporter un éclairage comparatif à partir d'un cas néerlandais. Il ne s'agit pas d'une véritable comparaison, le travail mené aux Pays-Bas n'ayant pas le même statut que les investigations en France. Cette approche comparative présente deux intérêts. D'une part elle nous permet de nous extraire du cadre français et de prendre du recul sur ce que nous observons dans notre pays. D'autre part, cet élargissement du regard donne un point d'appui en dehors de France à l'analyse des pratiques et politiques foncières observées. Ce point d'appui est important pour éviter une surestimation des différences entre les cas observés en France. Peut-être que deux pratiques qui peuvent sembler différentes en France sont en réalité relativement proches, comparativement à ce que nous observons aux Pays-Bas. L'objectif reste ainsi la compréhension du cas Français, et les Pays-Bas constituent une aide. Nous n'avons en aucun cas, dans le cadre de ce travail, l'ambition de décrire en détail les politiques foncières néerlandaises.

Le choix des Pays-Bas comme cas de comparaison s'est fait assez naturellement. Ce pays fait face à des problématiques proches des problématiques françaises en aménagement du territoire et urbanisme : lutte contre l'étalement urbain, modification des pratiques de déplacement pour diminuer la part des déplacements automobiles, protection des espaces agricoles et naturels. Ces défis semblent même exacerbés aux Pays-Bas en raison de la petite taille du pays et de sa densité de population élevée (403 hab/km² contre 97 en France) (Beaucire, 2004). La production de logements sociaux, même si elle n'est pas aussi impérative qu'en France, reste une nécessité, et la mixité sociale est un objectif affiché par l'État et les collectivités locales (Houard, 2013). De plus les Pays-Bas sont souvent considérés en France comme un modèle en matière de formes urbaines, notamment pour la compacité urbaine et l'articulation urbanisme / transports. C'est également le cas en ce qui concerne les politiques foncières : les Pays-Bas sont souvent cités en exemple, que ce soit dans la littérature spécialisée, ou par des praticiens, dans le cadre de colloques ou lors des entretiens (Repentin, 2005 ; Renard, 2009). Vu de France, les politiques foncières néerlandaises apparaissent comme un ingrédient central de la production de formes urbaines considérées comme vertueuses. Il faut ajouter que la législation entre les deux pays n'est pas très éloignée, et que les outils d'aménagement et fonciers à disposition des collectivités locales sont similaires sans être identiques (Talau, 2010). Il est donc intéressant de comprendre ce qui dans ce contexte peut expliquer des résultats différents entre les deux pays.

Le choix du terrain d'étude s'est porté sur Nimègue (*Nijmegen*), une ville de l'est des Pays-Bas. En comparaison avec la France, démographiquement, Nimègue n'a pas l'air d'être une ville moyenne, puisqu'elle compte 160 000 habitants environ. Mais pour les Pays-Bas, c'est une ville plutôt moyenne, située dans la partie intermédiaire de la hiérarchie urbaine. Surtout, elle ne fait pas partie des villes toujours observées, que ce soit par les chercheurs étrangers ou par les néerlandais eux-même, que sont Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht. Nimègue est ainsi une ville ordinaire, assez isolée dans l'est des Pays-Bas (si tant est qu'une ville néerlandaise puisse être considérée comme « isolée »). Un autre élément de justification de ce choix est le

profil des municipalités qui composent l'agglomération de Nimègue. Ces municipalités sont de tailles diverses, allant de 8000 habitants à 160 000 habitants, et présentent des profils variés, principalement urbains et périurbains. Enfin, le choix de Nimègue s'est aussi fait en fonction des possibilités de séjour : nous avons pu être accueilli pendant un mois au département de Géographie, Planification spatiale et Environnement de la *Nijmegen School of Managment* de l'université Radboud de Nimègue.

*

* *

Trois grandes questions rythment notre analyse des politiques foncières communales : *quoi*, *comment*, *pourquoi* ? La première partie de la thèse aborde les deux premières, pour comprendre ce que font les communes en matière de foncier. Le premier chapitre revient sur l'état des politiques foncières en France et aux Pays-Bas, sur les enjeux spécifiques aux terrains d'étude, et montre comment les communes étudiées perçoivent le « problème foncier local ». Le chapitre suivant est consacré à la présentation détaillée des sources et de la méthode d'analyse utilisées. Dans les chapitres 3, 4 et 5, nous décrivons et analysons les pratiques foncières communales, d'abord en nous focalisant sur le plan local d'urbanisme, puis en élaborant une typologie des modes d'action foncière observés. Ces chapitres permettent de répondre en partie aux trois premières hypothèses de recherche, et de comprendre ce que font les communes et comment elles le font.

Da la seconde partie nous montrons pourquoi les communes font ces choix. Le chapitre 6 présente les facteurs internes qui orientent les choix communaux en matière de politiques foncières : état du foncier, moyens, culture de l'aménagement et projet communal. Le chapitre 7 est consacré aux autres acteurs publics : Etat, régions, départements, intercommunalités et établissements publics fonciers. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure ils peuvent orienter les choix communaux, voire, dans le cas des intercommunalités, mener leurs propres politiques foncières en soutien à la production de logement. Dans le chapitre suivant nous examinons la place de la plus-value et de la propriété privée dans les décisions communales et intercommunales. Enfin, le dernier chapitre va au-delà de la compréhension des décisions publiques pour donner un sens aux évolutions des pratiques foncières en replaçant nos observations dans les débats sur les politiques publiques en général.

PARTIE I

DES PRATIQUES AUX POLITIQUES FONCIERES COMMUNALES

Chapitre 1 - Du contexte national aux situations locales : caractériser le « problème foncier »

1 - Le contexte des politiques foncières en France et aux Pays-bas

En France comme aux Pays-Bas, le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques foncières et plus largement les politiques d'aménagement et d'urbanisme a fortement évolué depuis une quinzaine d'années, impliquant l'émergence de nouvelles problématiques, de nouveaux objectifs et de nouvelles contraintes. Différents facteurs ont ainsi contribué dans les deux cas à remodeler le problème foncier local. Par *problème foncier* nous entendons l'ensemble des enjeux qui soit sont issus du foncier, soit peuvent trouver une solution à travers une intervention directe ou indirecte de la puissance publique dans le domaine du foncier. Nous intégrons ici les trois dimensions du foncier :

- La dimension physique, en termes notamment d'occupation du sol. Exemple d'enjeu : l'étalement urbain.
- La dimension juridique, lorsqu'on considère le foncier comme un support de droits, notamment de droit de propriété ou de droits à bâtir. Exemple d'enjeu : la répartition des droits à bâtir lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme.
- La dimension économique, où le foncier est un bien, échangeable sur un marché, avec une valeur et un prix. Exemple d'enjeu : les prix fonciers élevés qui compromettent les opérations de logement social.

L'ensemble de ces enjeux présents sur un territoire donné constitue le problème foncier local. Mais bien qu'il soit local, la manière dont se pose se problème, et la perception des enjeux qui le constituent sont fortement influencés par des évolutions régionales ou nationales, qui peuvent concerner par exemple les dynamiques économiques ou l'environnement législatif.

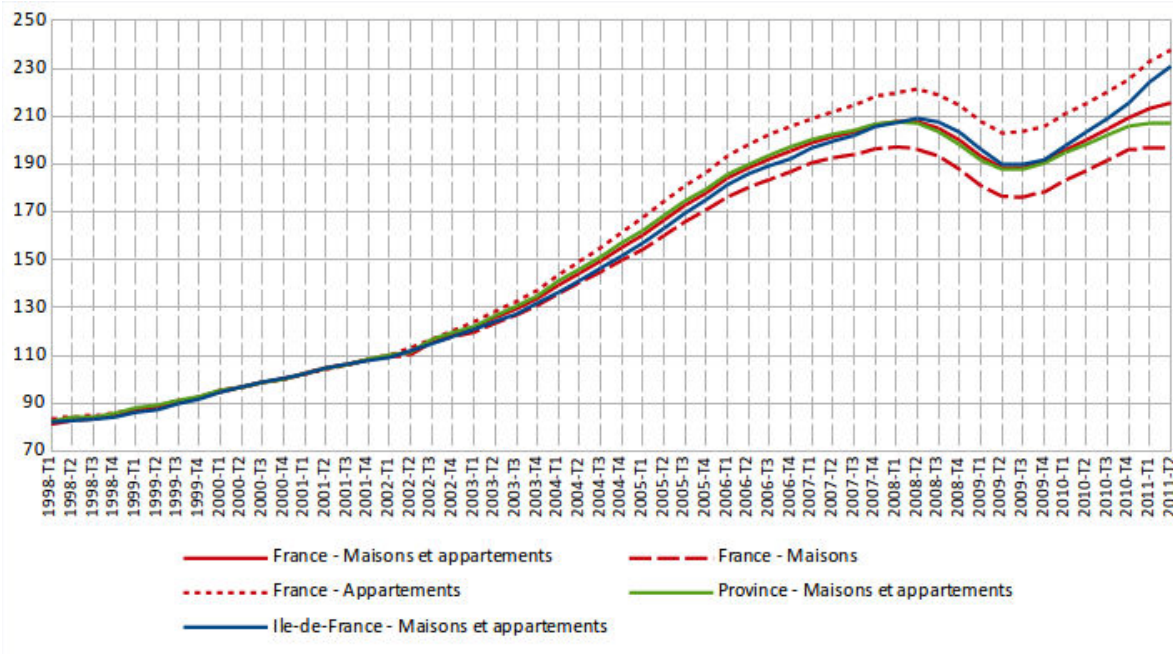
1.1 - La réactualisation de la question foncière en France

Depuis la fin du XX° siècle, on a assisté en France à une réactualisation de la question foncière locale, sous l'effet de différents facteurs : des marchés fonciers et immobiliers en hausse, un changement de paradigme dominant des formes de la croissance urbaine (le développement durable) qui se traduit dans la législation, et un système de production du logement en évolution.

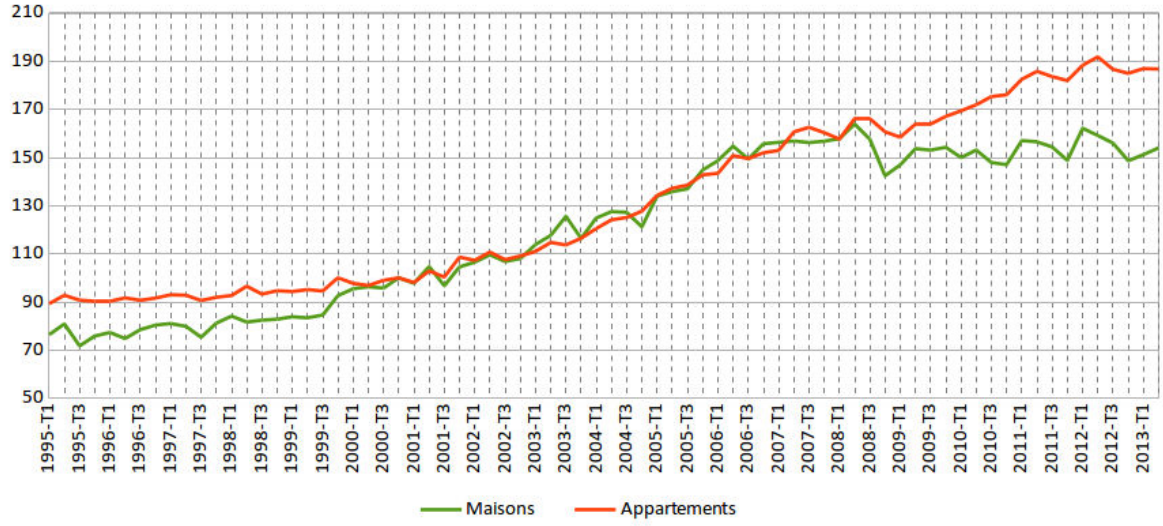
1.1.1 - Marchés fonciers et immobiliers : forte hausse depuis la fin des années 1990

Le premier facteur d'évolution du problème foncier local est la hausse quasi-constante des prix immobiliers et fonciers depuis 1998 (Friggit, 2013). Les marchés fonciers et immobiliers sont étroitement liés (Granelle, Vilmin, 1993), ce qui nous incite à présenter l'évolution des deux marchés. Le manque de données concernant le marché foncier lui-même plaide également en ce sens, tout comme le fait que de nombreux enjeux, notamment en termes de logement, se lisent avant tout au prisme des dynamique des marchés immobiliers.

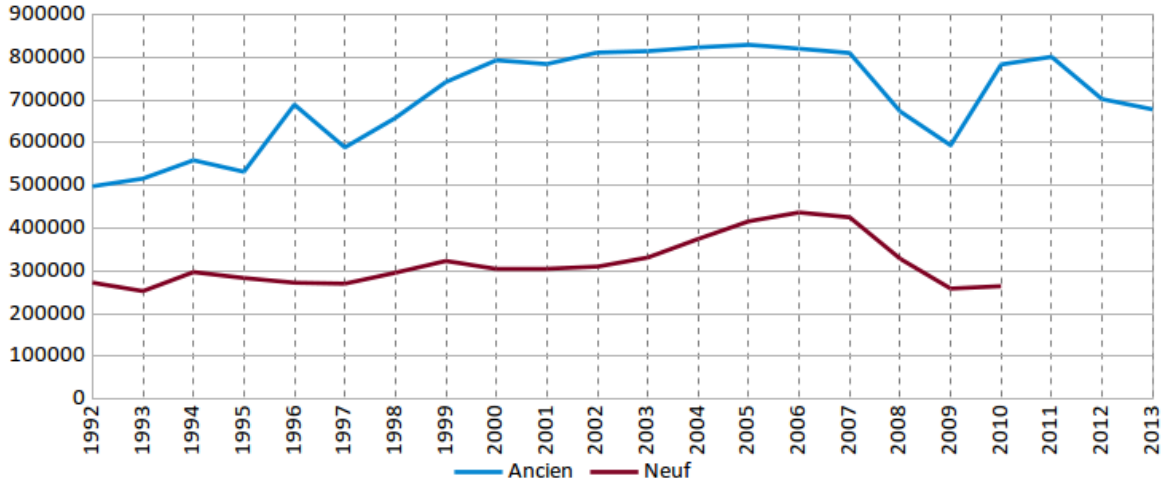
Graphique 1.1 - Evolution de l'indice du prix des logements anciens en France, par trimestre, de 1998 à 2011. *Source : Insee*



Graphique 1.2 - Evolution du prix des logement neufs, par trimestre, en France (base 100 T4 2000). *Source : Insee, Perval, Indice des prix des logements neufs et anciens. 2014.*



Graphique 1.3 - Nombre de transactions immobilières annuelles (logement) entre 1992 et *2013.*
Source : CGEDD, 2014.. www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-1200-a1048.html#a2



Concernant le marché immobilier, la hausse est inédite par rapport au demi-siècle précédent. Le prix des logements anciens a ainsi été quasiment multiplié par 2,5 entre 1998 et 2011 (Centre d'analyse stratégique, 2011). L'indice du prix des logements anciens, élaboré par l'Insee[1] à partir des données fournies par les notaires illustre cette hausse. D'une base 100 en 2000, l'indice, appartements et maisons confondus, atteignait 215 au 2e trimestre 2011 contre 83 au 2e trimestre 1998 en France métropolitaine. C'est pour les appartements que la hausse a été la plus significative, l'indice passant de 84 en 1998 à 237 en 2011, contre respectivement 83 et 197 pour les maisons. Cela indique une différence de dynamique selon les marchés, et notamment une pression plus importante sur les centres urbains où le marché du collectif est dominant. Mais la hausse observée sur le marché de l'individuel est loin d'être négligeable. Comme on le voit sur le graphique 1.1, si la hausse est générale sur la période 1998 - 2011, une courte période d'infléchissement des prix a suivi la crise de 2008. Cette baisse a été relativement faible et surtout très passagère, ne durant qu'un an. Fin 2010, les prix pour la France avaient retrouvé leur niveau d'avant la crise pour les dépasser ensuite. Les prix des logements neufs ont suivi une évolution similaire (graphique 1.2). Ils sont en hausse quasiment constante depuis au moins 1998. Rapportés à une base 100 au 4e trimestre 2000[2], les prix des maisons sont passés de 84 début 1998 à 151 début 2013, ceux des maisons passant de 93 à 187 sur la même période. On retrouve donc ce même décalage dans la dynamique des prix entre maisons et appartements, ce qui ne doit pas cacher la hausse généralisée. Contrairement à ce qu'on peut observer pour les logements anciens, les logements neufs n'ont pas connu de baisse de prix significative après 2008. Sur la courbe des prix des appartements neufs on n'observe pas le moindre infléchissement. Celle des prix des maisons neuves laisse apparaître par contre une stabilisation après 2008, les prix s'établissant autour de 250 000 € par maison en moyenne (maximum de 252 000 € atteint au 3e trimestre de 2008, 246 000 € au 2e trimestre 2013). La baisse passagère des prix après 2008 pour le logement ancien s'est accompagnée d'une diminution du nombre de transactions, et ce

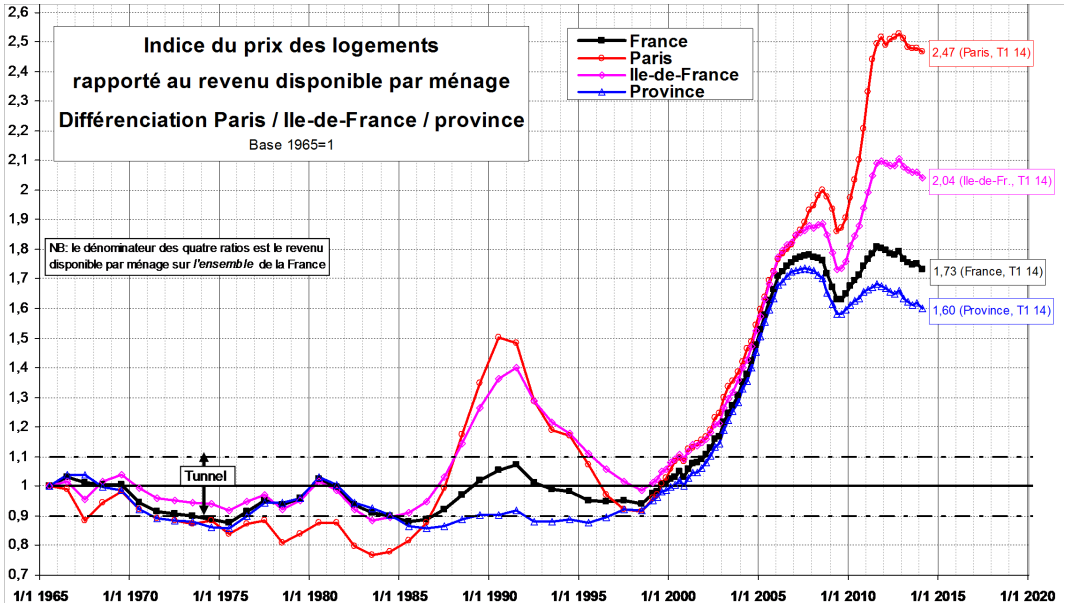
1. Voir : www.bdm.insee.fr/bdm2/index.action
2. Les unités d'origines étant différentes (prix du bien pour les maisons, prix au m² pour les appartements) il n'est pas possible de comparer le niveau des courbes mais uniquement leur dynamique.

pour le logement ancien comme pour le neuf (graphique 1.3). Les transactions dans l'ancien, après une hausse dans les années 1990 ont stagné autour de 800 000 transactions à partir de 2000 pour chuter en 2008 et 2009 à 600 000 transactions annuelles. Le nombre a ensuite retrouvé son niveau de 2007 en 2011 pour de nouveau chuter. Concernant le neuf, les transactions ont connu une période de hausse entre 2000 et 2006 (de 300 000 à 425 000 transactions annuelles), pour ensuite chuter jusqu'à un niveau historiquement bas en 2009 (260 000 transactions). En 2010, les transactions dans le neuf n'étaient pas reparties à la hausse. Notons que la chute du volume annuel des transactions en 2008 n'est pas forcément liée à la crise de cette même année (qui, rappelons le, s'est déclenché à l'automne). Cette baisse doit plutôt être attribuée dans l'ancien, à une réaction des acheteurs aux niveaux de prix très élevés atteints fin 2007. Dans le neuf, la baisse des transactions pourrait être en partie attribuée aux difficultés rencontrées par les constructeurs, en raison de l'augmentation des coûts de construction et des prix fonciers.

Si cette évolution des prix immobiliers est particulièrement inédite, c'est parce qu'elle correspond à une déconnexion entre l'évolution des prix du logement et celle des revenus des ménages et que contrairement à la bulle des années 1990 elle concerne l'ensemble du territoire national. L'économiste Jacques Friggit a montré que jusqu'en 2000 environ, les prix immobiliers et les revenus ont évolué conjointement. Sur le graphique 1.4 on voit que le rapport entre les prix immobiliers et les revenus des ménages est resté presque constant entre 1965 et 2000, évoluant dans un tunnel, ce qui garantissait une relative facilité d'accès au logement, ou du moins une non dégradation des conditions d'accès au logement (sans tenir compte du nombre de logements disponibles). Après 2000, on observe une déconnexion importante de l'évolution des prix et des revenus. Le rapport entre les prix et les revenus, qui était resté pendant 35 ans autour de 1 (base 1965), est passé entre 2000 et 2008 à 1,8. Comme pour l'ensemble des prix, ce rapport retrouve temporairement une tendance favorable aux revenus en 2009, les prix étant en baisse, pour rattraper ensuite son niveau de 2008 en 2012. Jacques Friggit note que la sortie du « tunnel » ne constitue pas un phénomène de bulle comme celle qui s'est mise en place à la fin des années 1980 en Île-de-France, puisque « contrairement à ce qui s'était produit en 1987-1995, cette sortie du "tunnel" est survenue sur l'ensemble du territoire, [et non pas sur] quelques zones géographiques, dont Paris et sa banlieue » (Friggit, 2010, p. 30).

Pour expliquer à la fois la forte hausse des prix et la déconnexion entre prix immobiliers et revenus, Jacques Friggit affirme que « l'environnement financier semble la seule explication à l'échelle du phénomène » (Friggit, 2011, p. 6). Avec lui, d'autres auteurs affirment que le facteur principal est « l'amélioration de la capacité d'emprunt des ménages, qui est permise par un faible niveau des taux d'intérêts, par un l'allongement de la durée des prêts ainsi que par une fiscalité favorable aux accédants et à l'investissement locatif » (Ben Jelloul *et al.*, 2013, p. 39). Si une part de la hausse reste encore inexpliquée (Tutin, 2013a), la plupart des auteurs s'accordent sur le fait que les prix élevés ne résultent pas d'un ajustement offre/demande. Friggit écarte ainsi l'hypothèse d'un niveau de construction trop faible, tout comme celle d'une rareté et cherté du foncier (Friggit, 2011). Ainsi, « il n'y a sans doute pas de pénurie globale, même s'il existe des pénuries localisées dans des zones tendues » (Ben Jelloul *et al.*, 2013, p. 40).

Graphique 1.4 - Indice du prix des logements rapporté au revenu disponible par ménages.
Source : J. Friggit, « Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme », 2014. www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/priximmobilier-evolution-1200-a1048.html

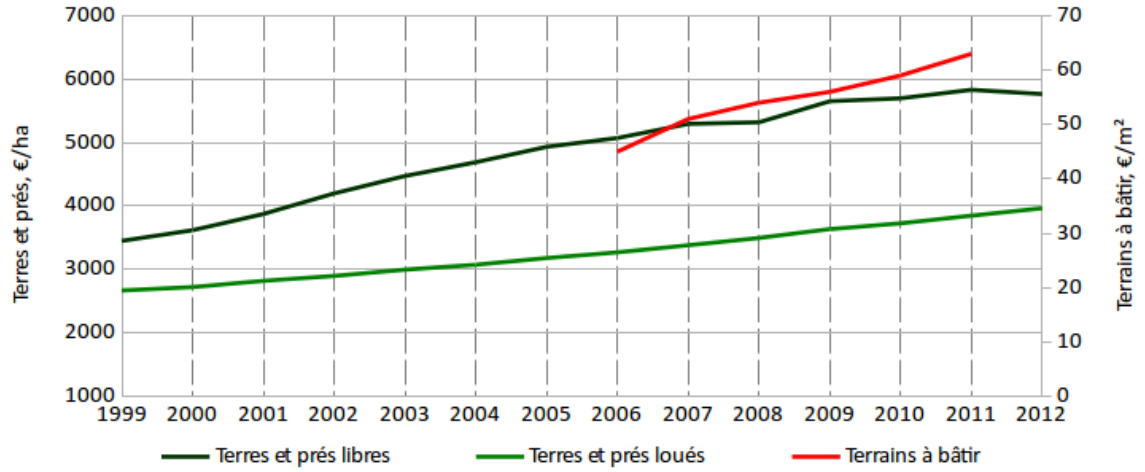


Concernant les prix fonciers, les données sont beaucoup plus rares et moins fiables (Comby, 2006 ; Gérard, Schmitt, 2012). La diffusion des valeurs foncières reste le fait des notaires (à travers les bases BIEN et PERVAL) et de la Direction générale des finances publiques. L'une comme les autres ne donnent pas un accès gratuit au grand public ou aux chercheurs, contrairement aux quelques données que l'on peut trouver pour l'immobilier résidentiel. Certaines sources permettent cependant de dresser un portait rapide (et forcément limité) de l'évolution récente des prix fonciers en France.

Les données fournies par le ministère du développement durable à travers l'enquête sur le prix des terrains à bâtir (qui ne concerne que les terrains pour la construction de maisons individuelles) indiquent que le prix moyen du terrain est passé de 47,6€/m² en 2006 à 63,5€/m² en 2011, soit une hausse de 33%[3]. Pour les terres agricoles, qui constituent pour partie un des réservoirs de terrains constructibles, les prix ont également connu une hausse significative depuis 1999 (graphique 1.5). Ce sont les terres et prés libres qui voient leur prix augmenter le plus rapidement (+67 % entre 1999 et 2012), à la fois parce qu'ils permettent plus facilement l'installation d'une nouvelle exploitation, et parce que l'absence de locataire facilite la mutation vers d'autres usages, urbains notamment. La hausse des prix fonciers semble être assez générale, avec bien sûr des spécificités pour chaque marché et chaque territoire. Toutefois, en l'absence de données antérieures à 1999, il est difficile de dire si la hausse suit une évolution normale, ou si, comme pour le logement, elle est inédite dans son importance, la plupart des observateurs penchant pour cette dernière interprétation (Comby, 2013).

3. Source : Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB), produite par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Accessible en ligne : www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

Graphique 1.5 - Evolution des prix fonciers (agricoles et à bâtir) en France de 1999 à 2012.
Sources : Enquête sur le prix des terrains à bâtir, Agreste (ministère agriculture)



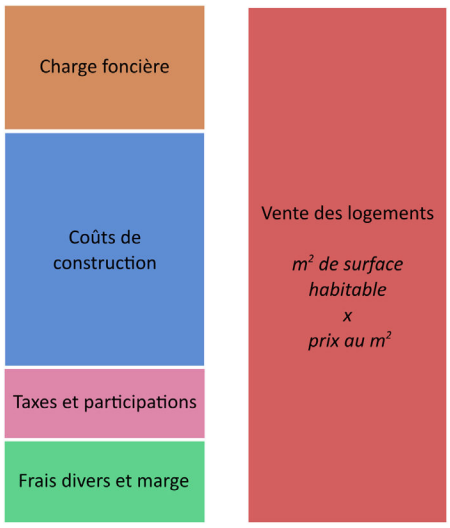
Les hausses conjointes des marchés immobiliers et fonciers respectent la logique du lien entre ces deux marchés. Il est difficile de dire d'une manière générale si ce sont les prix fonciers qui influencent les prix immobiliers ou l'inverse : « il n'existe pas de réponse univoque et générale à la question de savoir si le prix élevé de la construction résulte (entre autres) du prix élevé du terrain ou si c'est, à l'inverse, le niveau élevé de la demande (de logements, de bureaux, etc.) qui se répercute sur le prix du terrain » (Renard, 1996, p. 95). Il est cependant démontré qu'une hausse des prix immobiliers peut conduire à une hausse démultipliée des prix fonciers à l'échelle locale selon le mécanisme du compte à rebours du promoteur (Granelle, Vilmin, 1993 ; Renard, 1996). Selon ce mécanisme c'est le prix final attendu d'un logement (par exemple) qui détermine le montant alloué au foncier : « comme l'expression l'indique, le promoteur part de la fin de l'opération, c'est-à-dire du prix de vente escompté, duquel il soustrait l'ensemble des coûts de production. Le résidu de cette soustraction correspond à la "charge foncière acceptable" maximale. Ce sont donc les prix immobiliers qui sont directeurs du foncier » (Maurice, 2013). Comme les opérateurs sont en concurrence pour acheter les terrains, une hausse des prix immobiliers leur permettra de proposer un montant plus élevé pour l'achat du foncier et emporter l'enchère auprès du propriétaire. Compte-à-rebours et concurrence entre opérateurs expliquent donc que la hausse des prix immobiliers puisse entraîner une hausse des prix fonciers sur le marché des terrains à bâtir. Toujours selon le mécanisme du compte-à-rebours, une hausse de constructibilité entraîne quasiment automatiquement une hausse du prix du foncier, puisque l'opérateur pourra construire plus et donc avoir un prix de vente global plus élevé sur le même terrain. De même, des mesures fiscales spécifiques ou tout simplement la conjoncture économique nationale ou régionale peuvent également jouer sur le niveau des prix et leur dynamique.

Les marchés fonciers et immobiliers sont structurés à l'échelle locale et les variations ainsi que leur rythmes peuvent donc être différents selon les territoires. Mais l'originalité de la période 2000-2010 est que l'évolution à la hausse des prix immobiliers a concerné l'ensemble

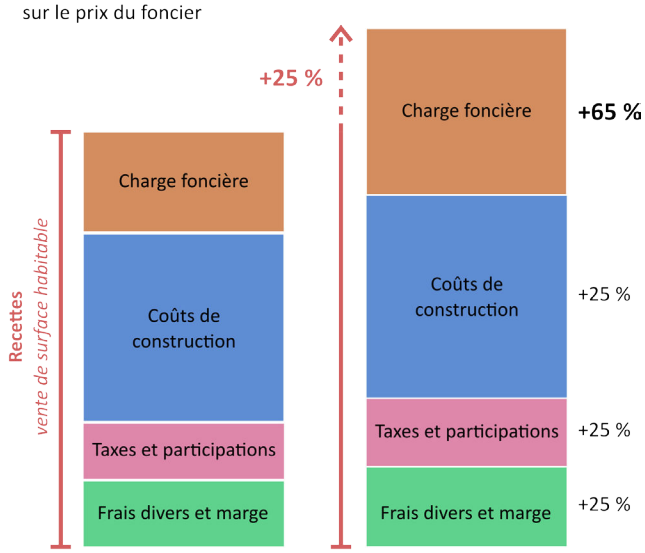
du territoire métropolitain (Friggit, 2010). Nous ne nous attardons pas ici sur cette question de l'articulation des marchés fonciers et immobiliers : il faut surtout retenir que les prix fonciers ont selon toute vraisemblance suivi l'évolution des prix fonciers, augmentant donc considérablement depuis plus d'une décennie. Sur la période récente, les contrecoups de la crise financière de 2008, ont laissé croire un moment à une chute des prix fonciers et immobiliers, mais celle-ci se fait toujours attendre malgré des annonces récurrentes (Gérard, 2012). De manière générale, les prix seraient actuellement plutôt stables, mais donc toujours à un niveau relativement élevé (Tutin, 2013b).

Illustration 1.1 - Le compte à rebours du promoteur. *D'après « La formation des prix fonciers urbains », CERTU, 2011.*

(1) Principe du compte-à -rebours

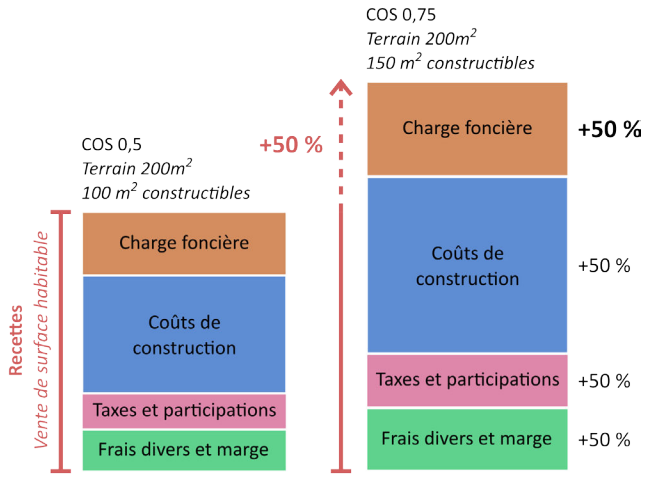


(2) Effet théorique d'une hausse des prix immobiliers de 25 % sur le prix du foncier

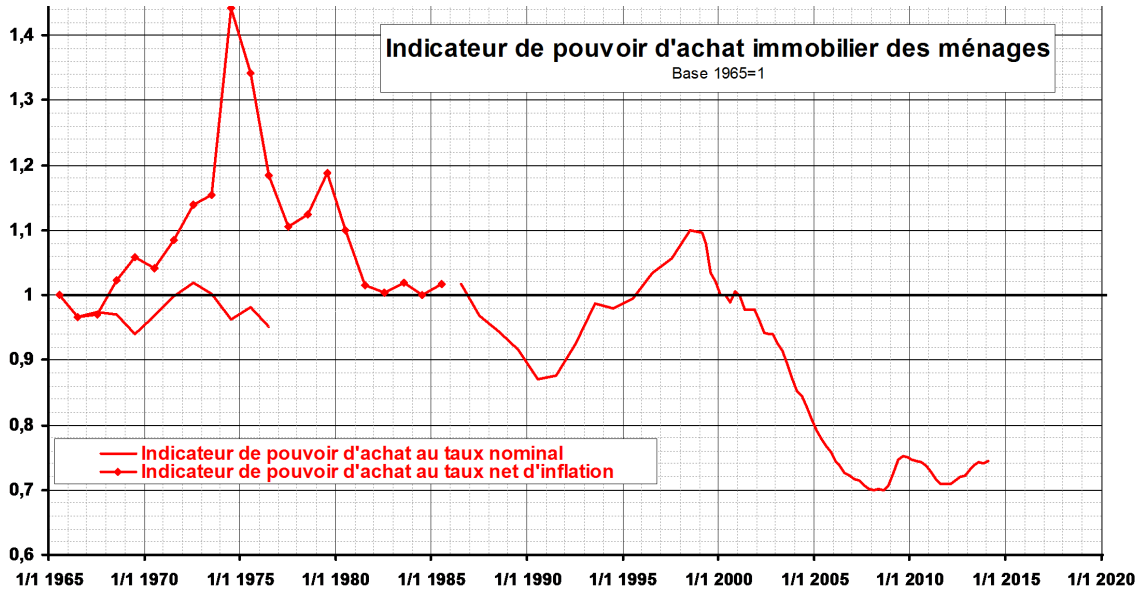


(1) Le promoteur part du prix de vente final, qui correspond au produit de la surface commercialisée par le prix au mètre carré. Il en déduit les coûts fixes connus : coûts de construction et d'aménagement, taxes et participations, frais internes et marge. La différence entre la somme de ces coûts et le montant des recettes correspond au montant maximum qu'il pourra offrir au propriétaire foncier pour l'acquisition du terrain (charge foncière).
(2) Si les prix immobiliers augmentent, les coûts suivent une progression similaire (les coûts de construction augmentent avec l'inflation, qui ne varie pas forcément comme les prix immobiliers). Le prix du foncier peut alors être démultiplié.
(3) Une hausse des droits à bâtir entraîne une augmentation des recettes potentielles et des coûts. La hausse de constructibilité entraîne une augmentation du montant que le promoteur peut offrir au propriétaire pour l'achat du terrain

(3) Effet théorique d'un doublement de la constructibilité sur le prix du foncier



Graphique 1.6 - Indicateur de pourvoir d'achat immobilier des ménages. *Source : J. Friggit, « Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme » www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/priximmobilier-evolution-1200-a1048.html*



Cette évolution des marchés, et notamment la déconnexion de l'évolution des prix du logement et des revenus des ménages signifie que le pouvoir d'achat immobilier des ménages a fortement baissé, ce qui implique des difficultés d'accès au logement, ou en tout cas à la propriété, pour une fraction importante de la population. La courbe du graphique 1.6[4] est l'exacte opposée de celle du graphique 1.4 depuis 2000. Même si l'amélioration des conditions d'emprunt et de financement du logement ont pu atténuer l'effet de la hausse des prix pour certains ménages (Arnault, Crusson, 2012), pour d'autres plus fragiles, l'accès à la propriété est devenu très compliqué ce qui peut bloquer certains parcours résidentiels[5] (Repentin, 2005 ; Driant, 2009). C'est notamment le cas des jeunes couples, des familles monoparentales, de certaines personnes âgées, et de la plupart des ménages à bas revenu. D'autre part, on sait que le gradient des prix fonciers, plus élevés à proximité du centre des agglomération conduit les ménages accédant à la propriété à s'éloigner de plus en plus pour acheter ou construire un logement (Comby, 2008). Si ce phénomène n'est pas nouveau, il se voit maintenu, si ce n'est accentué, par les dynamiques des marchés (Buffet *et al.*, 2004). Cet étalement de l'urbanisation prend également la forme d'une ségrégation socio-spatiale puisque les ménages les plus pauvres sont ceux qui doivent s'éloigner le plus, alors que les ménages aisés parviennent encore à acquérir des logements dans le cœur des agglomérations (Buffet *et al.*, 2004 ; Renard, 2008). Cela pose la question de la cohésion sociale, mais surtout de l'éloignement de populations à bas revenus des pôles d'accessibilité, ce qui rend ces populations dépendantes de modes de déplacement (automobile) qui peuvent s'avérer onéreux (Motte-Baumvol, 2007). Enfin, la hausse des prix

4. Le document source précise la construction de l'indicateur : « L'indicateur de pouvoir d'achat immobilier reflète la quantité de logement ancien que, pour un taux d'effort (mensualité rapportée au revenu) donné, peut acheter un ménage qui, en 1965, finançait l'achat pour un quart par la revente d'un logement, pour un quart par la réalisation d'une épargne financière et pour la moitié par un emprunt sur 15 ans à taux et mensualités fixes. »
5. De plus nous avons noté plus haut que l'amélioration des conditions d'accès au crédit est considérée par beaucoup d'auteurs comme un des facteurs majeurs de la hausse des prix.

fonciers rend plus complexe le montage d'opérations de production de logements, publiques comme privées, puisque l'équilibre financier est difficile à atteindre (Escobar, Bazard, 2012). C'est particulièrement le cas pour le logement social, les loyers augmentant moins vite que la charge foncière (Bouculat *et al.*, 2013). Ce constat général est à nuancer selon l'état des marchés locaux : les dynamiques sont très différenciées selon les territoires, de même que les difficultés associées et les défis posés aux collectivités locales.

Les communes et intercommunalités sont donc confrontées à un triple enjeu résultant de ces évolutions des prix et de leur niveau élevé : lutter contre l'étalement urbain ou en tout cas l'éloignement des logements et des populations à bas revenus des pôles d'accessibilité ; être en mesure de développer des opérations de construction ; et permettre ainsi l'accès au logement pour leurs administrés.

1.1.2 - L'évolution de la législation de l'urbanisme : lutte contre l'étalement urbain et mixité sociale

Le deuxième élément d'évolution de la question foncière au niveau local concerne la législation de l'urbanisme et les changements dans le paradigme d'urbanisation. Le tournant progressif vers des modes et des formes d'urbanisation durables a été acté dans la législation française à partir de 2000 avec la loi solidarité et renouvellement urbain[6]. Cette loi a introduit la nécessité de lutter contre l'étalement et l'émiettement urbain et leurs effets négatifs en termes d'artificialisation des sols et de consommation d'énergie. L'exposé des motifs avance qu'elle vise à lutter contre une « extension mal maîtrisée de l'urbanisation, générant gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, coût des infrastructures, croissance continue des transports individuels, inacceptables à terme pour la qualité de la vie »[7]. En ce sens, la loi impose que les documents d'urbanisme et de planification promeuvent « l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable » (Article 1). Ces objectifs ont été réaffirmés à plusieurs reprises dans la loi, notamment à l'occasion de la loi Grenelle II[8] (2009). Cela impose aux collectivités planificatrices, les intercommunalités à travers les schémas de cohérence territoriale et les communes à travers les plans locaux d'urbanisme, de repenser les modalités et la localisation du développement urbain. Trois orientations des politiques d'urbanisme s'affirment dans ce cadre : (1) le renouvellement urbain (la reconstruction de la "ville sur la ville") et (2) la densification, qui limitent la consommation d'espace, (3) l'articulation urbanisme / transport, qui devrait contribuer à limiter les déplacements automobiles. Dès lors, la question de la localisation des logements produits par les collectivités est centrale, et pose directement celle de la localisation

6. Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.
7. Exposé des motifs (2 février 2000) présenté au nom de M. Lionel Jospin, Premier ministre, par M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement
8. Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II

du foncier qui accueillera ces logements (Renard, 2012). Plus qu'avant, les communes et intercommunalités doivent choisir avec précaution les terrains qu'elles souhaitent voir changer d'usage pour accueillir du logement, ce qui renvoie à la question de la mobilisation foncière, évoquée en introduction.

La loi solidarité et renouvellement urbain a également introduit dans la législation le principe de mixité sociale, qui correspond au rapprochement spatial de catégories sociales différentes. Il s'agit de lutter contre l' « approfondissement des inégalités sociales, au sein d'une ségrégation spatiale, qui pourraient conduire à remettre en cause le lien social et les bases du contrat républicain et du fonctionnement de la démocratie »[9]. Cela s'est principalement traduit par l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain, qui impose aux communes de plus de 3500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants de compter au moins 20 % de logements sociaux dans leur parc de logement. Récemment la loi Duflot[10] a renforcé cette disposition en augmentant le taux à 25 % et en élargissant la liste des communes soumises à la règle. Mais les documents d'urbanisme et de planification doivent de manière générale assurer « la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat » (Article 1 de la loi solidarité et renouvellement urbains). L'objectif de mixité sociale ne s'inscrit pas que dans la loi, mais correspond à une injonction politique nationale qui doit être traduite par les collectivités locales, au-delà de la simple application de dispositifs réglementaires comme l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (Fol, Bacqué, 2008). Elle se traduit en fait dans la plupart des communes concernées par la nécessité de diversifier la production de logements en y introduisant une part de logements locatifs sociaux plus importante. Avec la hausse des prix fonciers, le montage financier d'opérations comportant du logement social s'est compliqué (USH, FNAU, 2006 ; Bouculat *et al.*, 2013). Souvent, c'est la charge foncière qui est la principale, si ce n'est la seule variable d'ajustement pour équilibrer l'opération. A la question de la localisation des terrains s'ajoute donc celle des conditions dans lesquelles ces terrains à bâtir sont produits, notamment en termes de prix, ce qui renvoie à la question de la maîtrise foncière, évoquée en introduction. Ce principe de mixité sociale à l'échelle communale implique de plus en plus une intervention de la collectivité dans le jeu foncier pour maîtriser les coûts et/ou imposer la mixité aux opérateurs. D'ailleurs, les bailleurs sociaux, qui sont les principaux agents de la mixité sociale par le logement, réclament l'intervention des collectivités locales dans le domaine foncier (Union sociale pour l'habitat, 2006).

En plus de ces deux évolutions législatives, la gouvernance de l'urbanisme a également connu des modifications depuis 2000, avec le renforcement progressif de l'intercommunalité, sous la forme des communautés de communes, d'agglomérations et urbaines issues de la loi

9. Exposé des motifs (2 février 2000) présenté au nom de M. Lionel Jospin, Premier ministre, par M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement.
10. Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi Duflot.

Chevènement de 1999[11]. Ces établissements publics de coopération intercommunale se sont vus confier l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, mais aussi des programmes locaux de l'habitat[12]. Ces documents, s'ils n'ont pas la portée des plan locaux d'urbanisme qui eux s'élaborent à l'échelle de la parcelle, assurent aux intercommunalités une influence certaine sur les formes d'urbanisation et les modalités de production du logement (Cordier, 2011). Si la plupart des intercommunalités ne sont pas encore devenu l'organe de décision unique au niveau local, les communes sont de plus en plus amenées, plus ou moins volontairement, à définir leurs politiques d'urbanisme et leurs politiques foncières en collaboration avec leur établissement public de coopération intercommunale. A cela s'ajoute une incitation forte, dans le discours dominant sur le foncier (parlementaires, professionnels, universitaires, Etat) à mettre en place des politiques foncières à l'échelle intercommunale (ADCF, 2011 ; Gerbeau, Heller, 2012). Pour beaucoup, l'échelle intercommunale semble mieux adaptée à l'action foncière que l'échelle communale . Elle couvre un territoire plus proche de l'échelle de fonctionnement des marchés, elle correspond également mieux à l'échelle des flux quotidiens et de la périurbanisation. Enfin, les intercommunalités possèdent une ingénierie plus étoffée et des moyens financiers et techniques plus importants. A l'inverse, les communes, de part leur petite taille[13], seraient trop marquées par des intérêts particuliers. La figure des agriculteurs siégeant au conseil municipal et en profitant pour rendre leurs terrains constructibles de manière à profiter du différentiel de prix entre terres agricoles et urbaines et réaliser ainsi de substantielles plus-value revient régulièrement (Ruegg, 2000 ; Jarrige *et al.*, 2003). Les appels à la mise en place de politiques foncières intercommunales, ou du moins à l'intervention intercommunale dans le domaine foncier au détriment des communes sont réguliers depuis de nombreuses années. En 1996, Vincent Renard et Joseph Comby notaient que « les politiques foncières locales ont beaucoup perdu de leur efficacité réelle à devoir être menées depuis 1983 à un échelon communal trop exigu et mal adapté à leur objet » (Comby, Renard, 1996, p. 116) et ajoutaient qu' « idéalement, l'échelle minimale d'une politique foncière localisée est donc le bassin [de vie] » (Comby, Renard, 1996, p. 60). Plus récemment, d'autres observateurs abondaient dans ce sens (Gerber, 2009a ; Rousseau, 2013 ; Albrecht, Narring, 2013). Aux premières assises nationales du foncier, en 2011, Jean-Bernard Auby, affirmait que « les questions foncières devront être traitées au bon niveau de gouvernance, qui ne peut être que celui du territoire. Les intercommunalités, ainsi, devraient disposer de l'ensemble des pouvoirs d'urbanisme » (ADEF, 2012, p. 16).

Aux nouvelles orientations concernant les formes et la localisation du développement urbain ainsi que les qualités de la production de la ville (mixité, qualité environnementale), s'ajoute donc une nouvelle donne en termes de gouvernance. Les intercommunalités sont donc entrées, du moins sur le papier, dans le champ du foncier.

---

11. Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.
12. Les programmes locaux de l'habitat existent depuis 1983, mais les établissements intercommunaux s'en sont fortement saisis à partir des années 2000.
13. Notons la propension de nombreux observateurs à parler de « la commune » en général, occultant la diversité extrême des situations que recouvre cette collectivité (de quelques habitants à des millions, de quelques km² à des centaines)

1.1.3 - Les évolutions du système de production du logement

Le troisième élément qui conduit à une réactualisation de la question foncière au niveau local concerne le système de production du logement en France. Les politiques du logement ont connu depuis les années 1980 un mouvement de territorialisation, c'est-à-dire que les décisions politiques concernant le logement prennent de plus en plus en compte la spécificité des territoires (Driant, 2009). Cette territorialisation est également synonyme d'un transfert partiel du pouvoir décisionnaire en matière de logement aux collectivités locales. Si cette territorialisation prend naissance avec la décentralisation, et notamment avec l'institution du programme local de l'habitat en 1983[14], elle s'est renforcée avec la mise en place des intercommunalités issues de la loi Chevènement[15] en 1999 ainsi qu'un mouvement de retrait (notamment financier) de l'État. Les collectivités locales, et en particulier les intercommunalités à travers les PLH, sont conduites à élaborer des politiques concernant le logement. Ce mouvement s'est traduit par un passage des politiques du logement à des politiques de l'habitat dont les contours sont plus larges (Driant, 2009 ; Cordier, 2011). Alors que les politiques du logement recouvrent uniquement la production de logements dans une acception essentiellement quantitative, le terme d'habitat est employé pour « désigner une préoccupation de l'action publique qui dépasse la simple fourniture d'un abri pour le situer dans un espace dont les caractéristiques influent elles-mêmes sur les modalités de sa fourniture (son prix, son attractivité, les caractéristiques sociales de son occupation, etc.) » (Driant, 2009, p. 60). Les politiques de l'habitat recouvrent ainsi des enjeux plus larges que la satisfaction d'un besoin (de logement) : enjeux urbains (formes, renouvellement), enjeux sociaux (mixité, droit au logement), enjeux d'organisation spatiale, etc. (Driant, 2009). L'importance qu'a pris cette question pour les collectivités locales, qu'il s'agisse des communes ou des intercommunalités ne peut qu'interpeller la dimension foncière, puisque le foncier est à la base de la mise en place des opérations de production de logements. Une réflexion, voire une action, sur le foncier semble surtout indispensable pour que les collectivités locales ne se satisfassent pas d'une politique du logement mais mettent en place des politiques de l'habitat : la question de la localisation, du prix du terrain, etc., est essentielle dans ce cas.

Toutefois, l'habitat n'est pas une compétence expressément locale, mais une compétence partagée, l'État n'ayant pas abandonné toutes ses prérogatives (Driant, 2009 ; Cordier, 2011). L'État reste un financeur important, et l'attribution des aides aux collectivités peut être un moyen d'orienter la production à l'échelle locale. Pour Jean-Claude Driant, « les mutations récentes des politiques du logement ne se réduisent pas à un mouvement classique de décentralisation par lequel un bloc de compétences serait transféré à un échelon donné de collectivité territoriale » (Driant, 2009, p. 141). Il voit dans la période récente un triple mouvement : une décentralisation partielle ; un renforcement du pilotage par l'État au travers de programmes pluriannuels (programme national de rénovation urbaine par exemple) ; une tendance à la dérégulation « par laquelle une part croissante de l'effort financier public prend la forme d'aides non contingentées

14. Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Defferre.
15. Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

mises à la disposition des acteurs du secteur privé (ménages, investisseurs, opérateurs) auxquels est confiée la charge de l'accroissement de l'offre de logements » (Driant, 2009, p. 141). Ce mouvement de dérégulation peut particulièrement poser problème pour les collectivités qui perdent là un moyen de jouer directement sur la production. Le foncier est peut-être alors un moyen pour elles d'orienter la production de logement selon leurs objectifs alors que d'autres moyens (notamment financiers) leurs échappent partiellement.

D'autres évolutions ont affecté le système de financement du logement. Les ressources financières et techniques des communes et des intercommunalités sont de plus en plus sollicitées, en grande partie en raison d'un désengagement d'autres financeurs (État, régions, départements). Ces ressources deviennent indispensables à la mise en œuvre des politiques de l'habitat, mais aussi souvent à la production de logements sociaux. La charge foncière est alors un problème central puisqu'elle peut s'avérer conséquente. La réduire ou la partager entre différents acteurs peut être indispensable pour mener à bien des opérations. Enfin, les dispositifs de défiscalisation[16] et surtout leur inscription spatiale, décidée par l'État, conduisent à modeler les marchés locaux de la production de logements privés (Vergriete, 2011). En effet, les zonages, décidés de manière centralisée, déterminent le montant des réductions d'impôts, et sont donc plus ou moins incitatifs pour les constructeurs selon les territoires. La production de logements publics n'est pas épargnée puisque le « zonage locatif social », qui détermine le montant des aides et des loyers pour les logements sociaux, est également piloté par l'administration centrale (Cour des comptes, 2012). Reste que de manière générale les collectivités locales, et en particulier les intercommunalités, doivent relever ce défi de l'habitat, dans un contexte nouveau en termes de partage de compétences et de modes de financement, et que la mise en œuvre de ces politiques ne peut faire l'économie du foncier (Renard, 2012).

1.2 - L'état des politiques foncières locales en France.

A partir d'un certain nombre de travaux menés ces dernières années, on peut dresser un rapide état des politiques foncières locales en France aujourd'hui. Cet état des lieux est traversé par plusieurs grandes tendances qui semblent être généralisables à l'ensemble du territoire métropolitain[17], ou du moins à la majeure partie des collectivités locales. On peut identifier dans la littérature et les discours sur les politiques foncières en France trois lectures, qui, par des entrées différentes permettent toutes de dresser un état des lieu des politiques foncières locales.

16. Les dispositifs de défiscalisation successifs (Besson, 1999, Scellier, 2003, Robien 2008, Duflot 2013) donnent la possibilité à des particuliers de bénéficier d'une réduction d'impôt lorsqu'ils investissent dans des logement locatifs privés.
17. Les problématiques foncières dans les territoires ultra-marins étant très spécifiques.

1.2.1 - Une carence en politiques foncières

La première de ces tendances est le constat d'une carence en politiques foncières depuis une trentaine d'années, constat émanant aussi bien de praticiens que de chercheurs, que nous avons évoqué en introduction. Les observateurs estiment que la puissance publique se désengage de l'intervention foncière, et laisse toute latitude aux initiatives individuelles et privées des acteurs du marché. Notons que ce constat s'appuie souvent sur l'idée d'une politique foncière « active » où la puissance publique interviendrait en tant qu'acheteur sur le marché foncier. Se pose ainsi la question de la définition de ce qu'on entend par « politique foncière », question sur laquelle nous reviendrons par la suite. Mais nous pouvons déjà dire qu'en élargissant la définition d'une politique foncière, ne serait-ce qu'à la répartition des droits à bâtir sur un ensemble de parcelles, qui se fait à travers le plan local d'urbanisme, l'idée d'une absence de politique foncière perd de sa pertinence : quels que soient leur contenu, leur portée et leur efficacité, on ne peut nier que la majorité des communes de France élaborent des documents d'urbanisme. D'où l'enjeu, déjà souligné en introduction, de bien définir les contours des « politiques foncières ».

Toutefois ce constat d'un manque de politiques foncières a conduit à un certain nombre d'observations et de conclusions qu'il est intéressant de rappeler. Plusieurs éléments ont été avancés pour expliquer ce manque. Le désengagement progressif de l'État de l'intervention foncière à été souvent souligné, et ce encore récemment (Gridauh, 2012). La convergence des politiques néo-libérales et du processus de décentralisation a conduit l'État à abandonner le rôle prépondérant qu'il avait joué en matière de foncier mais aussi d'urbanisme dans l'après-guerre (zones à urbaniser en priorité, villes nouvelles). Si le rôle de l'État est, et a été, fort différent selon les pays d'Europe, ce constat peut être également fait pour des pays qui avaient une forte tradition d'intervention étatique, comme les Pays-Bas (Buitelaar, 2010). Aujourd'hui, dans la plupart des cas, l'État ne semble plus agir sur le foncier au niveau local, et n'a que peu de prise sur la définition des stratégies locales en la matière. Il est toutefois des territoires où l'État, s'il a pu se retirer à certaines époques, a conservé une certaine emprise dans le domaine foncier. Ce sont d'abord les espaces littoraux où l'intervention de l'État reste forte à travers le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres. Mais la logique est celle d'une protection et d'une valorisation des espaces naturels, et cette action ne s'inscrit pas dans un objectif de mobilisation du foncier à destination du logement. Ce sont ensuite les territoires couverts par des établissements publics fonciers d'État, qui eux relèvent bien d'une logique de mobilisation foncière, en plus de celle d'une résorption des espaces délaissés, notamment par l'industrie, dans des régions urbaines plus ou moins en crise. Récemment enfin, avec la mise en place de la Société du Grand Paris[18], l'État s'est de nouveau positionné en Île-de-France. L'État, qui s'est largement désengagé à l'échelle nationale, tendrait alors à se repositionner dans des territoires stratégiques, où les enjeux

18. La Société du Grand Paris est un organisme public chargé de mettre en œuvre le projet de métro périphérique du Grand Paris, ainsi que les opérations d'aménagement et de construction liées à ce projet. Elle dispose ainsi des compétences des établissements publics d'aménagement, et notamment de la possibilité de préempter. La société est sous tutelle de l'État au travers de la constitution de son directoire (3 membres nommés par décret) et de son conseil de surveillance (dont les membres sont en majorité représentants de l'État).

sont particulièrement sensibles, et où les moyens nécessaires pour mener à bien les projets de territoire sont considérables.

Dans les territoires où l'État s'est désengagé, ce départ ne semble pas avoir été compensé par les collectivités locales. Pour expliquer ce manque d'intervention des collectivités, les auteurs avancent toute une série d'explications. Il faut noter le coût élevé des politiques d'interventionnisme foncier qui sont souvent synonymes d'immobilisation des fonds propres des communes ou intercommunalités (Comby, 1995). Alors que l'État pouvait se permettre une importante concentration de moyens sur certains espaces (l'exemple des Villes Nouvelles est à ce titre tout à fait significatif), les collectivités n'ont pas la même force de frappe en termes financiers et techniques. A cela s'ajoute l'incertitude grandissante quant aux perspectives d'évolution des marchés, incertitude accentuée par les difficultés auxquelles est confrontée l'observation foncière en France (manque de données, accès difficile aux données) (Boulay *et al.*, 2012 ; Gérard, Schmitt, 2012). Cette incertitude se traduit en termes de risques d'investissement et n'incite pas les collectivités à engager leurs fonds dans des acquisitions foncières systématiques (Renard, 2009). La hausse des prix fonciers et immobiliers, soutenue ces dernières années, contraint également les collectivités à limiter leur action à des parcelles très stratégiques. Enfin, nous l'avons déjà évoqué, la production de logement social est très fortement contrainte par ce renchérissement des terrains (Calavita, Malach, 2010). La limitation des moyens des collectivités serait donc une explication fondamentale du manque d'engagement des collectivités.

Mais l'intérêt des collectivités à intervenir dans le foncier pose également question. Par exemple, les perspectives de développement (démographique et économique) offertes à certaines communes par le mouvement de périurbanisation ne les ont pas incitées à mener des politiques d'action foncière : les opérateurs de marché se chargeait bien touts seuls de produire la croissance démographique nécessaire à la bonne santé (notamment financière) de la commune. Certains auteurs présentent cela comme un manque de politique foncière (Wiel, 2010 ; Vilmin, 2012). On pourrait au contraire considérer qu'il s'agit là d'un choix délibéré dans la manière de réguler (ou non) les marchés locaux. A l'inverse, des communes en première couronne des agglomérations ont eu tendance à mettre en place ce qu'Éric Charmes à appelé un « malthusianisme foncier » (Charmes, 2007). Face à la pression démographique qui se porte sur leur territoire et qui risque de mettre en péril à la fois leur profil sociologique et leur cadre de vie, de nombreuses communes ont fait le choix de se fermer à l'urbanisation (Wiel, 2002). Ce choix est lié en partie au risque politique et électoral que présente l'arrivée de nouvelles populations dans une commune. Là encore, s'agit-il réellement d'une absence de politique foncière ? Il nous semble qu'au contraire le choix est fort et qu'on ne peut accuser ces communes de ne pas maîtriser leur foncier et leur urbanisation. Par contre, il est vrai que ces choix politiques ne correspondent pas aux objectifs de mobilisation foncière, ni aux principes de développement durable puisqu'ils ont tendance à nourrir l'étalement et l'émiettement urbain. Plus qu'un manque de politique foncière, il s'agirait donc d'un manque de volonté de la part des collectivités locales d'intervenir dans le marché foncier pour respecter ces principes et atteindre ces objectifs. Cécile Duflot, alors ministre du logement, disait récemment que « pour construire [...] il faudra

également des élus volontaires, qui acceptent d'accueillir de nouvelles populations et qui n'ont pas peur d'être des bâtisseurs » (Duflot, 2012). On retrouve souvent cette idée dans l'appel à de « véritables politiques foncières », à l'image de Thierry Repentin par exemple, qui souhaite « l'émergence d'une vraie politique foncière en faveur d'une meilleure utilisation de l'usage des sols pour favoriser le logement » (Repentin, 2010). Si les observateurs (et les acteurs) réclament une « véritable » politique foncière, c'est bien qu'ils considèrent qu'elle n'existe pas.

Pour expliquer les carences en politiques foncières des collectivités françaises, la complexité des outils et des procédures est également parfois invoquée. Les nouveaux outils de planification issus de la loi solidarité et renouvellement urbain (schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme) semblent avoir été assimilés par les collectivités. Mais les outils liés directement au foncier restent parfois difficiles à mettre en œuvre (Gridauh, 2012). Les procédures d'expropriation, ou plus simplement de préemption, requièrent une minutie particulière pour faire face aux risques de recours juridique. Les zones d'aménagement différé[19] et autres outils de réserves foncières ne sont plus beaucoup utilisés, mais la raison n'est peut-être pas tant liée aux outils en tant que tels qu'aux moyens nécessaires pour les mettre en œuvre. La multiplicité des dispositifs légaux encadrant plus ou moins directement l'intervention foncière serait un frein à l'action des collectivités. Le simple achat d'un terrain par une commune par voie d'expropriation est susceptible d'être encadré par pas moins de 3 codes (Environnement, Urbanisme, Construction et habitation), eux mêmes plutôt fournis, sans compter les dizaines de décrets et autres jurisprudences applicables.

Cette approche de l'état des politiques foncières fait donc état d'un triple manque : de moyens des communes, de volonté des élus, et de clarté des outils et procédures.

1.2.2 - Une question institutionnelle

Une autre vision, complémentaire, met plutôt en avant la question institutionnelle, dans le sens où l'existence conjointe des communes et intercommunalités complique la mise en cohérence des politiques foncières. Cet état de fait, qui se traduit par une fragmentation des échelles de décisions, rend compliquée une intervention à l'échelle intercommunale, de plus en plus considérée comme l'échelle de référence de la planification, mais aussi de l'intervention foncière car elle correspondrait à la réalité des marchés (Gerber, 2009b ; Gridauh, 2012). Plusieurs auteurs insistent sur la figure du maire, qui « exerce dans le domaine du logement un pouvoir quasi discrétionnaire » (Renard, 2009, p. 51), notamment dans les petites communes périphériques. Vincent Renard pose régulièrement, dans ses articles ou dans ses interventions orales, la question du « pouvoir urbain », qui se concentrerait trop souvent dans les mains du premier magistrat (Renard, 2009). Étant donné la petite taille de la majorité des communes, et donc la proximité des propriétaires avec les décideurs (qui peuvent eux-même être propriétaires), les décisions du maire et de ses adjoints relèveraient d'intérêts uniquement communaux voire particuliers, qui seraient souvent en contradiction avec des intérêts plus généraux, relatifs au développement

19. Les zones d'aménagement différé permettent à une collectivité de réaliser des réserves foncières importantes en vue d'une opération future qui n'est pas encore vraiment définie.

durable et la mobilisation du foncier notamment. L'exemple de ce qu'Eric Charmes nomme le malthusianisme foncier (Charmes, 2007) est à cet égard significatif. Si un maire d'une commune de première couronne périurbaine décide de stopper l'urbanisation de sa[20] commune c'est avant tout pour son intérêt personnel et celui de la commune seule. L'absence de modification de la base électorale est un atout pour un maire en place qui vise un mandat supplémentaire. La protection du cadre de vie (souvent entendu comme les espaces agricoles et naturels présents sur le territoire communal) est également un atout électoral, les administrés réagissant souvent vivement à la disparition des champs et à la dégradation de leur « vue imprenable ». Ne pas accueillir de nouvelles populations est également un moyen de stabiliser la demande en équipements sur la commune et donc les dépenses de fonctionnement, ainsi que d'éviter de nouvelles dépenses d'investissement. Notons tout de même qu'il ne s'agit pas dans ce cas d'une lecture focalisée uniquement sur la figure du maire, mais d'une approche prenant en compte les intérêts de différents groupes qui peuvent contrôler les instances communales (Charmes, 2011). Cette attitude malthusienne, si elle correspond aux intérêts communaux, ne fait que rejeter encore plus en périphérie cette demande d'équipements et les dépenses qui l'accompagnent souvent, tout en nourrissant l'étalement urbain et les déplacements automobiles, apparemment contraires à un développement durable de la société et des territoires.

En somme, selon cette vision institutionnelle du problème foncier, la détention par l'échelle communale de la compétence d'urbanisme et des outils fonciers pourrait entraîner des décisions inadéquates d'un point de vue plus large : « ce déséquilibre des pouvoirs [en faveur des maires] a pour conséquence que l'on ne construit plus assez et pas là où il le faudrait, notamment en ce qui concerne le logement social » (Renard, 2009, p. 51). Non pas parce que les maires prennent des décisions irrationnelles, mais parce que ces décisions, toutes rationnelles qu'elles soient, sont prises en fonction d'un intérêt communal, ou d'un groupe de résidents, intérêt qui serait souvent contraire ou du moins incompatible avec les grands objectifs de l'aménagement : production de logement et développement durable. La solution est alors toute désignée : faire de l'intercommunalité l'échelle de référence (et de décision bien sûr) des politiques foncières et d'urbanisme en général. C'est ce mouvement qui s'observe dans la législation depuis 2000, avec la loi solidarité et renouvellement urbain qui a créé les schémas de cohérence territoriale, puis le renforcement de ce document et du programme local de l'habitat, et les discussions récentes concernant le transfert à l'intercommunalité de la compétence urbanisme.

1.2.3 - Une lecture par l'évolution des modes d'intervention foncière

Une troisième série de facteurs peut être avancée pour décrire et expliquer l'état des politiques foncières locales en France. Elle concerne l'évolution de la manière dont l'intervention foncière elle-même est pensée par les acteurs nationaux et/ou locaux. Nous nous appuyons ici principalement sur un rapport du Gridauh[21], *La modernisation des outils de l'action foncière* (Gridauh,

20. Ce possessif, couramment utilisé pour faire le lien entre un maire et la commune dont il est le représentant est significatif de l'idée d'une concentration du pouvoir dans les mains de l'élu.
21. Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

2012), dans lequel les auteurs présentent une analyse de l'évolution de l'intervention foncière publique depuis la seconde guerre mondiale. Ils distinguent trois grandes périodes, qui se singularisent par des objectifs et des modalités d'intervention différents.

La première période dure des années 1950 aux années 1970 et se caractérise par une implication forte de l'État dans les politiques foncières locales : « jusque dans les années 1970 la France offrait l'exemple unique en Europe de politiques foncières locales menées par l'État » (Comby, Renard, 1996, p. 56). C'est à cette époque qu'à l'objectif d'acquérir les terrains nécessaires aux équipements et infrastructures publics s'ajoute celui de maîtriser l'urbanisation et de produire du logement en masse (reconstruction) : « la production d'espaces constructibles est recherchée pour une part sur le terrain de la rénovation urbaine, consistant à détruire des quartiers vétustes des villes ; mais, compte tenu des coûts tant financiers que sociaux des actions sur les tissus bâtis, elle consistera principalement à ouvrir à l'urbanisation des espaces en extension des agglomérations existantes. Sans que cela suscite de contestation, c'est l'État qui prend en charge cette production avec pour objectif de garantir un approvisionnement régulier et à prix modéré des opérateurs immobiliers » (Gridauh, 2012, p. 9). Les modalités de l'intervention sont alors inspirées des expériences nord-européennes (Suède et Pays-Bas principalement) : utilisation massive du droit de préemption au sein des zones d'aménagement différé et des zones à urbaniser en priorité. Des outils fiscaux sont également mis en place, dans le but de réguler le marché foncier, comme la taxe locale d'urbanisation[22]. Mais « le recours à l'arme fiscale pour contrôler le marché foncier est marqué par une suite d'échecs » (Gridauh, 2012, p. 12). Cette période est donc marquée par la forte présence de l'État et par un volontarisme certain, tant sur le plan de la mobilisation foncière que de la maîtrise de l'urbanisation à travers les outils fonciers. La logique de constitution de réserves foncières à travers les zones d'aménagement différé montre que l'objectif se rapproche de celui d'une « municipalisation des sols » à la scandinave, qui pourrait être considérée comme une des formes les plus volontaristes de l'intervention foncière.

A partir des années 1970, « les besoins en matière foncière diminuent » (Gridauh, 2012, p. 13) parce que la reconstruction est en grande partie achevée, « la politique de réserves foncières […] se heurte au coût du portage foncier » (Gridauh, 2012, p. 14) et le processus de désengagement de l'État s'amorce, qui sera renforcé par les lois de décentralisation des années 1980. Les objectifs et les modalités des politiques foncières vont alors évoluer selon ce nouveau contexte. Les collectivités locales, et en particulier les communes, cherchent d'une part à relancer l'offre foncière et d'autre part à garantir la protection des espaces naturels en réponse à une préoccupation environnementale qui s'affirme. Il ne s'agit donc plus d'acheter massivement des terrains pour les aménager et les faire construire. Les achats correspondent plutôt à une logique de protection, tandis que la logique d'offre foncière est soutenue par une dérégulation du marché foncier. Cette dérégulation prend la forme d'un « desserrement des contraintes d'urbanisme » (Gridauh, 2012, p. 16) et « plusieurs mesures sont prises pour alléger les contraintes et favoriser,

22. Loi du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière, dite loi Galley.

espère-t-on, la mise sur le marché de terrains constructibles à des prix moins élevés » (Gridauh, 2012, p. 16). Des modifications du contenu et de la portée des documents de planification et des outils fonciers sont entreprises. La tendance prend le contre-pied de la période précédente : si la mise sur le marché de terrains à bâtir reste l'objectif, les moyens pour l'atteindre correspondent à un retrait de la puissance publique des marchés fonciers, où elle serait perturbatrice.

La dernière période identifiée par le Gridauh débute à la fin des années 1990. A nouveau le contexte joue sur les objectifs et le contenu des politiques foncières : l'État doit « réinvestir dans la politique foncière compte tenu de l'accroissement des problèmes liés à la pénurie des sols et à l'impuissance relative des collectivités territoriales dans les secteurs les plus tendus » (Gridauh, 2012, p. 17). Les problématiques et les objectifs qui en découlent ont déjà été mentionnés plus haut dans cette partie : besoins de logement réactualisés, « objectifs de reconstruction de la ville sur elle-même et de ville durable » (Gridauh, 2012, p. 17). Ces objectifs conduisent à « soustraire certains espaces à l'urbanisation pour des raisons de prévention ou de protection mais en même temps, à développer l'offre foncière dans les secteurs urbanisés » (Gridauh, 2012, p. 17). Les modalités et le contenu des politiques foncières alors mises en œuvre évoluent en lien avec ces objectifs. L'État fait son retour sur la scène locale à travers les établissements publics fonciers d'État. Si ces agences publiques ont connu des prédécesseurs depuis les années 1960, ils sont relancés à la fin des années 1990 : après l'Établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais créé en 1990, les Établissements publics fonciers de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Ouest Rhône-Alpes voient le jour en 2001, et d'autres suivront dans les années 2000 (Île-de-France, Val d'Oise, Vendée, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Bretagne, etc.). Plutôt que d'y voir « la manifestation de la reprise en mains par l'État de l'action foncière » (Gridauh, 2012, p. 21), les chercheurs du Gridauh voient là « la marque des évolutions récentes des politiques d'urbanisme qui se traduisent par la recherche de partenariats entre l'État et les collectivités territoriales » (Gridauh, 2012, p. 21). De manière générale, la multiplication des établissements publics fonciers dits « locaux », qui ne sont pas liés à l'État, montre que les opérateurs fonciers spécialisés (principalement opérateurs de portage foncier) sont devenus un élément essentiel des politiques foncières locales. Conjointement à ce « retour de l'État » et au recours aux établissements publics fonciers, on assiste à un renouvellement des politiques foncières. L'objectif d'allègement des contraintes d'urbanisme reste d'actualité, mais il « ne s'opère plus, comme dans les années quatre-vingt, par une «déréglementation» assumée, mais dans le cadre de la démarche qualifiée d'»urbanisme de projet»qui se traduit par un assouplissement des procédures » (Gridauh, 2012, p. 21-22). De plus la puissance publique cherche à abonder l'offre foncière en cédant du foncier public, comme l'illustre la récente loi sur la mobilisation du foncier public[23], et non en se positionnant systématiquement dans la chaîne des propriétaires.

Cette lecture historique des objectifs et contenus des politiques foncières permet alors de proposer des pistes d'explication de l'apparente carence en politiques foncières locales. Avec le retour de l'État, la multiplication des établissements publics fonciers, la place importante laissée

23. Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite « loi Duflot ».

aux mécanismes du marché et l'allègement des procédures, les politiques foncières perdraient en consistance et se verraient en partie vidées de leur contenu. De fait, dans un champ où se multiplient les acteurs, où les moyens se raréfient et/ou sont transférés, la place de la commune tendrait à se réduire.

Les trois lectures présentées ici ne sont pas contradictoires, mais elles donnent à voir des facteurs différents (qui peuvent se cumuler) qui peuvent commencer à expliquer l'état actuel des politiques foncière en France. Elles ont un point commun qui à ce stade peut s'avérer être une limite pour l'analyse : elles prennent comme cadre d'analyse le territoire national. Or, parler de « politiques foncières locales *en France* » n'a que peu de sens quand on sait que tant les objectifs que le contenu des politiques locales sont liés aux situations territoriales, aux arrangement institutionnels, aux dynamiques des marchés locaux et aux projets de territoire. C'est pourquoi nous devrons, après avoir présenté le contexte néerlandais, nous tourner vers nos terrains pour y relever les enjeux particuliers soulevés par le foncier et la production de logement.

1.3 - L'évolution du système de l'aménagement aux Pays-Bas depuis les années 1990

1.3.1 - Le modèle de la politique foncière active

Depuis les années 1950, et jusqu'au années 1990, le système de l'aménagement néerlandais était dominé par les municipalités, qui faisaient preuve d'un véritable interventionnisme sur les marchés fonciers et qui produisaient la majorité des terrains aménagés à destination de la construction de logements. C'est le modèle de la politique foncière active, (*actief grondbeleid*). Ce modèle, ultra-majoritaire aux Pays-Bas (van der Krabben *et al.*, 2011), ne s'appuyait pas sur des dispositions législatives qui en aurait fait un passage obligé, mais plutôt sur une tradition, adaptée aux conditions économiques (Needham, 1997).

Lorsque la décision d'aménager un nouveau quartier en extension urbaine était prise, les municipalités achetaient l'ensemble du foncier agricole nécessaire à l'opération. Ces acquisitions se faisaient très majoritairement à l'amiable, et à des prix relativement faibles, environ deux fois la valeur agricole du terrain selon Barrie Needham (Needham, 1997). Si les propriétaires s'y retrouvaient, il semble que ce prix soit faible dans le sens où les possibilités de valorisation des terrains, selon un compte-à-rebours de l'aménageur, auraient pu être plus élevées. Pour Erwin Van der Krabben, « les propriétaires (agricoles), acceptaient ces prix ; ils n'étaient probablement pas au fait de la véritable valeur marchande ou résiduelle de leurs propriétés »[24] (van der

24. Notre traduction depuis : « The landowners (farmers), accepted those prices ; they were probably unaware of of the real market or residual value of their properties. » *Residual* fait ici référence à la *residual calculation*, c'est-à-dire le compte-à-rebours du promoteur ou de l'aménageur.

Krabben *et al.*, 2011, p. 271). Une fois acquis, ces terrains étaient aménagés entièrement par la municipalité, qui les revendait ensuite à des opérateurs qui construisaient les logements. Le prix de vente était normalement fixé de manière à couvrir les coûts d'acquisition et d'aménagement, en prenant en compte l'ensemble de l'opération, et en incluant le « coût » de la production du logement social (Needham, 1997 ; Buitelaar, 2010). Les bailleurs sociaux, (*woningcorporatie* - association de logement), ne pouvaient acquérir le foncier aménagé au même prix que les opérateurs privés construisant des logements destinés à la vente. Pour assurer la production de logement social, les municipalités vendaient donc aux bailleurs le foncier à un prix minoré. Pour couvrir les coûts, le différentiel était alors répercuté sur le prix de vente aux autres opérateurs. Cette façon de fixer les prix uniquement selon les coûts, et non sur une base concurrentielle ou selon le marché, permettaient aux opérateurs privés constructeurs des logements de réaliser des profits substantiels : « la plupart des municipalités n'étaient pas vraiment au fait de la pleine valeur marchande des terrains à bâtir qu'elles vendaient aux constructeurs de logement. Habituellement, elle vendaient les terrains à bâtir à prix coûtant (le coût total d'acquisition et d'aménagement du foncier), laissant dans les faits une partie de la valeur marchande aux constructeurs de logement »[25] (van der Krabben *et al.*, 2011, p. 271). Les prix immobiliers étaient eux bien fixés par le marché, et leur niveau comme leur dynamique n'était donc que peu liés aux prix fonciers fixés par les municipalités, pour le plus grand bonheur des promoteurs, mais aussi des collectivités acquéreurs du foncier.

Ce système a perduré pendant plus de quarante ans. Pour expliquer que les opérateurs privés ne se soient pas positionnés sur le marché de l'aménagement pendant cette période, plusieurs éléments peuvent être avancés (Needham, 1997 ; van der Krabben *et al.*, 2011). Il faut d'abord invoquer la volonté de maîtrise des municipalités, maîtrise qui leur était garantie par la possession des terrains. Ensuite, ce système permettait aux municipalités de récupérer les coûts d'aménagements, et bien souvent de financer par là des aménagements de qualité ainsi que du logement social (dont le financement était complété par des subventions nationales). Enfin, les opérateurs privés semblaient satisfaits de cette situation, qui leur assurait une fourniture régulière de terrains à bâtir bien localisés et disposant d'aménagements de qualité. Avant les années 1990, ces opérateurs n'ont que très rarement cherché à acquérir des terrains pour les aménager eux-mêmes, en raison des faibles plus-values qu'offrait cette activité : « les promoteurs immobiliers ne voulaient pas être impliqués dans l'aménagement : ils considéraient les retours trop faibles par rapport aux risques »[26] (Needham, 1997, p. 293). Ces faibles plus-values offertes par la production de terrains à bâtir n'ont cependant pas empêché certaines municipalités de réaliser des profits très importants, notamment dans les années 1990. Bien qu' « une politique foncière active ne [soit] pas mise en œuvre comme un moyen de faire de l'argent »[27] (Needham,

25. Notre traduction depuis : « most municipalities were not very much aware of the full market value of the building sites that they sold to homebuilders. Usually, they sold the building sites against cost price (the total cost of acquiring and servicing the land), in effect giving away part of the market value to the homebuilders. »
26. Notre traduction depuis : « Property developers did not want to get involved in land development: they regarded the returns as too small relative to the risks. »
27. Notre traduction depuis : « An active land policy is not pursued as a way of making money. »

1997, p. 291), « dans de nombreux cas, les municipalités ont été en mesure de réaliser des profits par l'aménagement »[28] (van der Krabben *et al.*, 2011, p. 270). Barrie Needham montre comment ces profits (mais aussi des pertes) ont pu être réalisés : dans les grandes opérations « l'argent pour l'investissement était emprunté, et le prêt était remboursé par le revenu des ventes du foncier dix ou quinze ans plus tard. Le calcul financier effectué au début est basé sur des prévisions qui peuvent s'avérer très différentes [de la réalité]. Si le marché immobilier s'affaiblit, le foncier ne peut être cédé au taux ou au prix attendu – et certaines municipalités ont en effet connut d'immenses pertes. Si, à l'inverse, l'inflation est plus élevée que prévu, ou les promoteurs immobiliers plus avides, un profit peut être réalisé – et cela a été le cas. Des municipalités ont constitué d'immenses réserves grâce à l'aménagement »[29] (Needham, 1997, p. 292). S'il ne semble pas exister de chiffres précis, certains estiment par exemple qu'en 2005, 12 % du revenu des collectivités locales était issu de ces activités d'aménagement (Buitelaar, 2010). Cela ne doit cependant pas cacher les disparités qui peuvent exister entre les municipalités, dont certaines ont connus des soucis financiers importants. Ces pratiques interventionnistes ne sont pas spécifiques aux Pays-Bas, mais la particularité du cas néerlandais vient du fait qu'elles aient été majoritaires pendant plusieurs décennies.

1.3.2 - Le système de l'aménagement néerlandais depuis les années 1990

Ce modèle néerlandais laissant une large place à l'initiative et au contrôle publics a fortement évolué. Depuis les années 1990, on a en effet assisté à une diversification des pratiques, notamment dans le sens d'une plus grande place laissée aux initiatives privées, sans pour autant que la politique foncière active disparaisse. Le modèle unique est alors fortement remis en cause sous l'effet de plusieurs facteurs. Ces évolutions qu'observait déjà Barrie Needham en 1997 (Needham, 1997), ont été présentées de manière exhaustive en 2010 par Edwin Buitelaar dans un article au titre évocateur : *Cracks in the myth*[30] (Buitelaar, 2010). Pour lui, quatre facteurs expliquent l'abandon d'une politique foncière active de la part de nombreuses municipalités, ou si ce modèle n'a pas été abandonné, les pressions qu'il subit.

La pression principale qu'a connu le système de l'aménagement néerlandais dans les années 1990 est liée aux dynamiques des marchés immobiliers et fonciers, et à l'accroissement des plus-values réalisables dans le cadre d'une activité d'aménagement et de promotion immobilière. Au début des années 1990, les prix des logements libres (essentiellement des logements occupés par

28. Notre traduction depuis : « in many instances, municipalities were able to make a profit from land development »
29. Notre traduction depuis : « The money for the investment was loaned, and the loan was serviced with income from land disposals often ten to fifteen years later. The financial calculation made at the beginning is based on expectations which might turn out very differently. If the property market becomes weaker, land cannot be disposed of at the rate or the prices assumed - and some municipalities have indeed suffered huge losses. If, on the other hand, inflation is higher than assumed or property developers more eager, profits can be made - and they have been. Some municipalities have built up huge reserves from their land development. »
30. L'article de Buitelaar a été repris en français dans la revue *Etudes Foncières* en 2013 par Edwin Buitelaar et Roelof Verhage sous le titre *Le mythe se fissure* (Buitelaar, Verhage, 2013).

leurs propriétaires) ont entamé une période de hausse qui a duré jusqu'en 2008. Cette augmentation des prix est d'abord due à une hausse de la demande, liée à l'augmentation du revenu moyen des ménages, à un accès facilité au crédit et à des taux d'intérêt en diminution. Face à cette demande croissante, l'offre ne parvient pas à suivre, pas uniquement en raison du décalage temporel entre demande et offre de logements, mais aussi en raison de décisions politiques nationales. En 1988, l'État central a en effet mis en place un programme de grandes opérations de production de logement, le programme *Vinex*[31]. Cette politique définissait à travers le territoire national un certain nombre de sites (*Vinex locaties*) qui seraient appelés à recevoir la majorité de la production de logement dans les décennies à venir, alors que d'importante restrictions s'appliquaient en dehors de ces sites. Cela revenait à limiter les potentialités d'urbanisation à l'échelle nationale, et à limiter l'offre de terrains à bâtir, et donc de logements. Selon un mécanisme classique, l'offre ne parvenant pas à répondre à la demande, les prix immobiliers ont augmenté. A la même période, les prix des terrains aménagés ont également connu une augmentation, mais moindre que celle des prix immobiliers. L'accroissement du différentiel de prix entre terrain agricole et terrain aménagé a fait que les plus-values potentielles liées au changement de destination et à l'aménagement ont augmenté. Mais il en va de même pour le différentiel entre le prix des terrains aménagés et celui des logements, ce qui a fortement augmenté les possibilités de valorisation sur des terrains à bâtir. Dans un contexte où l'offre est rendue inélastique par les décisions politiques nationales, la compétition s'est accrue entre candidats à l'acquisition de terrains aménagés. Ces différentes tendances des marchés se traduisent concrètement par un accroissement des plus-values réalisables dans le cadre d'une activité d'aménagement. Cette nouvelle situation a conduit des opérateurs privés, qui auparavant laissaient faire les municipalités, à acquérir du foncier pour l'aménager et y construire des logements. Ils profitaient également du fait que les *Vinex locaties* constituaient de véritables garanties : ces sites étant fléchés pour recevoir du logement, le risque d'y acquérir du foncier et de ne pouvoir y construire pendant longtemps était faible. Alors qu'auparavant le monopole municipal sur la production de terrains à bâtir entretenait une incertitude sur la localisation des opérations à moyen et long termes qui dissuadait les opérateurs privés d'acquérir des terrains, la politique *Vinex* a largement diminué cette incertitude et le risque lié. Dans de nombreux cas, les promoteurs se sont donc rapidement positionnés dans les opérations *Vinex*, en achetant des terrains à des prix souvent plus élevés que ceux habituellement pratiqués, puisqu'ils pouvaient de toute façon réaliser des profits importants dans le contexte d'un marché immobilier en hausse. Cette compétition accrue a contribué à limiter les marges de manœuvre des municipalités, qui étaient d'ailleurs bien moins enclines à intervenir comme auparavant en raison des prix fonciers en hausse.

Le deuxième changement intervenu dans le contexte de l'aménagement concerne les bailleurs sociaux et leurs relations avec les municipalités. Dans les années 1990, le statut des bailleurs évolue, et ceux-ci deviennent financièrement indépendants. Cela signifie d'une part la fin des subventions nationales qui permettaient aux bailleurs d'équilibrer leurs opérations. Ils doivent alors atteindre eux-mêmes cet équilibre, en produisant également des logements destinés à la vente. D'autre part, alors que les prix du foncier aménagé cédé aux bailleurs était

31. *Pour Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra*, Quatrième protocole sur l'aménagement du territoire.

auparavant fixe, cette pratique prend fin, les municipalités étant alors moins incitées à acquérir du foncier pour garantir des prix avantageux aux bailleurs. La hausse des prix immobiliers a de plus entraîné un important accroissement de la valeur de leur stock de logement et donc de leur capital, mais aussi de leurs fonds propres : les *woningcorporaties* deviennent subitement « riches ». Au sein des municipalités « a émergé le sentiment général qu'il était moins nécessaire d'acquérir du foncier et de subventionner les bailleurs sociaux, implicitement, en vendant des terrains à un prix réduit »[32] (Buitelaar, 2010, p. 354).

Edwin Buitelaar relève ensuite le développement des opérations de renouvellement urbain, sous l'impulsion du gouvernement central. Celui-ci souhaite que la part de logements produits en renouvellement urbain augmente : en 2004 il « fixe un objectif de 25 à 40 pour-cents (selon les régions) de logements qui doivent être construit au sein des espaces bâtis existants »[33] (Buitelaar, 2010, p. 354). Dans les opérations de renouvellement urbain, la mise en œuvre d'une politique foncière active est plus complexe qu'en extension urbaine : les coûts d'acquisition y sont généralement plus élevés, et la mobilisation des terrains rencontre l'obstacle de la fragmentation du parcellaire entre un grand nombre de propriétaires ainsi que les difficultés liées à la présence de résidents dans certains cas.

Le dernier facteur identifié concerne l'influence des règles européennes et leur traduction dans les pratiques locales aux Pays-Bas. En raison de règles supranationales, il n'est normalement plus possible de vendre des terrains en-dessous du prix du marché, ce qui était un des avantages principaux de la politique foncière active en ce que cela permettait de minorer les charges foncières pour les bailleurs sociaux.

Cette série de facteurs divers, d'ordres institutionnel (statut des bailleurs sociaux), réglementaire et législatif (règles européennes, renouvellement urbain), et surtout économique (hausse des prix fonciers et immobiliers) « a rendu la politique foncière active plus difficile et moins attractive qu'auparavant »[34] (Buitelaar, 2010, p. 355). En une quinzaine d'années, le contexte de l'aménagement et des politiques foncières a largement évolué, et la prédominance du modèle interventionniste a été remise en cause. La position des municipalités est moins centrale et les pratiques tendent à se diversifier, comme nous le verrons au chapitre 4.

32. Notre traduction depuis : « the overall perception arose that there was less need to acquire land and subsidize housing associations, implicitly, by selling land at a low price. »
33. Notre traduction depuis : « set a target of 25 to 40 per cent (depending on the region) for all houses to be built within the existing built-up area. »
34. Notre traduction depuis : « have made active land policy more difficult and less attractive than before. »

2 - Présentation des terrains : des situations et profils variés

Comme annoncé en introduction, les terrains choisis pour notre analyse sont des agglomérations moyennes. Pour les deux terrains français, nous avons retenu le périmètre de l'intercommunalité pour définir les limites de nos terrains. Nous présentons ici le Pays Voironnais et le Beauvaisis, en définissant d'abord leur situation territoriale puis leur structuration territoriale pour enfin aborder la manière dont se sont construites ces intercommunalités. Nous présenterons également Nimègue, le terrain choisi au Pays-Bas, qui n'a pas le même statut que les autres : la présentation sera plus succincte, notamment parce qu'il ne s'agit pas là d'une intercommunalité, et que l'histoire politique du territoire nous échappe en grande partie. Mais avant de présenter en détail ces territoires, il nous faut revenir sur les enjeux spécifiques auxquels font face les agglomération moyennes en général, enjeux qui sont liés à leur taille et leur situation territoriale.

En premier lieu, l'attractivité résidentielle est un enjeu central pour les agglomérations moyennes. D'une part parce qu'elles s'appuient, pour beaucoup d'entre-elles, sur une économie résidentielle, ne pouvant attirer les emplois productifs et tertiaires qui privilégient les localisations métropolitaines. Poursuivre la croissance démographique est ainsi essentiel[35]. Mais sur ce point les agglomérations moyennes font face à une tension particulièrement problématique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Leur attractivité résidentielle est en grande partie assurée par leur taille même et leur cadre de vie : « la ville moyenne [est] considérée comme la ville qui permettrait de disposer des avantages de la vie urbaine incarnée par la grande ville sans subir les inconvénients de la vie dans les petites villes. En effet, la dimension modeste de ces villes faciliterait les déplacements et les contacts entre les personnes. Les habitants disposeraient d'un cadre de vie privilégié, celui de la ville elle-même, et de la nature, toujours proche. En outre, les rapports sociaux y seraient plus pacifiques que dans les grandes villes » (Santamaria, 2012, p. 27). On pourrait donc s'attendre à ce que ces agglomérations moyennes, et en particulier leurs espaces périurbains soient tentés par un certaine fermeture à l'urbanisation. Ainsi, continuer à attirer des habitants tout en restant « à taille humaine », continuer à urbaniser tout en préservant le cadre de vie, constitue un véritable défi, dont la question foncière n'est pas absente.

Dans le même temps les agglomérations moyennes doivent composer avec une démographie moins dynamique que dans les métropoles (Floch, Morel, 2011). Bien sûr, la situation des agglomérations moyennes est très diverse, et la dynamique démographique est en partie liée aux grandes tendances régionales (attractivité des littoraux ou déprise économique par exemple). Excepté dans le Nord-Est, les agglomérations moyennes ont connu depuis les années 1970 une croissance régulière mais relativement faible, en grande partie due aux migrations résidentielles (Floch, Morel, 2011). De plus, au sein des agglomérations moyennes, ce sont les périphéries qui

35. C'est bien sûr une vérité quasiment universelle en ce qui concerne les villes et les agglomérations. Mais l'universalité de cette vérité ne doit pas nous empêcher de considérer le développement démographique comme un enjeu central.

sont gagnantes, au détriment des centres, qui peinent à maintenir une population stable. Les périphéries attirent tant les nouveaux arrivants dans l'agglomération que les résidents du centre. L'enjeu de la périurbanisation et de l'émiettement urbain est donc particulièrement important dans ce contexte (DIACT, 2007). Les marchés immobiliers des agglomérations moyennes sont liés à leur dynamisme démographique, à leur taille et à leur proximité à une grande ville. Là encore les situations sont diverses. Mais d'une manière générale, ils semblent relativement détendus (FVM, 2013). C'est à la fois un atout, puisque la pression sur les prix est faible et que leur niveau reste moins élevé que dans les grandes agglomérations. Mais c'est également une contrainte, car les investisseurs et les promoteurs ne se bousculent pas pour intervenir dans ces territoires. La mise en place d'opérations de logement s'en trouve ainsi compliquée, et surtout leur maîtrise, puisque le « manque de concurrence entre acteurs privés, [...] fait que les élus locaux n'ont que des choix limités pour développer leurs projets » (Vergriete, 2011, p. 29). La mise en place des dispositifs de défiscalisation de l'investissement locatif a pu conduire dans certains cas à (re) dynamiser la production de logement. Mais le résultat a souvent été une saturation des marchés (Vergriete, 2011), et il ne faut pas oublier que certaines villes moyennes ne sont pas concernées par ces dispositifs. Les agglomérations moyennes restent ainsi largement à l'écart des processus de financiarisation de l'immobilier, qui ne touchent que la région parisienne et quelques grandes métropoles, et qui n'affectent encore que marginalement le logement (Nappi-Choulet, 2012). Si dans les grandes villes les processus de production du logement connaissent aujourd'hui d'importantes transformations, dues notamment aux phénomènes de métropolisation et de financiarisation, les agglomérations moyennes doivent composer avec des situations plus « classiques ».

Le périmètre des intercommunalités des agglomérations moyennes est, en proportion, généralement plus large que celui des grandes agglomérations. Ainsi, « c'est parmi les villes moyennes que l'on trouve, au niveau national, la plus grande correspondance entre la taille de l'aire urbaine et celle de l'intercommunalité (communauté de communes, d'agglomération et urbaines). Le plus souvent, dans le cas des villes moyennes, l'agglomération politique englobe à la fois l'urbain et une bonne partie du périurbain, alors que dans les grandes villes, l'intercommunalité centrale recouvre plutôt l'urbain aggloméré. Cette situation offre des marges de manœuvre pour constituer des politiques publiques "à la bonne échelle" et permet de peser plus efficacement sur les processus et déséquilibres territoriaux » (Béhar, 2006, p. 2). Il faut également noter que la plupart des agglomérations moyennes, en raison de leur taille, sont couvertes par des communautés de communes ou plus souvent d'agglomération, mais rarement par des communautés urbaines. Cela a des conséquences en matière de partage de compétences entre communes et intercommunalité. En particulier en ce qui concerne la compétence d'urbanisme, qui, contrairement aux communautés urbaines, n'est pas automatiquement transférée à l'intercommunalité dans les communautés d'agglomérations et de communes.

Le dernier enjeu, particulièrement important en matière de politiques foncières locales, est la question des moyens. Avec les évolutions de la vie urbaine, et notamment l'installation dans les agglomérations moyennes de ménages en provenance des grandes agglomérations, demandeurs de services de haut niveau, les communes centres des agglomérations moyennes,

ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale, doivent supporter des charges de centralité en déconnexion avec leur place dans la hiérarchie urbaine (DIACT, 2007 ; FMVM, 2008). La question des moyens se pose en particulier pour l'ingénierie territoriale, élément indispensable de la mise en place de politiques d'aménagement (et foncières) cohérentes et efficace. Les communes des agglomérations moyennes n'ont ainsi souvent pas les moyens de disposer d'une ingénierie à même de construire et de mettre en place des projets complexes (De Roo, 2005). Le problème est perceptible dans le domaine de la production du logement : les villes moyennes souffrent d'un « manque de moyens financiers et d'attractivité pour pouvoir disposer d'une ingénierie technique à même de discuter d'égal à égal avec les promoteurs » (Vergriete, 2011, p. 29). On retrouve en partie ces enjeux dans les territoires d'étude choisi, en plus d'autres enjeux spécifiques, notamment concernant la structuration territoriale.

2.1 - Le Pays Voironnais

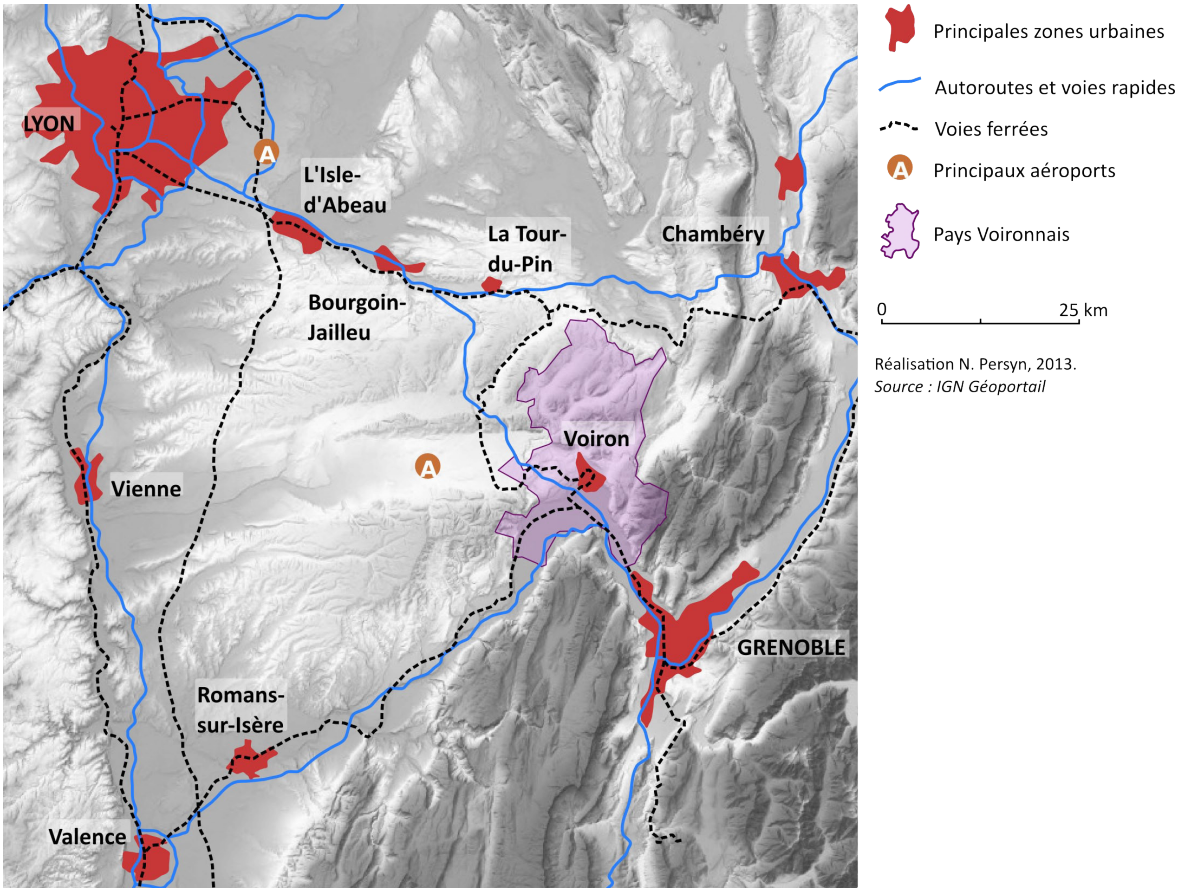
2.1.1 - Une situation « de transition »

Le Pays Voironnais s'est constitué en communauté d'agglomération en 2000, regroupant 34 communes sur un territoire de 377,9 km². La communauté d'agglomération du Pays Voironnais accueillait 90 711 habitants et 58 574 emplois en 2009, pour une densité de 240,1 habitants/km² (contre 140 en Rhône-Alpes et 114,2 en France métropolitaine). Ce territoire est situé au nord de l'agglomération Grenobloise, à la sortie de la cluse de Voreppe. La ville de Voiron (20 206 habitants en 2009), principal pôle urbain de l'intercommunalité est à 25 km de la ville de Grenoble. La communauté d'agglomération du Pays Voironnais est traversée par des axes de transports structurants :

- les autoroutes A48 et A49, qui relient Grenoble respectivement à Lyon au nord-ouest et Valence au sud-ouest, et qui se rejoignent dans le sud du Voironnais, à Voreppe. L'A48 constitue l'axe principal d'accès à Grenoble par la route, la départementale 1075 étant le second axe empruntant la cluse de Voreppe.
- des lignes ferroviaires qui empruntent un itinéraire proche de celui des autoroutes, et qui relient également Grenoble à Valence et Lyon. Elles sont empruntées par des TER, des trains grands voyageurs ainsi que des TGV, mais ces deux derniers ne marquent pas d'arrêt dans la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

L'équipement ferroviaire de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais est relativement bon dans sa partie sud, puisqu'on compte 8 gares ou haltes sur le territoire. Le nord du territoire n'est par contre pas desservi par le train.

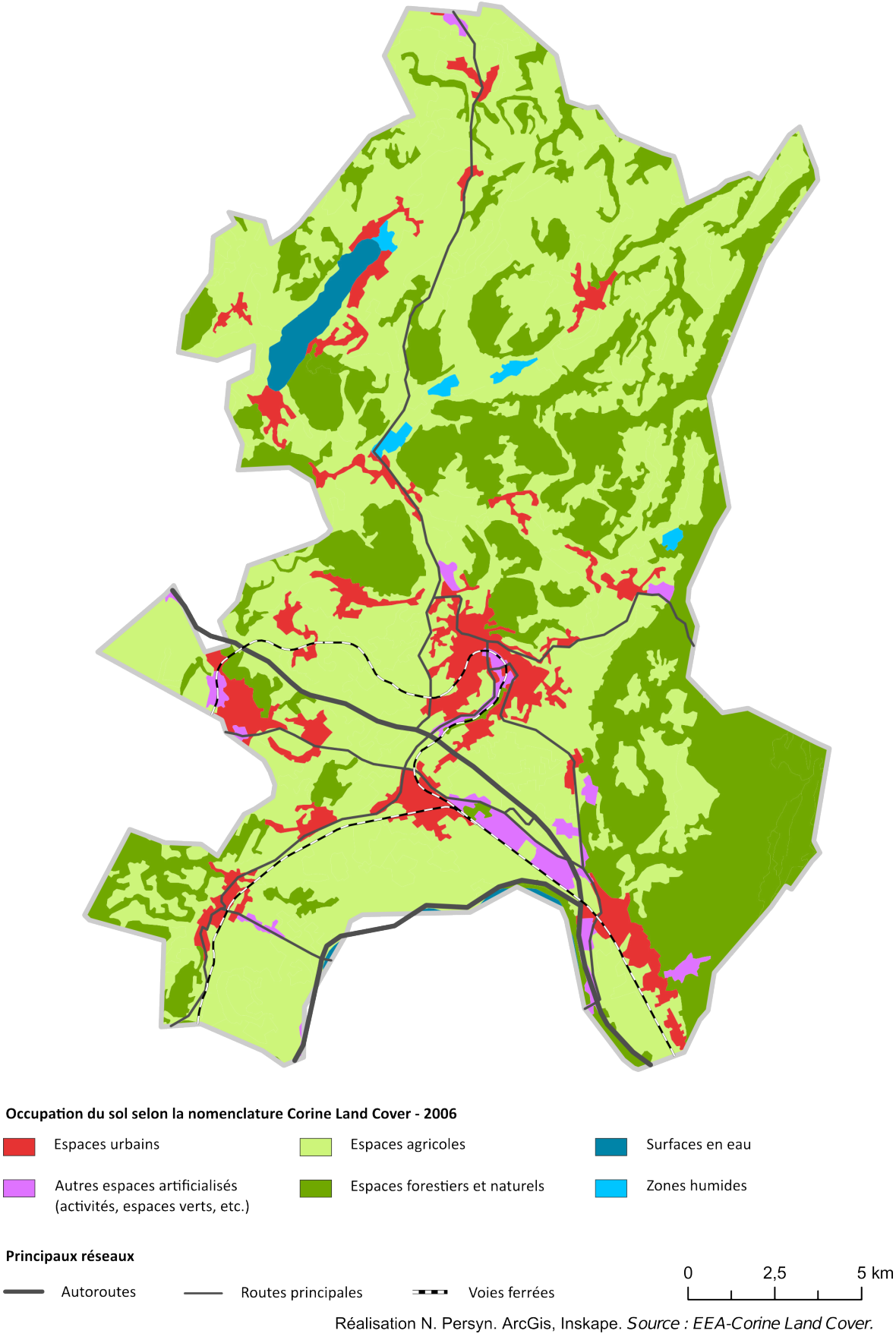
Carte 1.1 - Situation du Pays Voironnais



La communauté d'agglomération du Pays Voironnais peut être qualifiée d'espace « de transition », au sens de Commerçon et George (Commerçon, George, 1999). Il s'agit d'un territoire « charnière », qui est sous l'influence d'une métropole importante, Grenoble, mais qui reste fortement lié à des espaces ruraux au nord qui constituent d'ailleurs une partie importante de son territoire. Cette situation de « transition » se décrypte aisément avec le cas de l'agglomération Voironnaise. Dans le zonage en aires urbaines de 2010, la ville de Voiron et les communes voisines sont intégrées à l'aire urbaine et à l'unité urbaine de Grenoble. Mais selon le zonage 1999, elles constituaient une unité urbaine indépendante constituée de 9 communes[36] regroupant environ 45 000 habitants (en 2009), avec Voiron pour commune principale. Cette agglomération de taille moyenne subit une forte influence de la métropole proche, l'agglomération grenobloise (430 000 habitants environ en 2009), qui se traduit en termes de déplacements et de dynamiques démographiques. Mais le Voironnais s'inscrit dans un espace plus large, celui de la région Rhônes-Alpes et de son réseau de ville (carte 1.1). Si la position de Voiron ou de son agglomération dans la hiérarchie urbaine de la région est loin d'être prépondérante[37], elle s'inscrit tout de même dans des réseaux d'échanges économiques et de travailleurs entre ces pôles urbains dominants.

36. La Buisse, Chirens, Coublevie, Moirans, La Murette, Saint-Cassien, Saint-Jean-de-Moirans, Voiron, Vourey.
37. En 1999, l'aire urbaine de Voiron était la 17ème aire urbaine de Rhône-Alpes par la population.

Carte 1.2 - Occupation du sol dans la communaué d'agglomération du Pays Voironnais



Réalisation N. Persyn. ArcGis, Inskape. *Source : EEA-Corine Land Cover.*

Le territoire du Pays Voironnais (dans sa forme établissement public de coopération intercommunale) s'étend sur environ 17 km d'est en ouest et 25 km du nord au sud. Il est globalement divisé en deux espaces aux caractéristiques différentes (carte 1.2). Le sud, du cours de l'Isère à Voiron, constitué de la plaine alluviale de l'Isère et d'une petite plaine quelques dizaines de mètres plus haut est relativement urbanisé. Il est constitué d'un ensemble de petites villes ou de gros bourgs en plus de Voiron qui sont en voie de former une petite conurbation. Quatre communes comptent entre 5000 et 8000 habitants[38], et c'est dans cette partie qu'on trouve les principales zones d'activités de l'intercommunalité. La zone Centr'Alp, de 230 hectares, est ainsi située sur les communes de Moirans et Voreppe. C'est également dans sa partie sud, notamment la plaine de l'Isère, que le territoire est traversé par des voies de communications importantes (autoroutes, voies ferrées). La plaine de l'Isère est un espace agricole important, marqué par la culture céréalière et surtout de maïs. La moitié nord du territoire, constituée de collines, est plus rurale. Les communes y accueillent entre 200 (Voissant) et 2400 habitants (Saint-Geoire-en-Valdaine). Les zones d'activités sont rares et de petites dimensions. L'agriculture, plus présente, se concentre dans les activités d'élevage et dans une moindre mesure céréalières. Morphologie et occupation du sol tendent ainsi à distinguer ces deux espaces au sein de l'intercommunalité. Cette distinction sud urbain / nord rural est un élément déterminant des rapports politiques au sein de l'intercommunalité, nous aurons l'occasion d'y revenir plus tard.

2.1.2 - Le Voironnais, une aventure intercommunale ancienne

La première structure intercommunale à avoir vu le jour autour de Voiron est le Syndicat mixte d'aménagement du Voironnais (SMAV), créé en 1974, qui fédère alors 14 communes (carte 1.3). Sa naissance est directement liée à des enjeux d'aménagement du territoire, puisqu'il est issu de la volonté des communes membres de peser dans la mise en œuvre du schéma directeur de la région grenobloise de 1973. Ce schéma directeur a été élaboré par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, mise en place pour l'occasion, suite à la loi d'orientation foncière de 1967. Il prévoyait une croissance démographique importante (de 440 000 habitants en 1968 à 700 000 en 1985 et 1 million en 2000).

Pour absorber une partie de cette croissance, le schéma proposait notamment la création d'une « agglomération nouvelle de Pré-Chartreuse » de 100 000 habitants, sur le modèle des villes nouvelles, dans les « collines du Voironnais », dans la partie sud du territoire de l'intercommunalité actuelle (illustration 1.2). Les élus de ce territoire craignent alors une croissance démographique trop importante qui ferait de leurs communes une banlieue dortoir de Grenoble. Pour peser dans les décisions concernant la mise en œuvre du schéma directeur, les élus se constituent en syndicat mixte d'aménagement, qui leur confère un certain poids vis-à-vis de l'agglomération grenobloise et des services de l'État. L'enjeu est double : parvenir à attirer, en accompagnement de la croissance démographique, un nombre d'emplois qui permettrait d'atteindre un équilibre raisonnable entre habitat et emploi ; et ce de manière à ne pas dépendre entièrement de l'agglomération grenobloise pour ce qui est de l'emploi, des déplacements et des

38. oreppe, Moirans, Tullins, Rives

équipements. Les deux grands thèmes structurants de l'intercommunalité Voironnaise sont nés à cette époque : équilibre habitat / emploi et autonomie. L'équilibre habitat / emploi se traduit ici dans une identité périurbaine, que les élus considèrent comme synonyme d'un cadre de vie préservé et d'un territoire dynamique sur le plan économique. La volonté d'autonomie prend souvent la forme d'une opposition à Grenoble (Blanc, 2001).

Carte 1.3 - Construction de l'intercommunalité Voironnaise

Réalisation N. Persyn, 2013.

En 1994 le syndicat mixte d'aménagement du Voironnais se transforme en communauté de communes et renforce ses compétences, notamment économiques. Un nouveau schéma directeur de la région grenobloise est élaboré à cette époque, qui entre en vigueur en 2000. En comparant ce schéma à celui de 1973, on s'aperçoit du poids qu'a pris le Pays Voironnais sur la scène métropolitaine : alors que le schéma de 1973 tendait à faire du Pays Voironnais une annexe grenobloise, celui de 2000 considère Voiron comme un « pôle d'équilibre » et le Pays Voironnais comme un territoire « en grande partie autonome » (AURG, 2000). Le projet de ville nouvelle a depuis longtemps été abandonné, face aux réticences des élus et à une croissance démographique ralentie. Au-delà d'un développement des infrastructures de transports routières et ferroviaire qui renforcent la position du Voironnais dans la région, le schéma confirme le Pays Voironnais en tant que pôle d'accueil des activités, statut qui n'était pas reconnu auparavant. Cette évolution montre que la constitution de l'intercommunalité a permis aux élus de peser dans le débat et de faire adopter leur vision du territoire.

Concomitamment à l'approbation du nouveau schéma directeur, l'intercommunalité s'agrandit, intégrant au nord les communes de la communauté de communes du Paladru et du Val d'Ainan, plus rurale. Cela lui permet de dépasser le seuil des 50 000 habitants pour devenir la communauté d'agglomération du Pays Voironnais en 2000. La communauté est alors constituée

Illustration 1.2 - Une ville nouvelle en Voironnais ? *Extrait du Schéma directeur de la région grenobloise, 1973, AURG.*

de 33 communes, auxquelles vient s'ajouter la commune de Rives en 2001. Anne-Cécile Blanc note que « le passage à la communauté d'agglomération dans le Pays Voironnais se situe dans le prolongement d'une démarche intercommunale ancienne. Il constitue en fait un outil au service du projet des acteurs du Pays Voironnais pour leur territoire, afin de bénéficier d'une plus grande autonomie vis-à-vis de Grenoble en constituant un véritable "pôle d'équilibre secondaire" de la région grenobloise » (Blanc, 2001, p. 194).

C'est dans ce nouveau cadre spatial que la communauté d'agglomération du Pays Voironnais engage en 2005 l'élaboration de son schéma de secteur qui décline le schéma directeur sur le territoire. On retrouve dans ce document les deux thèmes fondateurs de l'intercommunalité : identité périurbaine et autonomie. L'intégration des communes du nord ne change rien à cela puisqu'elles sont aussi de plus en plus soumises à l'influence grenobloise, et accueillent notamment de nombreux nouveaux habitants en provenance de l'agglomération voisine. Ainsi, entre 1990 et 2009, 19,9 % de la croissance démographique de l'aire urbaine grenobloise s'est portée sur le Voironnais alors que celui-ci ne représente que 13,6 % de la population de l'aire urbaine. De même, 31 % des emplois occupés par des habitants du Voironnais sont situés dans l'agglomération grenobloise. Selon Anne-Cécile Blanc, la nécessité de lutter contre la pression foncière grenobloise n'est pas étrangère à la constitution de la communauté d'agglomération : « les communes qui ont rejoint le Pays Voironnais, et notamment celles de l'ex-CC Pays Paladru-Val d'Ainan, sont attirées pour plusieurs raisons : la DGF[39], les nouvelles compétences de la

39. Dotation globale de fonctionnement, qui correspond à un transfert financier de l'État vers les collectivités, et qui a sensiblement augmenté pour le Voironnais avec le passage en communauté d'agglomération.

CAPV, et la volonté de combattre en commun la pression foncière venant de l'agglomération grenobloise » (Blanc, 2001, p. 204). La question de l'identité se pose de deux manière dans ce territoire : d'une part il s'agit de marquer la différence avec Grenoble, et d'autre part de donner au territoire une cohérence qui ne lui est pas conférée par la géographie, l'occupation du sol ou la répartition des activités. Cette identité, les élus la veulent résolument périurbaine, comme l'a montré Christophe Guerrinha (Guerrinha, 2007), ce qui leur permet d'inscrire le territoire à la fois dans les dynamiques métropolitaines et dans les espaces ruraux qui le constituent en partie. Cette identité périurbaine n'est pas à confondre avec le profil de ville-dortoir que les élus du Voironnais ont tôt combattu : elle est au contraire plutôt considérée comme un facteur d'attractivité résidentielle et économique, le territoire mêlant cadre de vie préservé, équipements et infrastructures importants.

Les premières étapes de la constitution de l'intercommunalité Voironnaise sont donc marquées par la question de la constitution d'une identité et par l'opposition à Grenoble : « le Pays Voironnais a eu jusqu'à très très récemment, de vrais problèmes identitaires par rapport à [Grenoble]. Il ne faut pas qu'on se fasse bouffer… C'était vraiment une intercommunalité défensive »[40].

Les années 2000 ont toutefois été l'occasion pour les élus et techniciens du Voironnais, maintenant que le territoire était constitué de manière relativement solide, de commencer à revoir leur attitude vis-à-vis de Grenoble, pour adopter une position de complémentarité plus que d'opposition : « l'autonomie ne peut se gagner que dans l'inter-territorialité, que dans le dialogue avec les communautés voisines »[41]. Cette nouvelle orientation est confirmée à partir de 2008 avec un double changement à la tête de l'intercommunalité : l'ancien président, maire de Voreppe à l'époque, est remplacé par le maire du Pin, une commune du nord, et le directeur des services laisse sa place[42]. Si la communauté d'agglomération du Pays Voironnais n'abandonne pas pour autant sa volonté d'autonomie - elle a catégoriquement refusé l'idée un temps avancée de son intégration totale ou partielle à La Métro, l'intercommunalité grenobloise – elle s'inscrit dans une démarche partenariale, comme l'illustre le rôle moteur qu'elle a joué dans l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de la région grenobloise, entre 2008 et 2012. Les élus de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais « ont vraiment été moteurs, dans l'élaboration du squelette on s'est beaucoup plus appuyé sur eux »[43]. Ce rapprochement s'est également concrétisé en 2012 par l'adhésion de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais à l'établissement public foncier grenoblois (devenu « du Dauphiné » pour l'occasion), alors qu'auparavant « c'était impensable pour le Pays

NB : A quelques reprises dans ce chapitre nous utiliserons des citations issues d'entretiens, qui constituent une des sources principales de cette thèse. Par souci de cohérence du plan, nous présenterons ces sources et les outils d'analyse au chapitre suivant.

Dans les citations, les parties en italique correspondent à nos propos.

40. Entretien avec le Chargé de mission, suivi du SCOT et des PLU pour le secteur Voironnais, Établissement Public du SCOT de la région grenobloise, le 9 janvier 2012
41. *Idem*
42. Cet ancien directeur des services est localement considéré comme « anti-métro », c'est à dire opposé au rapprochement avec l'agglomération grenobloise
43. Entretien avec le Chargé de mission, suivi du SCOT et des PLU pour le secteur Voironnais, Établissement Public du SCOT de la région grenobloise, le 9 janvier 2012

Voironnais d'adhérer à l'EPFL »[44].

Cette histoire politique a contribué à ce que le Pays Voironnais soit aujourd'hui une intercommunalité bien structurée et politiquement forte : « c'est un cas un peu à part dans la région grenobloise. C'est une structure technique et un pilotage politique particulièrement forts »[45]. Cette structuration forte aura une incidence, nous le verrons plus tard, sur la place que peu avoir l'intercommunalité dans le domaine de l'intervention foncière.

2.2 - Le Beauvaisis

2.2.1 - Une intercommunalité entre ville-centre et espaces ruraux

La communauté d'agglomération du Beauvaisis comptait 79 145 habitants en 2009, répartis dans 31 communes couvrant 306 km² pour une densité de 258,2 habitants/km² (contre 98,5 en Picardie et 114,2 en France métropolitaine). En 2009 on dénombrait 45 789 emplois sur le territoire, principalement concentrés dans la ville de Beauvais. La communauté d'agglomération du Beauvaisis est située dans l'ouest du département de l'Oise, à 65 km environ au nord de Paris, à 45 km de Cergy Pontoise et à 55 km au sud d'Amiens. Commune la plus importante de l'Oise, avec 54 461 habitants, Beauvais en est également la préfecture, et est relativement isolée dans l'ouest du département. Compiègne, la seconde ville isarienne est à une cinquantaine de kilomètres à l'est. Le territoire est traversé par quelques réseaux majeurs :

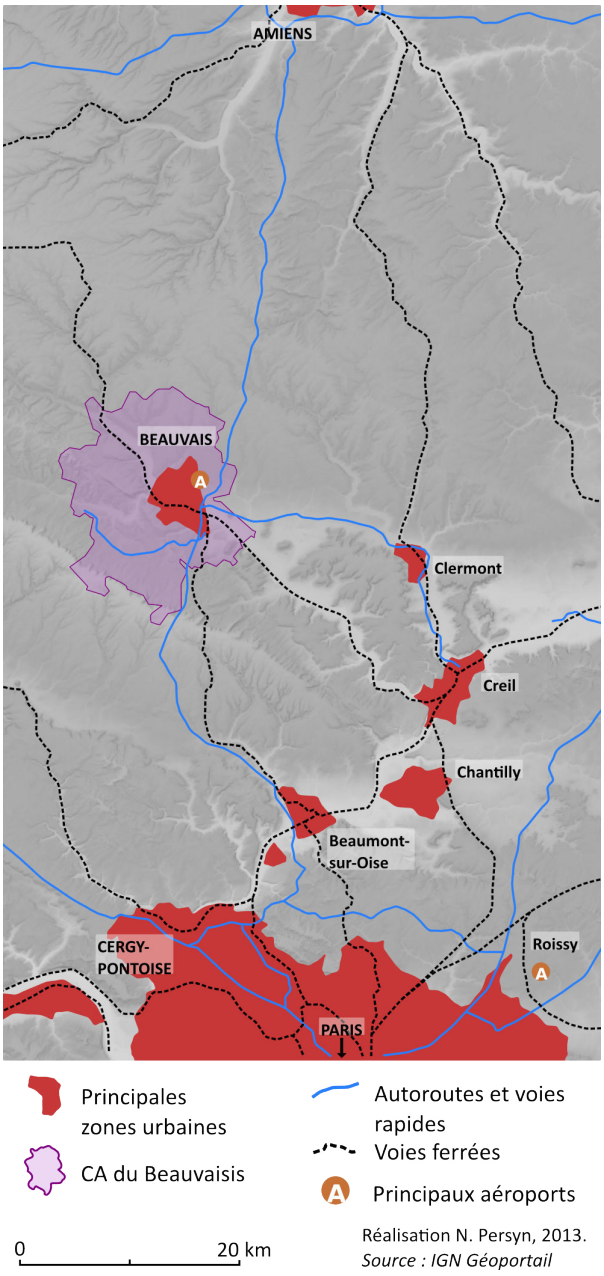
- l'autoroute A16, reliant la région parisienne à Amiens, puis Boulogne-sur-Mer et Calais.
- la nationale 31, qui contourne l'agglomération de Beauvais pour rejoindre Clermont puis Creil
- deux lignes ferroviaires, l'une reliant le territoire à Persan puis Paris au sud et le nord-ouest de l'Oise, l'autre conduisant à Creil. La desserte ferroviaire du territoire n'est pas très forte, 7 gares ou haltes sont présentes sur le territoires, mais les fréquences sont très faibles pour beaucoup d'entre elles.
- l'aéroport de Beauvais-Tillé, spécialisé dans les compagnies low-cost qui proposent des vols vers une soixantaine de villes principalement d'Europe de l'est et du sud.

Le caractère de « transition » n'est pas applicable au Beauvaisis. L'agglomération est plutôt intégrée dans un espace rural relativement vaste, bien que touché par des dynamiques métropolitaines. La dépendance à la métropole parisienne n'est pas aussi forte que la dépendance de Voiron à Grenoble. Reste que Beauvais se situe dans l'aire d'influence parisienne, et que, nous le verrons, les dynamiques résidentielles, économiques et des marchés immobiliers et fonciers sont en partie marquées par la relative proximité à la capitale. Le découpage de l'aire urbaine témoigne en partie de ce fait : l'aire beauvaisienne, indépendante, présente une importante

44. 44. Entretien avec le Chargé de mission, suivi du SCOT et des PLU pour le secteur Voironnais, Établissement Public du SCOT de la région grenobloise, le 9 janvier 2012
45. *Idem.*

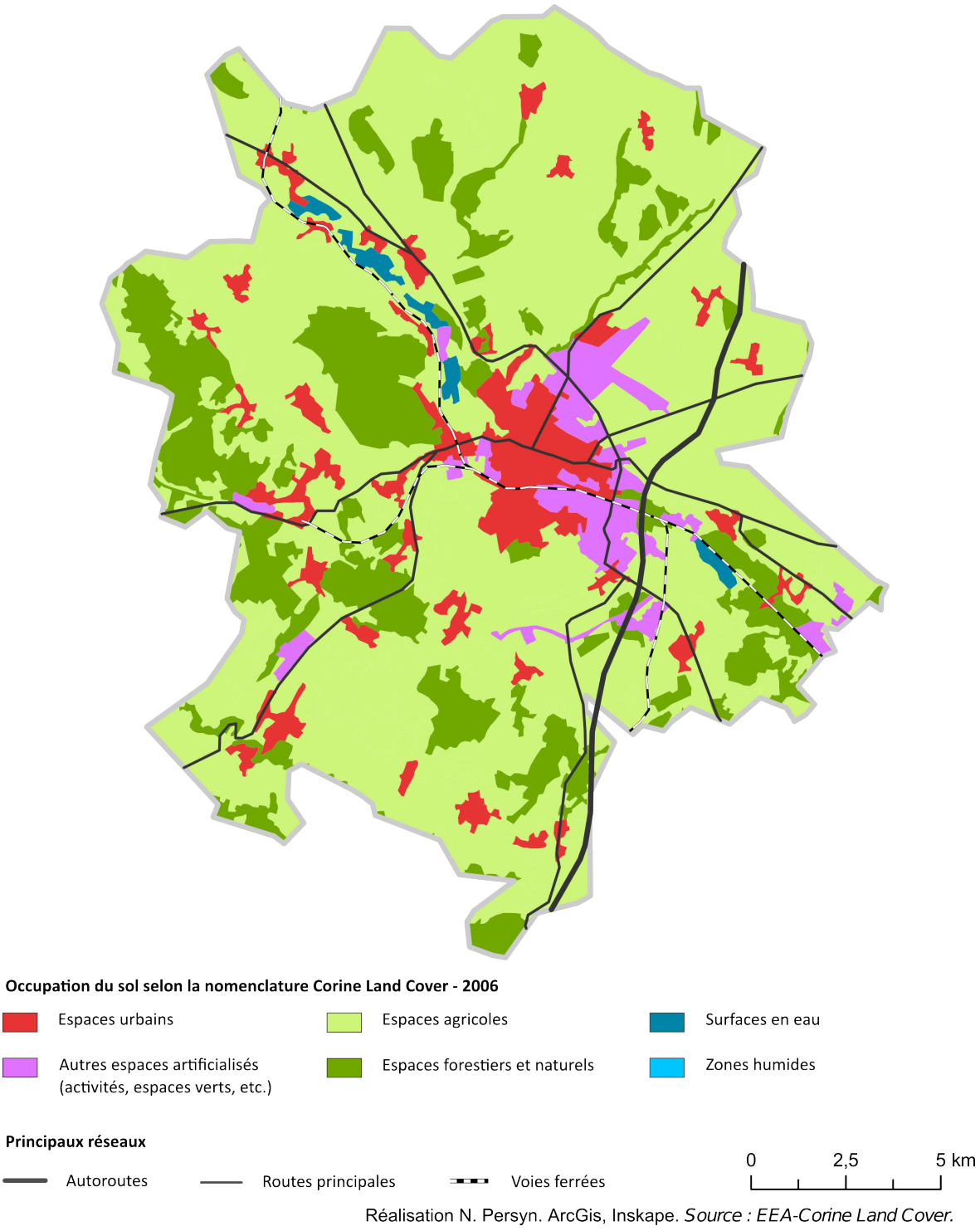
déformation vers le nord, les communes à quelques kilomètres au sud de Beauvais étant intégrées à l'aire urbaine parisienne. Mais l'aire urbaine de Beauvais est tout de même relativement grande, ce qui traduit une situation de domination importante sur les territoires ruraux du nord-ouest de l'Oise. Le réseau de villes picardes et normandes dans lequel s'insère le Beauvaisis n'est pas aussi fortement structuré que celui de Rhône-Alpes. Les relations avec Rouen ou Amiens sont ainsi peu aisées, étant donnée l'absence de ligne ferroviaire directe avec ces deux villes, ou d'autoroute pour Rouen. La relation à Paris est par contraste la plus facile et évidente.

Carte 1.4 - Situation du Beauvaisis



La communauté d'agglomération du Beauvaisis s'étend sur un rayon d'une dizaine de kilomètres autour de Beauvais. En termes de démographie comme d'emploi, la ville centre est totalement dominante : avec 54 461 habitants et 39 762 emplois, elle est loin devant les autres communes, qui accueillent pour la plupart entre 150 et 1200 habitants. Les communes d'Auneuil, au sud, avec 2800 habitants, et de Milly-sur-Thérain au nord (1700 habitants) se détachent, tout comme Allonne (1500 habitants), limitrophe de Beauvais. Beauvais et deux communes limitrophes (Allonne, Tillé) forment l'espace urbain central du territoire, installé historiquement dans la vallée du Thérain, un affluent de l'Oise, qui traverse le territoire du nord-ouest au sud-est. A l'est du Thérain, on trouve des petites communes, installées sur le début du plateau picard. C'est là un espace agricole marqué par un paysage d'openfield. A l'ouest du Thérain commence le Pays de Bray. Les paysages sont un petit peu plus vallonnés, et la forêt y a une place importante. La deuxième commune de l'intercommunalité, Auneuil, est située au pied de la cuesta marquant le pied du plateau de Thelle. Mais ces différences morphologiques et paysagères de part et d'autre du Thérain ne recouvrent pas une opposition aussi importante pour le territoire que le nord et le sud du Voironnais. La distinction dans le cas du Beauvaisis se fait surtout entre l'espace urbain central et les espaces ruraux périphériques.

Carte 1.5 - Occupation du sol dans la communauté d'agglomération du Beauvaisis



Réalisation N. Persyn. ArcGis, Inskape. *Source : EEA-Corine Land Cover.*

2.2.2 - L'intercommunalité : une construction récente

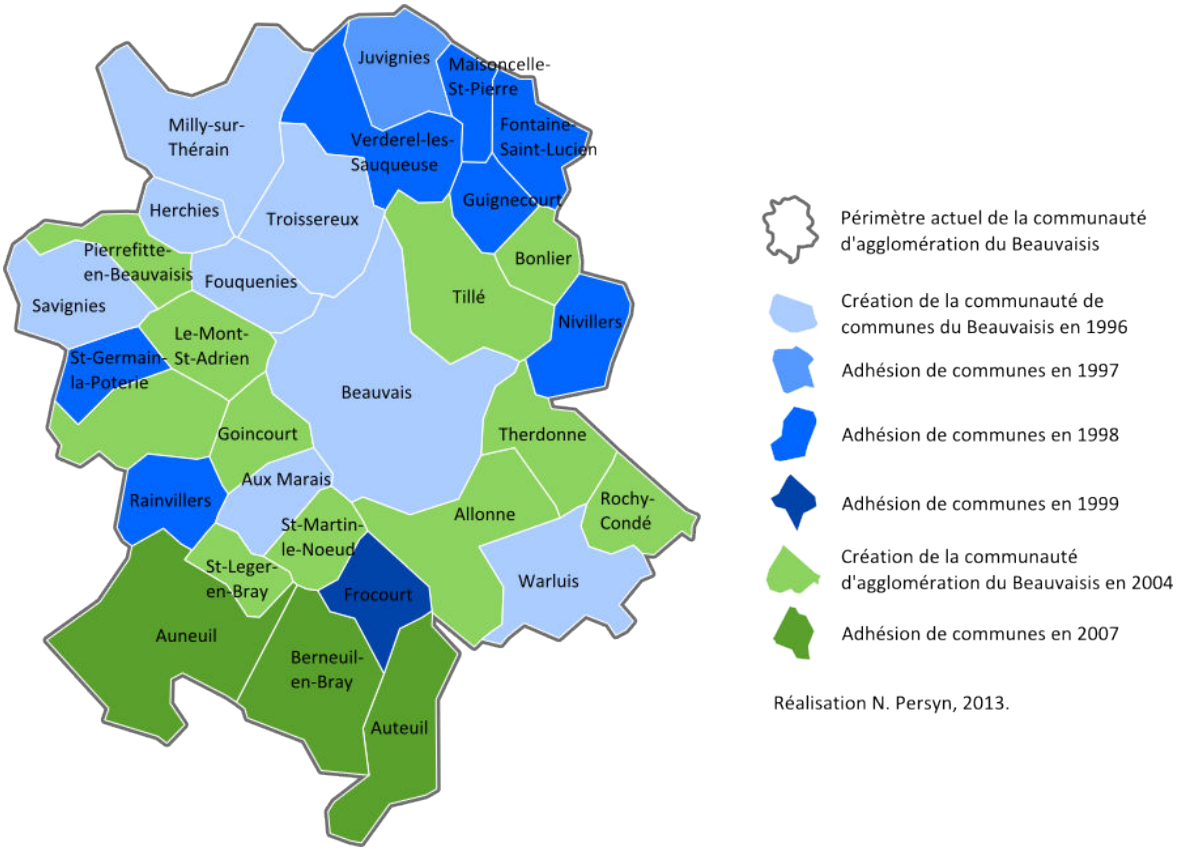
L'histoire intercommunale du Beauvaisis est moins ancienne, et semble moins dense que celle du Voironnais. La construction intercommunale débute en 1996 avec la création de la communauté de communes du Beauvaisis, qui regroupe d'abord 8 communes principalement au nord de la ville centre. Les trois années suivantes la communauté s'agrandit jusqu'à 17 communes. Ce n'est pas à proprement parler la première structure intercommunale, puisque préexistaient sur le territoire divers syndicats mixtes pour la gestion des eaux, de l'assainissement ou du réseau électrique. Mais ces structures n'avaient pas d'instance politique délibérative, et leur rôle était donc strictement technique, contrairement à la communauté de commune qui peut assumer un rôle politique. A cette époque, la plupart des communes limitrophes de Beauvais n'adhère pas à la communauté de commune (seulement 3 sur 9), ce qui démontre une certaine difficulté à construire un territoire cohérent. Cette difficulté est peut-être due aux oppositions politiques locales. Contrairement au Voironnais, il n'y a pas ici de pression extérieure qui pousserait à la constitution d'une intercommunalité forte. Le Beauvaisis étant relativement isolé, la question de l'autonomie ne s'y pose pas comme à Voiron. Sans cette nécessité de se regrouper pour exister, les raisons de constituer une intercommunalité forte sont moins évidentes, et les communes moins enclines à participer. Il ne faut pas non plus négliger le rôle de la structuration du territoire : la ville centre étant bien plus importante que les autres communes (ce qui n'est pas le cas dans le Voironnais), celles-ci peuvent craindre une perte d'autonomie en entrant dans la communauté. D'un autre côté la taille de Beauvais, et donc les moyens qu'elle apporte dans le regroupement communal, peut jouer en faveur de la constitution d'une intercommunalité large. C'est ce qu'exprime le directeur de cabinet de la maire de Beauvais (la maire est également présidente de la communauté d'agglomération) : « vous savez il y a toujours forcément une opposition entre rural et urbain, le rural ayant peur d'être dévoré par l'urbain, et l'urbain considérant qu'en vérité on va donner au monde rural des atouts qu'il ne pourrait pas avoir, et en vérité on va perdre une partie de sa, comment dire… Est-ce qu'on peut parler de souveraineté municipale ? »[46]. Si le passé du Beauvaisis nous apparaît moins dense que celui du Voironnais c'est aussi parce qu'avant la fin des années 2000 aucun document de planification intercommunal n'a été élaboré.

La véritable mise en branle de la machine intercommunale commence en 2004, lors de la transformation en communauté d'agglomération avec l'absorption de 11 nouvelles communes, dont les communes limitrophes de Beauvais. En 2007 trois nouvelles communes du sud rejoignent la communauté d'agglomération, pour former le périmètre actuel. La communauté se renforce alors, et lance des réflexions stratégiques, qui se concrétiseront dans le schéma de cohérence territoriale lancé en 2009. A partir de 2007, le périmètre semble plus cohérent que lors de la création de la communauté de communes. Même si l'évaluation de la pertinence d'un périmètre intercommunal demanderait des analyses plus poussées que ce que nous faisons ici, nous pouvons noter que la communauté d'agglomération recouvre aujourd'hui la partie centrale de l'aire urbaine, c'est-à-dire la commune centre et les communes qui sont directement sous son influence, périurbaines et rurales. Pour le directeur de l'aménagement de la communauté

46. Entretien avec le directeur de cabinet de la maire de Beauvais, 20 février 2012

d'agglomération du Beauvaisis : « c'est un très beau périmètre. La ville centre, sa première ceinture, sa deuxième ceinture. […] La meilleure réponse, elle vient d'une carte, la ville centre, et puis on a pris sur les radiales la première couronne, la deuxième couronne »[47].

Carte 1.6 - Construction de l'intercommunalité Beauvaisienne



La communauté d'agglomération du Beauvaisis est donc une intercommunalité jeune, qui n'a pas derrière elle un passé de construction d'une identité commune comme le Voironnais. Cela ne signifie pas que le Beauvaisis n'a pas cherché à se construire une identité, mais que celle-ci s'est affirmée assez aisément, celle d'une intercommunalité structurée par une ville centre, enchâssée dans un territoire rural mais néanmoins intégrée à des réseaux métropolitains : « on est sur un grand espace de ville en réseau, avec bien sûr le poids déterminant de Paris, mais pas que de Paris, de pôles qui se sont affirmés depuis 15, 20 ou 30 ans. Pour nous dans le nord du bassin parisien, le pôle de Roissy, le pôle Plaine-Saint-Denis qui monte, et le pôle la Défense, le pôle Ouest. On est dans ce phénomène avec du réseau, des pôles, nous-mêmes nous formons un réseau de villes avec des alternances de territoires à forte densité et de territoires à faible densité, avec des zones urbaines, des zones rurales, tout cela s'imbrique et c'est la mobilité qui, l'hyper-mobilité même, qui définit le territoire. Donc évidemment qu'on s'inscrit dans ces réseaux là et qu'on a vocation, l'Oise, la Picardie, à s'inscrire dans les réseaux métropolitains qui nous ceinturent. Le réseau de l'Île-de-France, le réseau de la métropole du Nord, Lille Roubaix

47. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013

Tourcoing, et même plus largement la métropole anglaise du Sud-Est de l'Angleterre, et toute la métropole que forme la Belgique »[48]. Si cette image « métropolitaine » est partagée par certains acteurs locaux, le caractère rural n'est en général pas oublié, puisqu'il constitue aussi un facteur d'attractivité résidentielle.

2.3 - L'agglomération de Nimègue

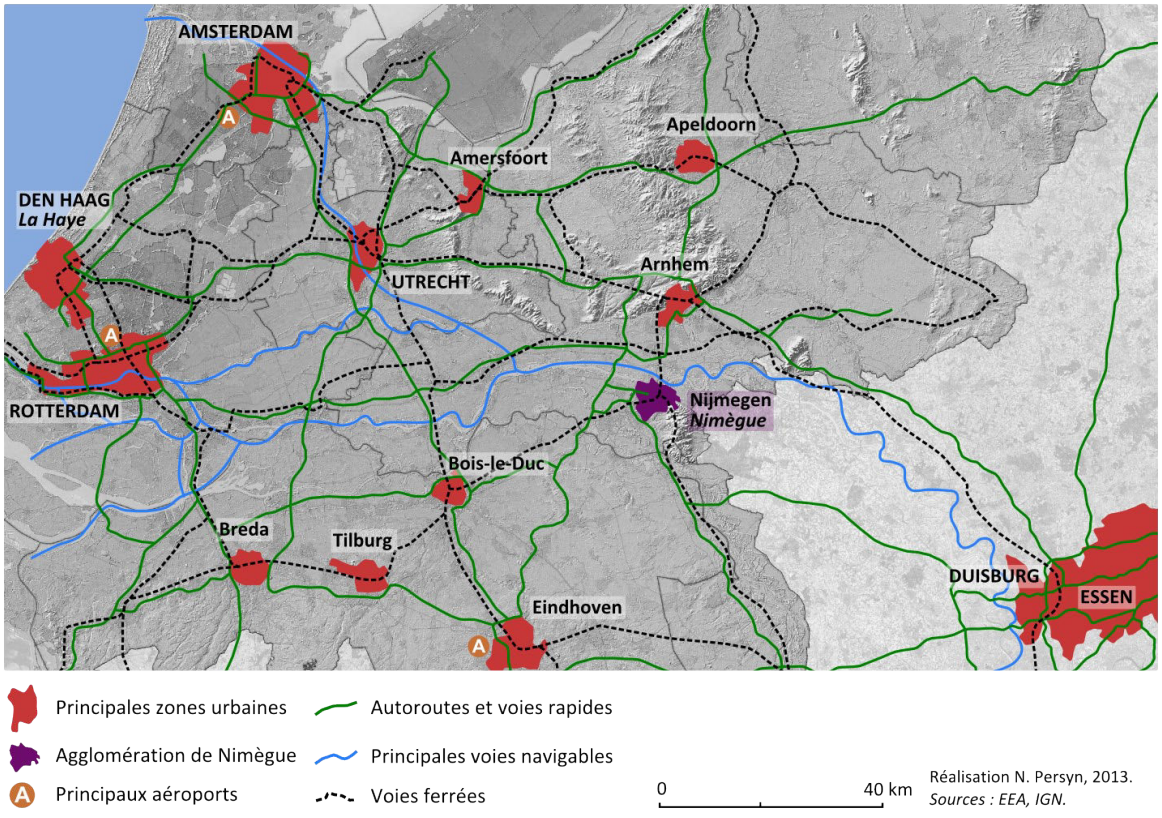
Nimègue est située dans l'est des Pays-Bas, à quelques kilomètres de la frontière allemande. A 60 kilomètres au sud-est d'Utrecht (80 environ par la route), à 90 kilomètres d'Amsterdam (120 par la route), à 95 kilomètres de Rotterdam (110 par la route), elle est excentrée par rapport au cœur urbain des Pays-Bas, la Randstad (qui correspond à un espace délimité par les quatre grandes villes néerlandaises Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht). Au sud est, Duisbourg et la conurbation de la Ruhr sont à 75 km (100 par la route). Cette situation excentrée ne signifie pas que Nimègue soit esseulée : ce serait oublier la forte urbanisation des Pays-Bas et de l'ouest de l'Allemagne. Nimègue est ainsi inséré dans un réseau dense de villes secondaires néerlandaises, comme Arnhem et Apeldoorn au nord, Eindhoven, Tilburg et Breda au sud. Si la ville compte près de 160 000 habitants, ce qui d'un point de vue Français pourrait en faire une grande ville, elle ne peut pas être considérée comme telle dans le contexte des Pays-Bas : Amsterdam en compte près de 800 000, Rotterdam 540 000, La Haye 500.000. Dixième municipalité du pays par sa population, elle peut être qualifiée d'agglomération intermédiaire puisqu'elle est un espace de transition entre le centre dense des Pays-Bas et des espaces de plus faibles densités à l'est et au nord-est.

L'agglomération de Nimègue est particulièrement bien reliée aux espaces urbains majeurs que sont la Randstad et la Ruhr, que ce soit par la route, le rail ou l'eau :

- l'autoroute A15 passe au nord de Nimègue et rejoint Rotterdam à l'ouest. L'autoroute A50 passe à quelques kilomètres à l'ouest, reliant le sud du pays, et notamment Eindhoven, au nord, en passant par Arnhem. Le réseau dense des autoroutes néerlandaises est facilement accessible depuis Nimègue ;
- deux voies ferrées passent par Nimègue. L'une relie le sud-ouest des Pays-Bas au nord. L'autre conduit de Nimègue à Maastricht au sud. De Nimègue, le train conduit en 30 minutes à Utrecht, en une heure environ à Amsterdam ou Rotterdam ;
- le Waal, un des cours d'eau majeurs du delta du Rhin traverse la municipalité de Nimègue au nord. Pouvant être emprunté par des bateaux de grand tonnage, il s'insère dans le réseau des voies navigables de grand gabarit des Pays-Bas et permet de rejoindre la Ruhr ou Rotterdam et Amsterdam.

48. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013

Carte 1.7 - Situation de Nimègue

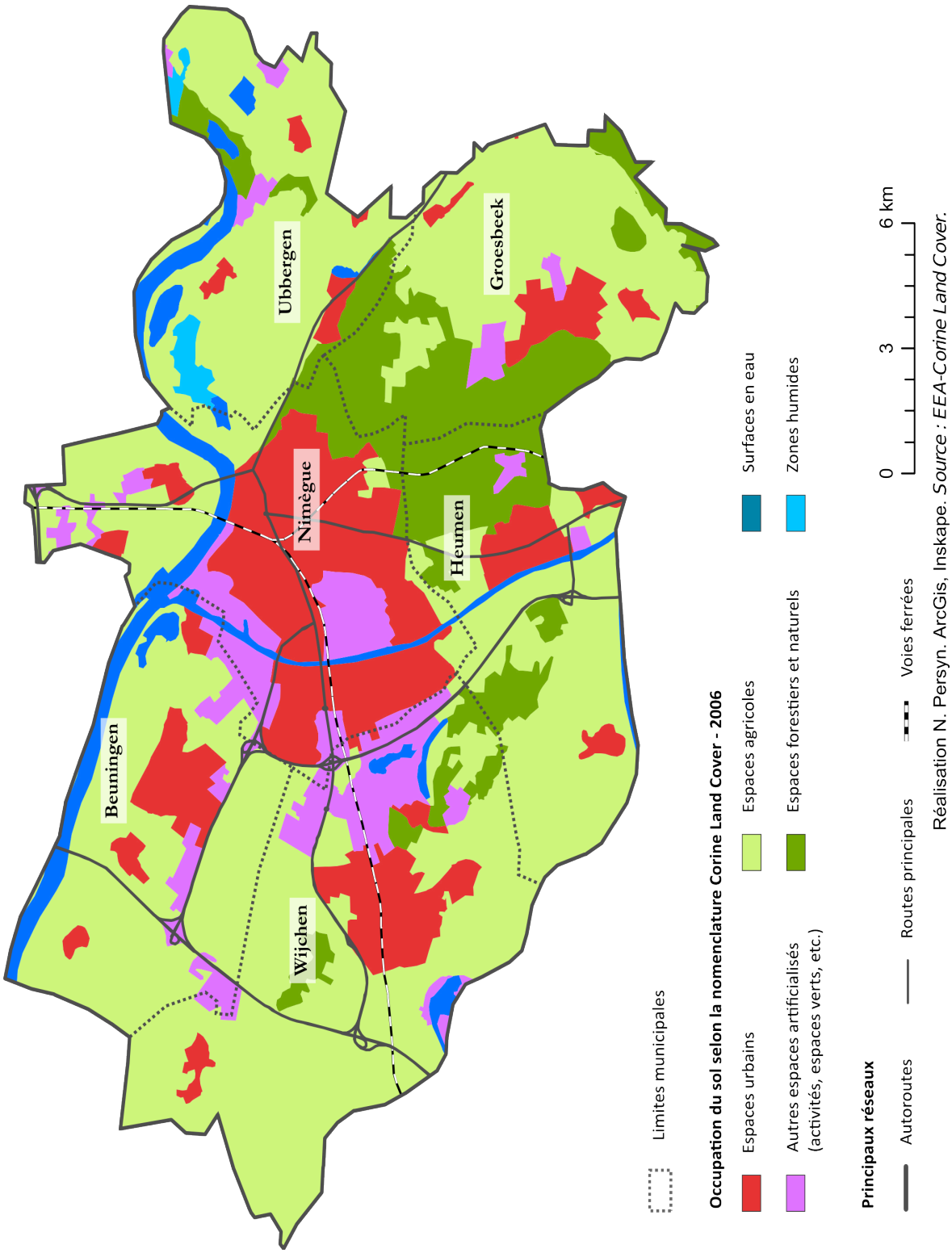


L'agglomération de Nimègue est constituée de six municipalités :

- Nimègue/Nijmegen, 160 000 habitants ;
- Wijchen, 40 000 habitants ;
- Beunigen, 25 000 habitants ;
- Groesbeek, 18 000 habitants ;
- Heumen, 16 000 habitants ;
- Ubbergen, 10 000 habitants.

On dénombre ainsi dans l'agglomération environ 270 000 habitants. Elle s'étend principalement au sud du Waal, même si la partie de la municipalité de Nimègue au nord du Waal est actuellement en cours d'urbanisation. L'espace urbain n'est pas véritablement continu : chaque municipalité possède son noyau d'urbanisation, et Nimègue est entourée d'une ceinture verte, notamment au sud-est, entre Nimègue et les communes de Heumen et Groesbeek, où est située une forêt. En dehors des espaces urbains, c'est une agriculture intensive qui occupe l'espace.

Carte 1.8 - Occupation du sol dans l'agglomération de Nimègue



3 - Enjeux locaux de l'aménagement et de la production de logements

Les territoires du Voironnais et du Beauvaisis présentent des profils spécifiques, que ce soit sur le plan de la structuration du territoire, sur celui des catégories de population, des dynamiques de construction, ou dans le domaine des marchés fonciers et immobiliers. A partir d'une analyse de différentes données, nous présentons les enjeux qui constituent en partie le « problème foncier local ». Il ne s'agit pas d'un panorama exhaustif des enjeux d'aménagement : nous nous limitons aux enjeux qui posent question sur le plan du foncier destiné à la production de logements, et pour lesquels l'action foncière peut constituer une partie de la solution.

Dans la mesure du possible nous évitons de retranscrire le discours des acteurs locaux : leur perception des enjeux fera l'objet du point 4. Toujours est-il que les données utilisées ici sont parfois issues de documents locaux, notamment les diagnostics des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. S'il se veulent objectifs dans les diagnostics qu'ils établissent, ces documents n'en relèvent pas moins d'approches particulières, et ne présentent qu'une partie des données qui auraient pu être mobilisables pour la compréhension des territoires. Mais l'impossibilité d'accéder à certaines données directement (notamment celles concernant les marchés immobiliers et fonciers), nous a parfois conduit à utiliser ces documents comme des sources d'information pour éclairer les enjeux locaux.

3.1 - Les enjeux locaux en Voironnais : aménagement, logement et marchés

3.1.1 - Aménagement et structuration du territoire

L'enjeu majeur qui se dégage en Pays Voironnais en matière d'aménagement est celui de la structuration du territoire et de la construction d'une cohérence entre les parties nord et sud du territoire. Cette question se pose dans deux domaines principalement : la localisation de la croissance urbaine et des services et équipements. L'histoire du développement urbain sur le territoire a conduit à ce que les équipements soient concentrés dans sa partie sud. De même, pendant longtemps la croissance démographique s'est majoritairement portée sur le sud. Les dynamiques résidentielles dans l'aire urbaine ont conduit depuis une dizaine d'années de plus en plus de ménages à se localiser dans le nord du territoire où le foncier est moins cher. Dès lors se pose une double question : les équipements doivent-ils suivre cette tendance ? Ou la croissance résidentielle doit-elle être réorientée vers le sud, mieux fourni en équipements, emplois, et infrastructures de transport ? L'enjeu est donc celui de la concentration, ou de la polarisation du développement urbain.

En matière d'emploi, se pose également la question de la localisation et de la diffusion ou concentration des zones d'activités, le sud étant encore une fois le mieux équipé, notamment

avec la zone Centr'Alp. Mais pour l'ensemble du territoire l'enjeu est aussi de se donner les moyens d'accueillir des entreprises pourvoyeuses d'emplois locaux et de recettes fiscales. Si la zone d'activité de Centr'Alp offre depuis longtemps des emprises foncières pour des entreprises industrielles, ou logistiques, se pose la question de l'accueil d'entreprises tertiaires, de services aux entreprises, qui seraient plutôt localisées dans les centres, à proximité du réseau ferré. En effet, la conjoncture nationale est à la tertiarisation, et ces entreprises peuvent attirer des populations aisées.

Concernant les transports, outre la desserte du nord du Voironnais, qui ne peut se faire qu'en bus et à des cadences relativement faible étant donnée la densité, c'est la relation à Grenoble qui est l'enjeu central. La desserte routière, indispensable pour nombre d'entreprises et de ménages est relativement bonne, et elle s'est améliorée récemment avec la construction d'un échangeur supplémentaire sur l'A48. La desserte ferroviaire tend également à s'améliorer avec le doublement de la voie Valence Grenoble, engagé en 2006, qui va permettre d'augmenter les cadences. Ce doublement représente un enjeu fort puisque l'intercommunalité et les communes concernées ont saisi cette opportunité pour lancer des projets d'aménagement aux abords des gares ou des haltes, démarche qui s'inscrit plus largement dans la tendance à l'articulation urbanisme / transport. Par contre l'amélioration du lien entre le Voironnais et Grenoble ne va pas de soi, puisque pour certains élus cela peut représenter un risque accru de constitution d'un territoire dortoir. C'est une des raisons pour lesquelles la communauté d'agglomération et les communes ont refusé le projet de tramway périurbain de Grenoble à Moirans, porté un temps par le conseil général et l'agglomération grenobloise : « le projet de tramway est en effet perçu pour les responsables du Pays Voironnais comme une menace, puisque d'une certaine manière être mieux relié à Grenoble c'est également en être forcément plus dépendant » (Guerrinha, 2007, p. 68).

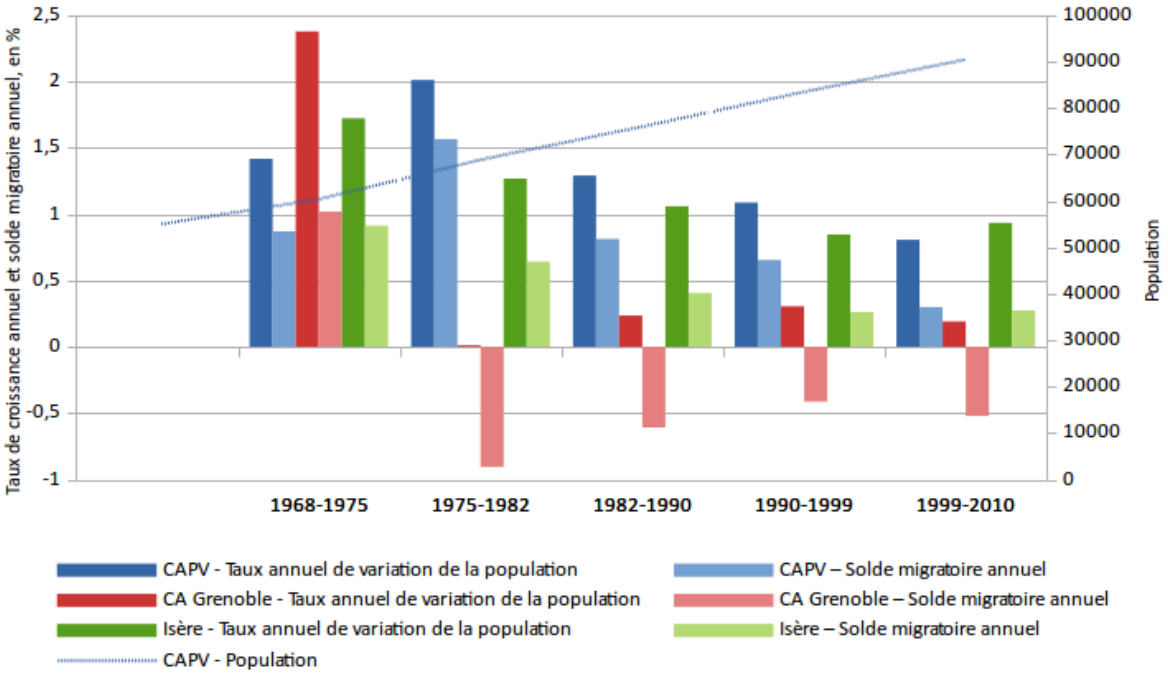
Un dernier enjeu peut être relevé, qui ne concerne que quelques communes, celui du renouvellement urbain et de la reconquête d'espaces industriels en cœur de ville. C'est notamment le cas de Moirans, Tullins et Voiron. Cela s'inscrit plus globalement dans les enjeux issus du paradigme de développement durable : reconstruction de la ville sur la ville, densification, concentration des services et de la croissance urbaine. Mais la question n'est pas simple en l'absence d'une ville centre très dominante et du fait de la présence dans le sud de quatre communes d'importance non négligeable (Moirans, Rives, Tullins, Voreppe) qui affichent une forte volonté de développement.

3.1.2 - Enjeux du logement

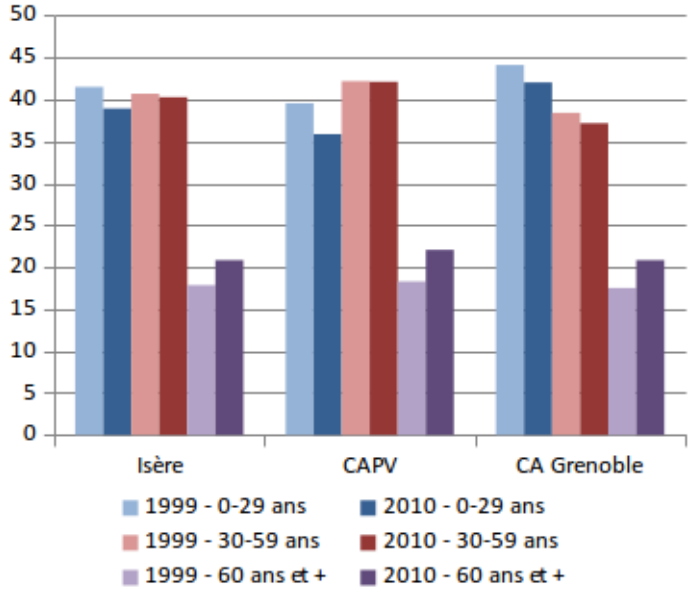
Le Voironnais est un territoire en croissance démographique continue depuis au moins 1968. Mais cette croissance à eu tendance à ralentir depuis 1982. Le graphique 1.7 montre que si la population augmente toujours dans la dernière période inter-censitaire, le rythme de croissance annuelle continu de ralentir (1,1 %/an antre 1990 et 1999, 0,8 %/an entre 1999 et 2009). A l'inverse celui de l'Isère est reparti à la hausse depuis 1999. Le Pays Voironnais est moins attractif que les territoires isérois plus éloignés. Le foncier étant devenu trop cher,

les ménages qui s'installent en périurbain ont tendance à « sauter » au-delà des territoires de première couronne. Le fait que les communes du nord du Voironnais connaissent une croissance plus importante s'inscrit également dans cette logique (carte 1.9). Reste que le territoire est en croissance démographique, même dans sa partie sud, et que cela implique un besoin de construction de logements.

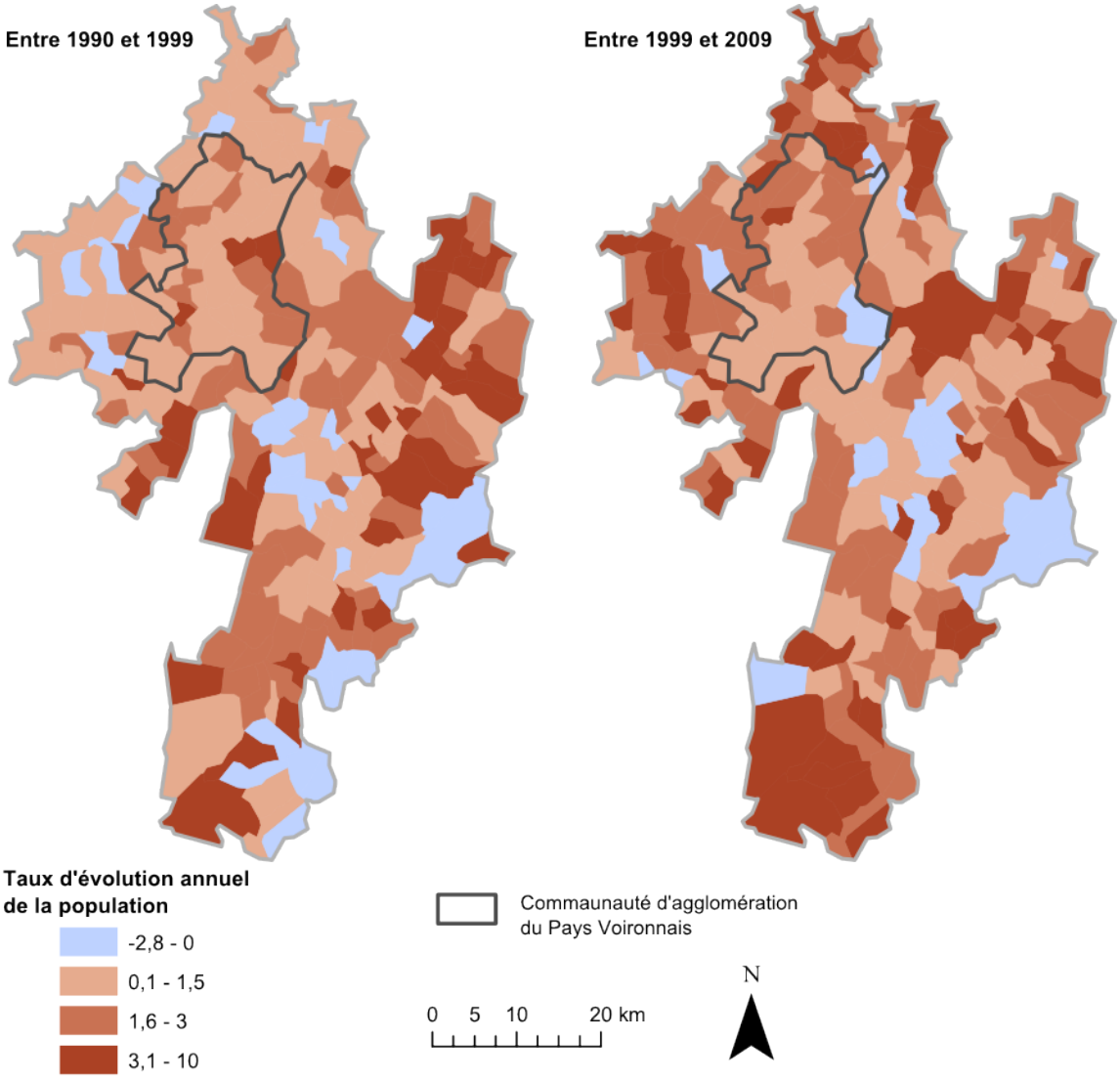
Graphique 1.7 - Evolution de la population et taux de croissance annuel en Voironnais. *Source : Recensements de la population, Insee, 2013*



Graphique 1.8 - Evolution du poids des tranches d'âge en Voironnais. *Source : recensements de la population, Insee, 2013*



Carte 1.9 - Croissance démographique dans l'aire urbaine de Grenoble, 1990-2010. *Source : recensements de la population, Insee, 2013*

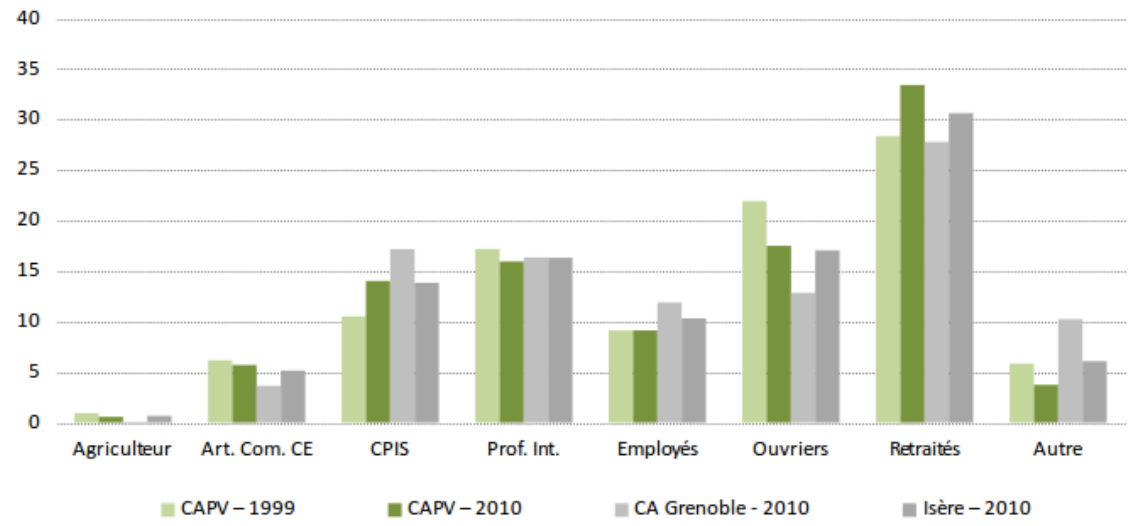


Réalisation N. Persyn. ArcGis, Inkscape, 2012. *Source : Insee 2010.*

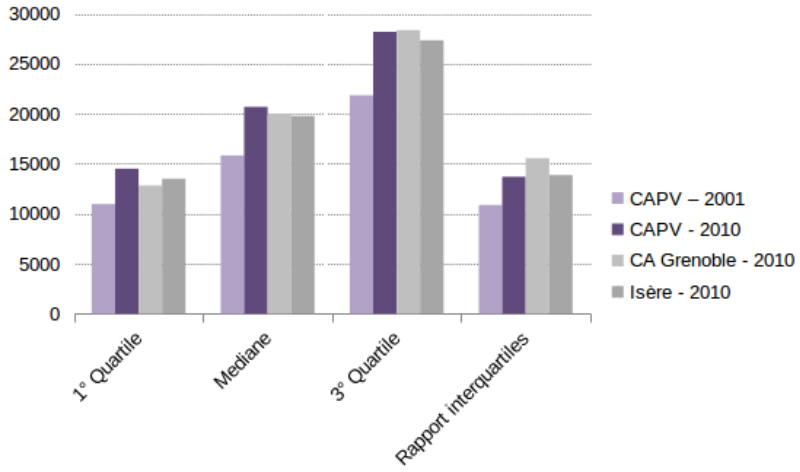
La demande de logements est orientée par le profil social du territoire, qui est avant tout marqué par un vieillissement de la population. Le Voironnais est un territoire relativement « âgé » comparé à la Métro ou à l'Isère en général, et il est en plus marqué par une tendance au vieillissement : le poids des 0-30 ans est passé de 39,5 à 35,8 % entre 1999 et 2009, alors que le poids des plus de 60 ans est passé de 18,3 à 22,1% sur la même période (graphique 1.8). Cela implique pour les collectivités locales de favoriser la production de logements adaptés à une population âgée, logements de préférence localisés dans les centres, à proximité des commerces et des services de santé. On note également en Voironnais, comme dans l'ensemble de la France, une diminution de la taille moyenne des ménages (de 2,6 personnes par ménage en 1999 à 2,4 en 2009), due à la diversification des formes familiales et à la multiplication des familles monoparentales et autres formes de décohabitation. Ce phénomène contribue à renforcer la demande et à l'orienter vers des logements de taille modeste.

Le profil social du Voironnais a beaucoup évolué entre 1999 et 2010, comme le montre le graphique 1.9. Le poids des cadres a fortement augmenté (passant de 10,5 à 14 % des ménages), mais reste inférieur à ce qu'on observe dans La Métro (17,2 % en 2010). Alors que le poids des employés est resté stable, celui des professions intermédiaires et des ouvriers à diminué, mais les ouvriers restent la catégorie socio-professionnelle la plus représentée parmi les actifs. Le poids des retraités a également fortement augmenté, ce qui confirme la tendance au vieillissement observée précédemment. De manière générale, on peut noter une tendance à l'enrichissement de la population du Voironnais : le rapport entre le nombre de cadres et de professions intermédiaires d'une part, et le nombre d'employés et d'ouvriers d'autre part est passé de 0,92 en 1999 à 1,10 en 2010. Cela est confirmé par l'évolution des revenus (graphique 1.10) : le revenu médian en Voironnais passe de 15 814 € par unité de consommation à 20 684 € entre 2001 et 2010. Cette forte augmentation des revenus est à nuancer, puisqu'elle correspond en partie à une augmentation générale en France, ou même en Isère. Le Voironnais connaît toutefois une augmentation du revenu médian plus rapide que l'Isère. Mais si le premier quartile de revenu

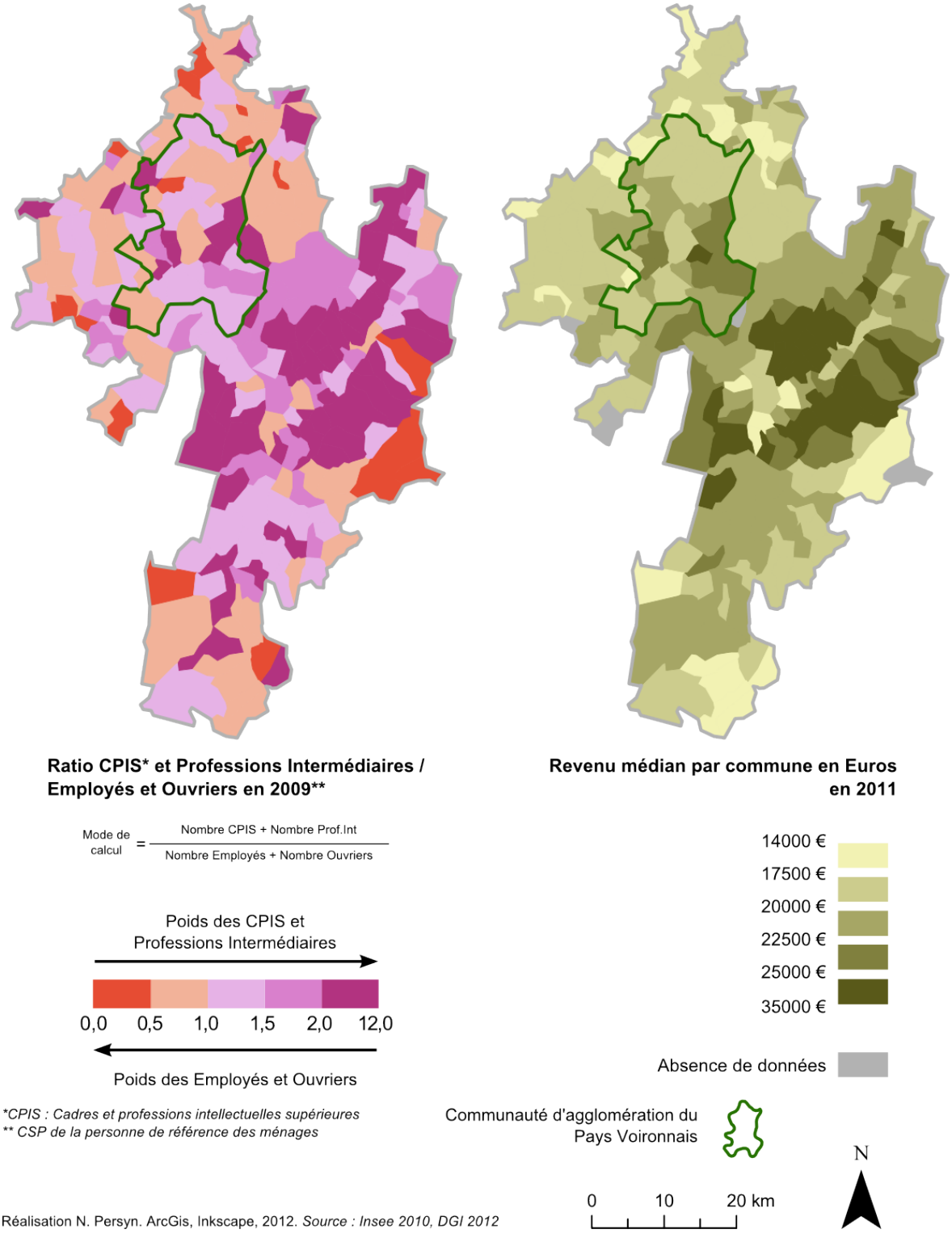
Graphique 1.9 - Poids des différentes catégories socio-professionnelles en Voironnais *Source : Recensement de la population, Insee, 2013*



Graphique 1.10 - Revenu médian (€) par unité de consommation en Voironnais. *Source : DGI, 2012.*



Carte 1.10 - Profil social du Pays Voironnais dans la région urbaine Grenobloise



Réalisation N. Persyn. ArcGis, Inkscape, 2012. *Source : Insee 2010, DGI 2012*

augmente aussi, il le fait moins fortement que la médiane ou le troisième quartile, ce qui traduit un accroissement des inégalités, comme le confirme l'écart interquartile qui passe de 10 878 à 13 694 : les plus riches sont plus riches, les plus pauvres le sont à peine moins. Le Voironnais, se présente comme un territoire relativement aisé en Isère, ce qui s'explique en partie par le fait qu'il semble accueillir depuis une dizaine d'années des cadres et la partie haute des classes moyennes, qui parviennent encore à se loger dans ce territoire, tandis que les populations à plus faibles revenus doivent s'éloigner encore plus de Grenoble. Au sein de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais la distribution des populations respecte en partie la distinction nord/sud (carte 1.10). Les cadres sont plus nombreux au sud, bien que les communes urbaines comportent une part d'ouvriers relativement importante, notamment Moirans et Voiron avec respectivement 20,2 et 17,1 %. Les revenus médians par commune s'inscrivent également dans ce schéma. Mais une autre distinction apparaît à la lecture des cartes sur les catégories socio-professionnelles et les revenus : le sud-est du Voironnais se détache comme la partie la plus riche de l'intercommunalité. Ces communes des contreforts de la Chartreuse bénéficient d'un cadre de vie particulièrement attractif et, du fait du relief, font face à des contraintes de constructibilité qui peuvent jouer en faveur d'une limitation du développement en direction des populations aisées. Le profil du territoire conduit à ce que la demande en logement exprime plusieurs tendances : un besoin de construction pour absorber la croissance démographique et le desserrement des ménages ; un besoin de construction spécifique, notamment en direction des personnes âgées et des populations à bas revenus du fait de l'accroissement des inégalités.

Le parc de logement du Voironnais ne répond pas totalement à cette demande. Il est majoritairement constitué de logements individuels (58,8 % des résidences principales en 2009), et l'habitat individuel est le produit majoritaire dans la construction : 60,3 % des logements construits entre 2002 et 2011. Toutefois, le poids des logements individuels tend à se réduire : il était de 61 % en 1999. Le parc est majoritairement un parc de propriétaires, qui occupent 64,5 % des résidences principales en 2009. Alors que dans les formes le parc se diversifie, la place des propriétaires occupants se renforce (elle était de 60,8 % en 1999). cette augmentation de la part des propriétaires occupants se fait au détriment des locataires HLM, qui passent de 15,4 % en 1999 à 13 % en 2009. La part des locataires du secteur privé reste stable (de 20,1 à 20,4%). Sans surprise, ce sont les communes les plus importantes, dans le sud de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, qui accueillent le plus de logements sociaux, et où le poids des HLM est le plus élevé.

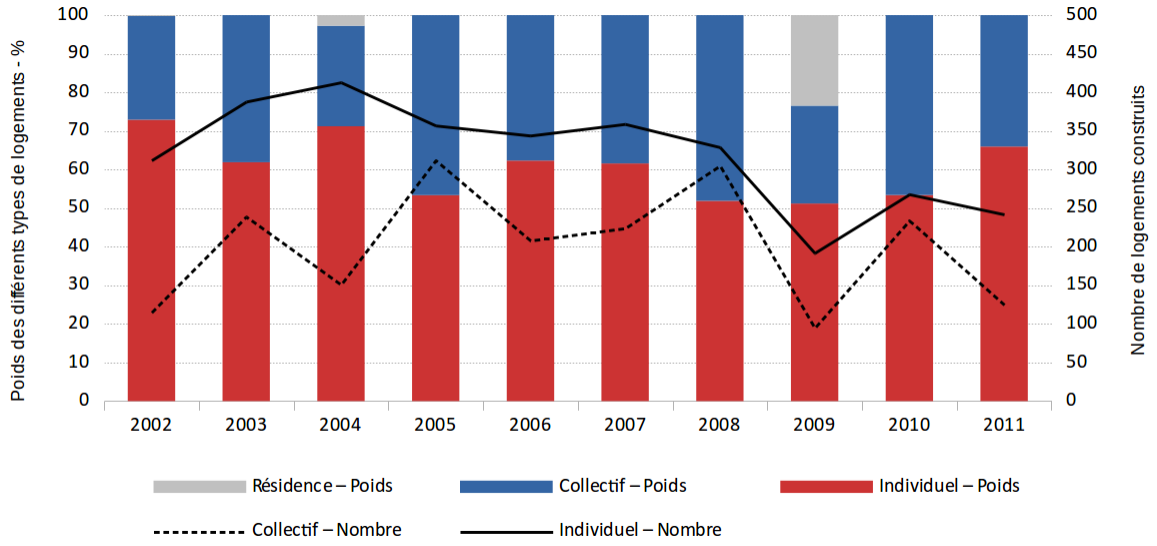
Tableau 1.1 - Logements en Voironnais : formes et statuts d'occupation. *Source : Insee, recensement de la population, 2010*

Logements - Formes et statuts d'occupation	Nombre		Poids	
	1999	2009	1999	2009
Total	35 337	41 298	100	100
Appartements	12 676	16 491	35,9	39,9
Maisons	21 544	24 287	61,0	58,8
Nombre RP	31 736	37 173	100	100
Propriétaire occupant	19 283	23 967	60,8	64,5
Locatif libre	6 369	7 583	20,1	20,4
Locatif social	4 886	4 832	15,4	13,0

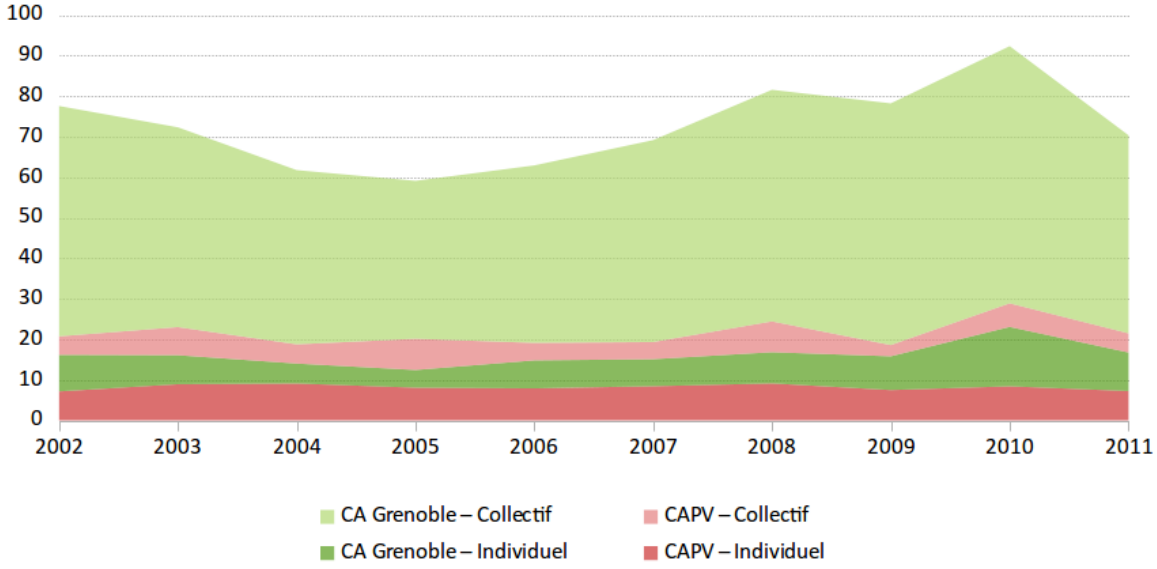
La construction de logements est dominée par le logement individuel en Voironnais. Le poids de l'individuel dans la construction s'est réduit de 2002 à 2008 : le nombre de logements

individuels construits a diminué, celui de logements collectifs étant légèrement en hausse (graphique 1.11). Là encore 2008-2009 marque un moment charnière : alors que les courbes du nombre de logements individuels et du nombre de collectifs construits étaient proches de se croiser, les constructions dans leur ensemble ont chuté très fortement en 2009. Si la construction est repartie légèrement à la hausse en 2010, elle ne s'est pas pour autant stabilisée puisqu'elle était à nouveau en baisse en 2011. L'enjeu de la relance de la production de logements est donc central.

Graphique 1.11 - Dynamiques de construction de logements dans le Voironnais. *Source : Sitadel, 2013*



Graphique 1.12 - Localisation de la construction de logements en Isère : part de logements construit par zone. *Source : Sitadel, 2013*

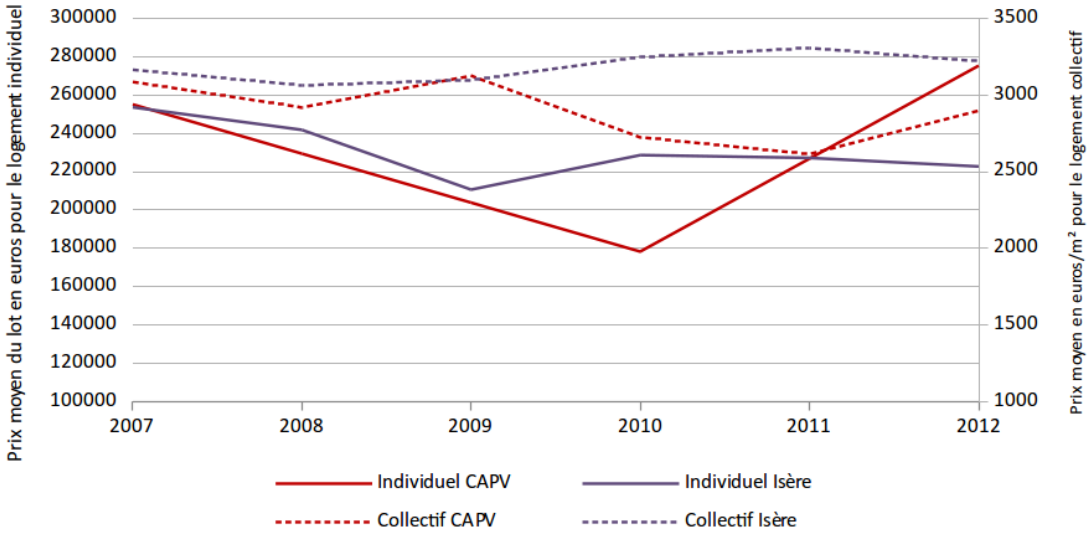


Les autres enjeux qui se dégagent de ces constats sont avant tout ceux concernant la production de logements abordables[49], qu'ils soient privés ou publics, à destination des catégories sociales les plus fragiles, mais aussi de certaines classes moyennes, qui sont souvent contraintes, pour poursuivre leur parcours résidentiel, de se reporter vers des territoires plus éloignés de Grenoble. La production de logement sociaux est bien sûr un enjeu central, et pose la question de la répartition de ces logements : comme pour les services ou la croissance urbaine, faut-il les concentrer dans les communes urbaines du sud ou faire participer les communes du nord à l'effort de production ? L'enjeu est bien de réduire le décalage entre offre et demande, mais peut-être aussi de réorienter la demande selon les principes de concentration et d'articulation avec les réseaux de transports en commun.

3.1.3 - Marchés fonciers et immobiliers

Les dynamiques de construction sont liées à celles des prix fonciers et immobiliers. En l'absence de données d'ensemble, il est difficile de dessiner un portrait précis du territoire en la matière, notamment parce que les données à l'échelle des communes ou de l'intercommunalité sont inaccessibles, mais nous pouvons toutefois faire ressortir les grandes tendances, notamment en nous appuyant sur les données à l'échelle de l'Isère et sur certains documents publiés par des acteurs locaux. En plus des marchés fonciers nous nous intéressons ici principalement aux marchés des logements neufs car ils reflètent l'état des marchés fonciers en même temps qu'ils contribuent à les orienter.

Graphique 1.13 - Prix de l'immobilier neuf en Voironnais. *Source : Enquête sur la commercialisation des logements neufs, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2013.*



49. La définition du logement abordable n'est pas stabilisée. Laurent Escobar propose « un principe simple [qui] peut nous guider : considérer le logement du point de vue du budget des ménages et non du point de vue du prix de revient ou du marché » (Escobar, Bazard, 2012, p. 37). Ainsi on peut considérer le logement abordable comme un logement adapté aux revenus des ménages présents sur le territoire, et en particulier aux catégories de revenus pour lesquelles le marché est inadapté.

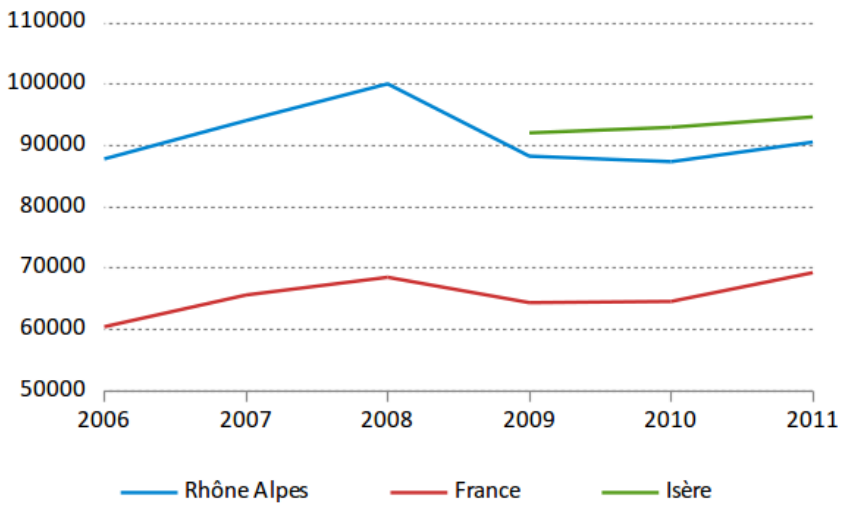
Concernant la production de logements, les données de l'Enquête sur la commercialisation des logements neufs[50] indiquent d'importantes variations de prix des logements mis en vente par des promoteurs sur la période 2007 – 2012 (graphique 1.13). En Voironnais, le prix de la maison neuve s'établit autour de 275 000 €, et celui des logements collectifs autour de 2900 €/m². Le prix des logements collectifs neufs a connu une inflexion après 2009 pour repartir à la hausse en 2011, ce qui a correspondu en 2010 à une baisse de 12 %. En 2012, le collectif neuf n'avait pas rattrapé son niveau de 2007. Pour le logement individuel les variations observées sont plus importantes : le prix du lot a baissé de 30 % entre 2007 et 2010, avant d'augmenter de 54 % entre 2010 et 2012 (passant alors de 178 000 € à 275 000 €). Notons que ces variations spectaculaires ne concernent qu'un marché précis, celui des maisons neuves vendues par des promoteurs, ce qui n'inclut pas le marché du logement individuel pur (selon la définition Sitadel) qui est le marché dominant de l'individuel sur le territoire (48,6 % de l'ensemble des logements construits entre 2002 et 2011[51]). De plus elles correspondent à des variations de prix qui sont décidées par les promoteurs qui, pour une bonne partie d'entre eux, peuvent supporter des rentrées financières réduites (baisse des prix de vente) pendant une certaine période pour écouler plus facilement leur stock. Tous les propriétaires (même temporaires) de terrains ou de maisons ne peuvent ou ne souhaitent pas faire de même. Cette capacité des promoteurs à écouler leur stock à des prix bas pourrait expliquer que les prix pour l'individuel aient chuté plus fort et plus durablement en Voironnais qu'à l'échelle de l'Isère. Toutefois, cette inflexion de la courbe des prix aux alentours de 2010 correspond à ce que nous avons observé à l'échelle de la France. Par rapport au département de l'Isère, on voit que les prix s'établissent à un niveau à peu près équivalent en 2007, puis que les évolutions divergent. Pour le logement individuel, la hausse des prix qui touche le Voironnais et non l'Isère après 2010 peut s'expliquer par la raréfaction de ce type de bien en Voironnais. On peut également penser que les promoteurs parviennent à vendre des logements plus chers en Voironnais, suivant ainsi l'évolution de la population telle que décrite précédemment.

L'enquête sur le prix des terrains à bâtir nous donne d'autres informations sur l'évolution récente des marchés. Cette enquête concerne les terrains achetés par des particuliers pour y construire un logement individuel. Cela correspond au logement individuel pur de Sitadel, et à la définition que donne Thierry Vilmin du diffus[52] (Vilmin, 2008). Les données ne sont pas disponibles pour le Pays Voironnais, et ne sont disponibles que pour trois années pour l'Isère. On peut cependant penser que l'évolution du marché respecte en partie les grandes tendances observées en Rhônes-Alpes et en France (graphique 1.14). Jusqu'en 2008 (et ce depuis au moins 2000, à en croire ce que nous avons présenté précédemment à l'échelle de la France), les prix étaient à la hausse, avant de chuter temporairement et de repartir ensuite à la hausse. En 2011,

50. Enquête produite par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. C'est une enquête trimestrielle portant sur les permis de construire de plus de 5 logements destinés à la vente aux particuliers.
51. Source : Base Sitadel (*http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/logement-construction/s/construction-logements.html*)
52. Le diffus, que Thierry Vilmin définit comme une des quatre filières de l'aménagement (cf chapitre 3), est une « urbanisation qui se développe naturellement le long des voies préexistantes » (Vilmin, 2008, p. 116), en dehors des procédures opérationnelles.

en Isère, le prix moyen d'un terrain à bâtir (acheté par un particulier) est de 94 700 €. Cette vision sur une courte période nous permet de noter l'effet local de la baisse générale des prix que nous avions relevé concernant la France, plus ou moins accentuée selon les territoires et les caractéristiques des marchés locaux. Les marchés sont à nouveau en hausse (en tout cas en 2012). Les données Sitadel pour la période 2002-2011, en plus du ralentissement de la construction en Voironnais, nous indiquent que la construction a eu tendance après 2008 à se recentrer sur l'agglomération grenobloise, notamment pour le collectif (graphique 1.12). Les promoteurs ont ainsi pu chercher à profiter des dispositifs de défiscalisation, attrait dont ne bénéficie pas le Voironnais (CG Isère, 2012). La proximité du marché grenoblois, encore porteur et dynamique est ainsi un souci pour le Voironnais, puisque les promoteurs sont moins enclins à intervenir dans le territoire.

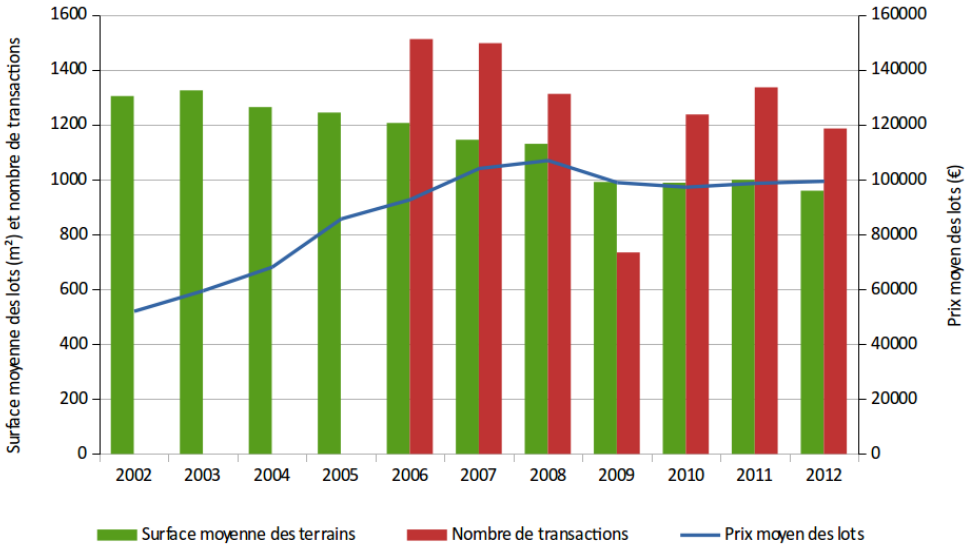
Graphique 1.14 - Prix des terrains à bâtir en Isère. *Source : Enquête sur le prix des terrains à bâtir, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2013*



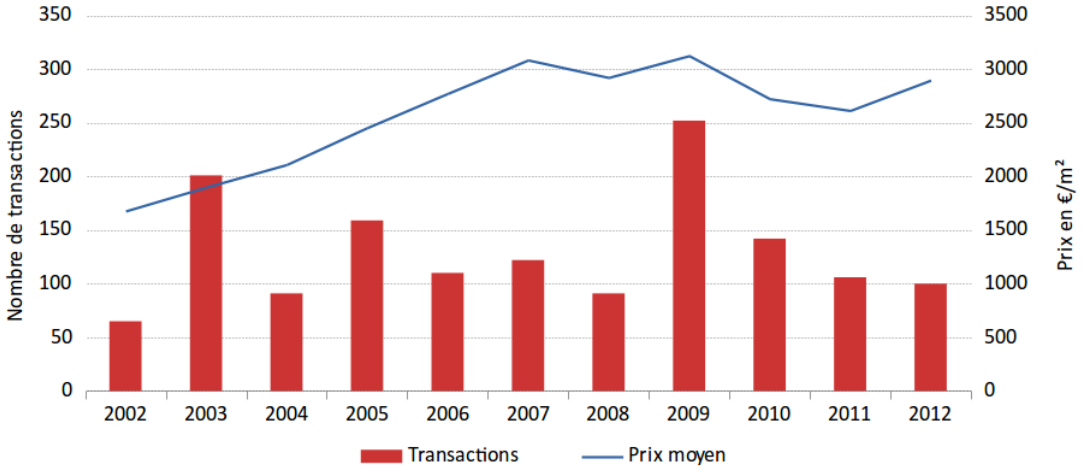
Au-delà de ces tendances, il nous faut aussi déterminer si le niveau des prix est élevé en Voironnais. La partie 1.1.1 nous laisse penser que c'est le cas, mais des éléments locaux doivent encore le confirmer. Les données de première main n'étant pas accessibles, nous nous appuyons sur deux documents élaborés par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise et l'Observatoire foncier partenarial de l'Isère, qui ont pu traiter les données issues de la base Perval des notaires. A l'échelle de l'Isère (graphique 1.15), les prix des lots à bâtir (lotissement et diffus), ont bien connu une croissance importante depuis au moins 2002 (de 52 200 € par lot à 107 200 €, +105%), pour atteindre un plafond en 2008. Après 2008, les prix ont un peu baissé, puis ont stagné autour de 100 000 € par lot. Le marché des terrains à bâtir pour le logement individuel semble avoir atteint un seuil et se stabilise à un niveau élevé. Le graphique nous montre que cette élévation des prix, a été compensée par une réduction de la taille moyenne des terrains : le prix étant en forte croissance, la taille des lots a dû se réduire pour que les

acheteurs soient toujours en mesure d'effectuer les transactions. Nous n'avons pas de données sur ce point, mais nous pouvons également penser que les acheteurs, en plus d'acheter des terrains plus petits, ont également pu aller les acheter dans des territoires plus éloignés des pôles urbains où le sol est moins cher. Le Voironnais serait ainsi moins attractif du fait de cette hausse des prix pour une part des aspirants propriétaires. Le rythme des transactions, lui, a chuté à partir de 2007 (de 1498 transactions en 2007 à 735 en 2009) pour retrouver un niveau semble-t-il plus stable ensuite, mais moins élevé qu'auparavant (autour de 1200-1300). L'antériorité de la chute du nombre de transaction par rapport à la chute des prix laisse penser que c'est l'incertitude créée par la hausse continue des prix depuis le tournant du siècle qui a conduit certains acheteurs à renoncer à l'acquisition, ce qui aurait ensuite contribué en partie à la baisse des prix, sans toutefois l'expliquer totalement. Concernant l'évolution des prix sur le temps long en Voironnais, nous disposons d'une seule série qui concerne le logement collectif neuf. La courbe des prix suit une évolution similaire à celle des terrains, et on retrouve donc la stabilisation des prix à un niveau élevé (graphique 1.15).

Graphique 1.15 - Terrains à bâtir pour logements individuels en Isère : prix, surface, nombre de transactions. *D'après «Indicateurs permanents» OFPI, 2013. Source : Perval.*

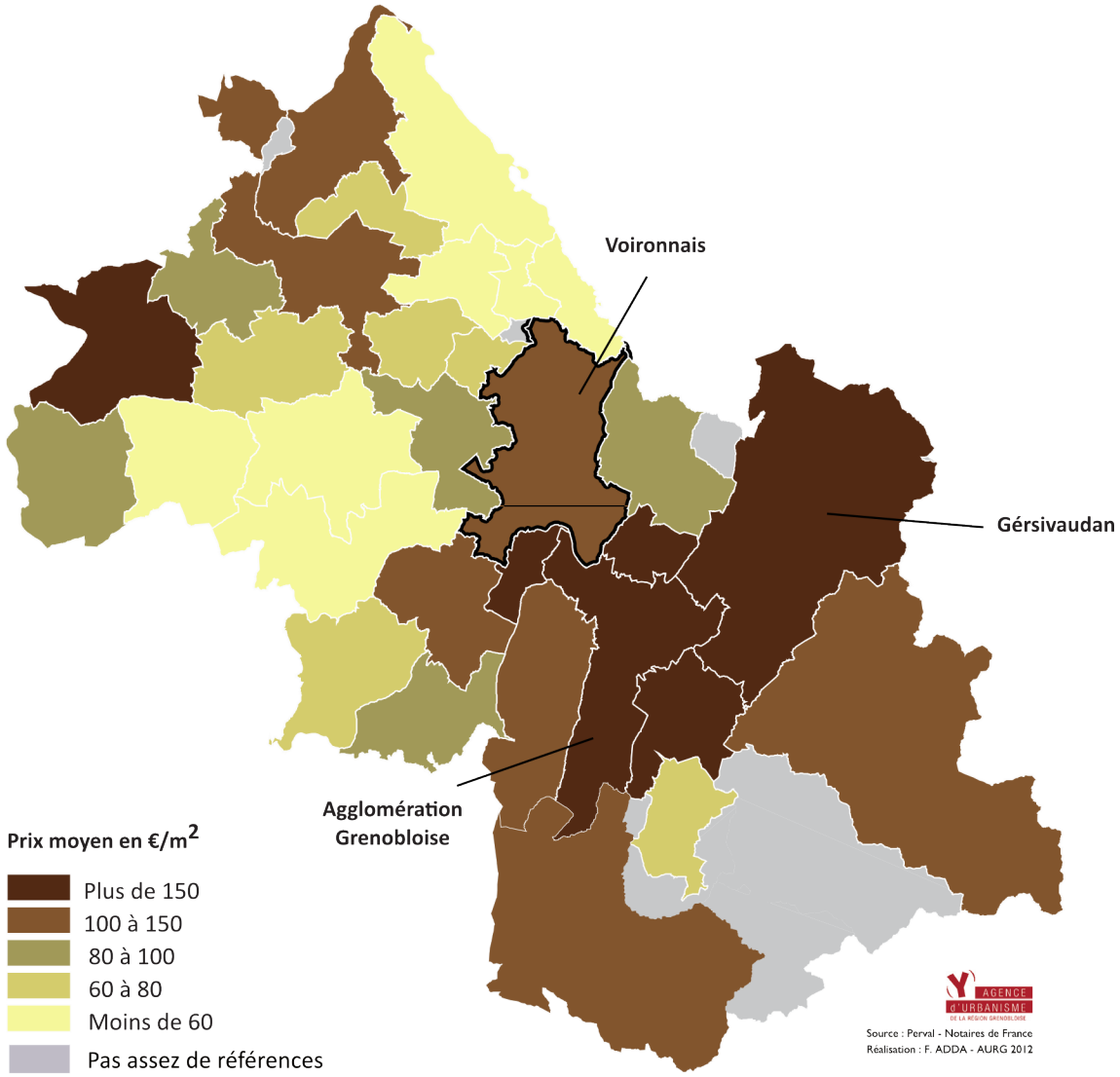


Graphique 1.16 - Logements collectifs neufs en Voironnais : prix et nombre de transactions. *D'après « Indicateurs permanents », OFPI, 2013. Source : Perval*



Enfin, la carte 1.11 nous permet d'établir à grands traits la géographie des prix fonciers en Isère, plutôt ordinaire : c'est dans le pôle grenoblois et sa proche périphérie qu'on trouve les prix les plus élevés. Le Grésivaudan, au nord est de Grenoble présente également des prix élevés, liés en partie à la très bonne accessibilité automobile à Grenoble et Chambéry. Le Voironnais est dans une situation intermédiaire. Sa proximité à Grenoble, ainsi que l'ancienneté de la périurbanisation du territoire contribuent à y établir des prix élevés. Mais il se situe à l'interface avec des territoires ruraux (au nord et à l'ouest du Voironnais notamment) où les prix sont relativement bas.

Carte 1.11 - Prix moyen des terrains à bâtir vendus dans les EPCI de l'Isère en 2011. *D'après « L'évolution des marchés Isérois », Conseil Général de l'Isère, 2012.*



Le constat général en ce qui concerne les marchés fonciers et immobiliers en Voironnais est triple :

- les prix, après avoir connu une hausse importante en début de siècle semblent aujourd'hui se stabiliser ;
- le niveau auquel se sont stabilisés les prix est élevé ;
- le marché du collectif semble peu dynamique et subit la concurrence de Grenoble.

Les enjeux pour le Pays Voironnais et les communes du territoire consistent donc à trouver des solutions dans ce contexte de prix élevés pour :

- permettre la conduite d'opérations de logement, notamment de logement social, dont les coûts sont grevés par une charge foncière élevée. Cela concerne aussi la capacité des collectivités à attirer des promoteurs pour mener des opérations de logement collectif privé.
- permettre à des ménages aspirant à la propriété de trouver des solutions dans le territoire, que ce soit en logement collectif ou en logement individuel. Car le niveau élevé des prix fonciers et immobilier peut conduire certains ménages, notamment les jeunes primo-accédants et le bas des classes moyennes à quitter le territoire (ou à ne pas y venir), mettant ainsi en péril la diversité sociale du territoire.
- orienter la production vers les espaces que l'intercommunalité et/ou les communes souhaitent être les espaces de développement.

3.2 - Les enjeux locaux en Beauvaisis : aménagement, logement et marchés

3.2.1 - Aménagement et structuration du territoire

En Beauvaisis, l'enjeu principal en termes de structuration du territoire est celui de l'équilibre entre la ville centre et les communes périphériques. Comme en Voironnais, c'est la répartition des équipements et de la croissance urbaine qui pose question. Les communes périphériques peuvent être candidates pour accueillir des équipements qui confortaient leur position dans le territoire, et qui justifierait peut-être à leur yeux leur adhésion à l'intercommunalité, tout en constituant un facteur d'attractivité résidentielle. Mais cela soulève évidemment des problèmes en termes d'accessibilité à ces équipements dans un territoire mal desservi par les transports en commun, voire pas du tout pour certaines communes. De même la localisation de la croissance urbaine à l'échelle de l'intercommunalité interroge le rapport entre Beauvais et sa périphérie. L'accueil de nouvelles populations est un enjeu important pour les communes, notamment en ce qui concerne l'école : accueillir des jeunes ménages, c'est garantir en partie que l'école n'aura pas à fermer de classes. Au delà de la question de l'école, le développement résidentiel reste un paradigme communal, puisqu'il est synonyme de nouvelles recettes fiscales et donc de

la possibilité de développer des services publics. Mais dans le cas du Beauvaisis, ce paradigme entre en contradiction avec celui d'un développement concentré sur le pôle urbain, de manière à limiter les déplacements et la consommation d'espace.

Un autre enjeu d'aménagement se dessine pour la ville centre, celui du renouvellement urbain, et de la transformation des espaces industriels, installés au cœur de la ville dans la vallée du Thérain. Toutes ces emprises ne sont pas des friches, mais elles représentent des espaces importants, qui posent des problèmes de circulation des poids lourds notamment. Leur localisation centrale plaiderait pour une reconversion vers des espaces mixtes activités/ logement, qui s'accorderaient avec l'idée d'une densification et d'un recentrement de la croissance urbaine.

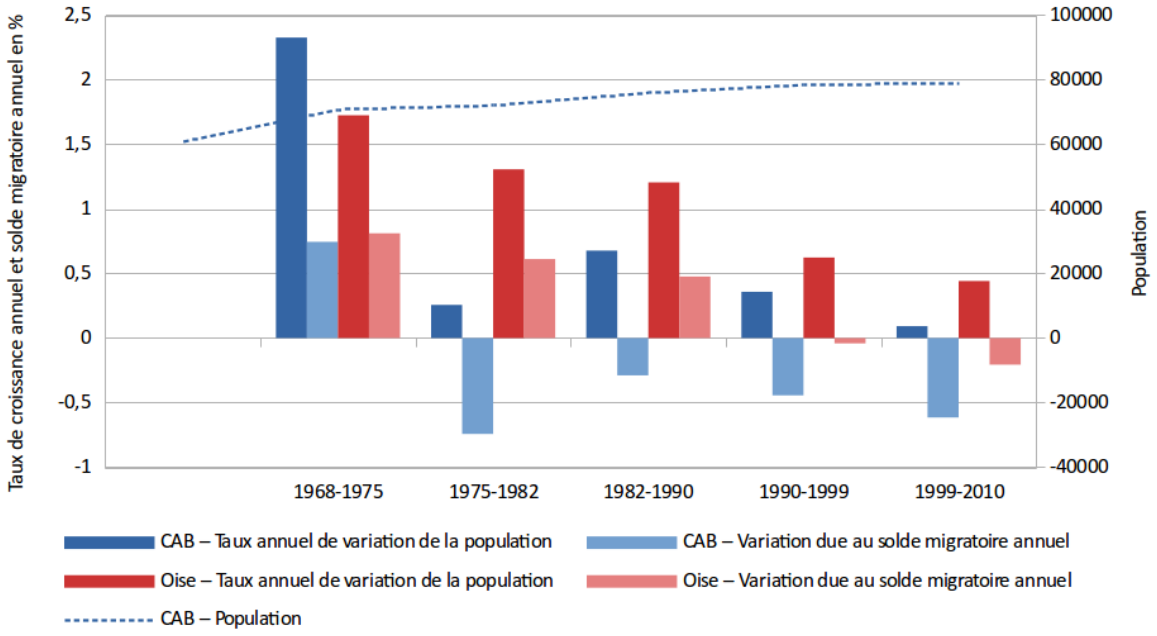
A une échelle plus large, le Beauvaisis n'est pas, comme le Voironnais, directement concurrencé par un pôle proche sur le plan de l'emploi ou de la localisation résidentielle. Mais concernant l'attractivité résidentielle il peut cependant être concurrencé par des territoires ruraux plus éloignés de Beauvais, où le coût du logement est moins élevé.

3.2.2 - Enjeux du logement

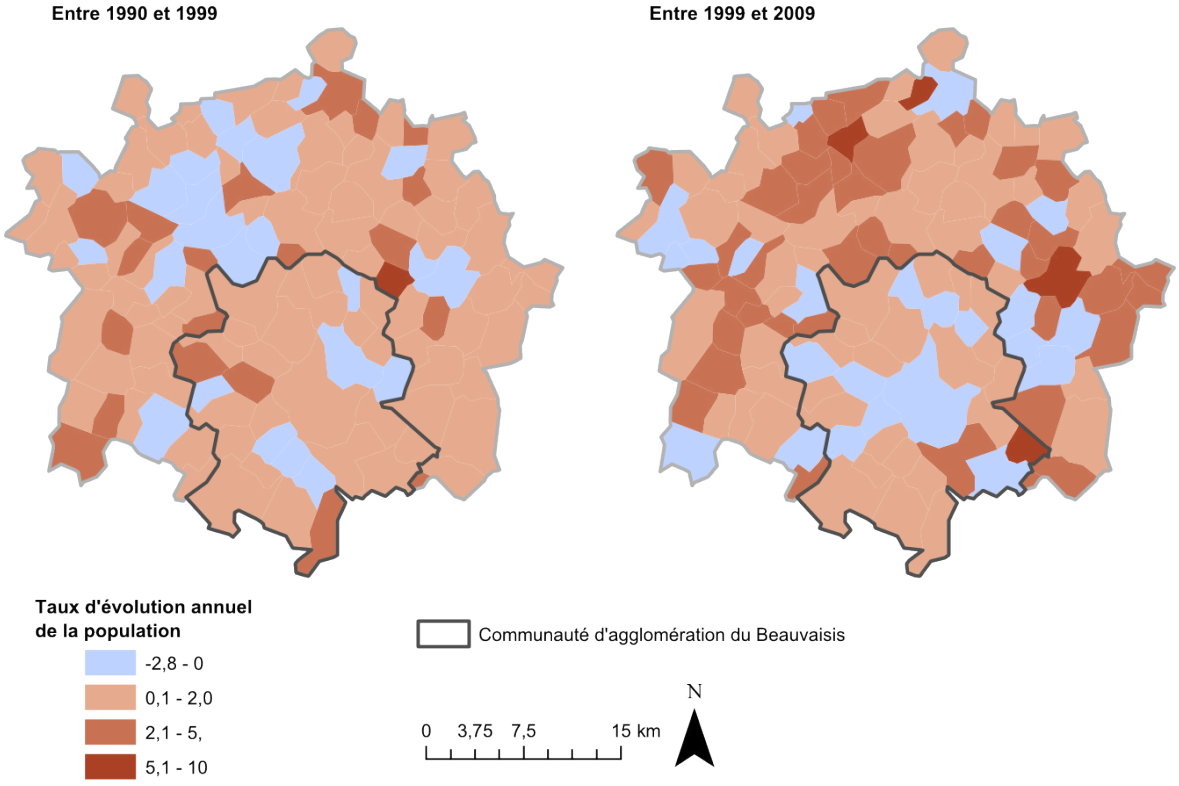
La dynamique démographique du Beauvaisis est faible : entre 1999 et 2009 le territoire n'a gagné que 571 habitants selon l'Insee, ce qui correspond à une croissance de 0,1 % par an. Ce très faible accroissement de la population est avant tout du au solde naturel (0,7 % de la croissance), puisque le solde migratoire est négatif (-0,6%). Dans la période récente le Beauvaisis n'était donc pas un territoire attractif. Les derniers chiffres publiés par l'Insee font cependant état d'une reprise de la croissance, puisque entre 2009 et 2010, le territoire aurait gagné 227 habitants, mais cette reprise reste à confirmer. Depuis 1990 la population est quasiment en stagnation (76120 habitants en 1990, 79145 en 2009), et le rythme annuel est relativement bas depuis 1975 (0,3 % par an entre 1975 et 2009). Le Beauvaisis ne fait pas vraiment figure d'exception dans l'Oise, même si son rythme de croissance est un peu plus faible que celui du département (graphique 1.17). Au sein du Beauvaisis la situation est contrastée : certaines communes, comme Allonne, sont en forte croissance (+23 % entre 1999 et 2009), d'autres sont en décroissance, comme Beauvais (-1,6%). Pour la plupart des communes, la croissance est cependant faible dans la dernière période inter-censitaire. Cette situation de faible dynamisme démographique implique un besoin de construction de logements pour relancer la croissance démographique, et ce dans des conditions qui sont attractives, notamment en termes de prix et de type de produit, pour les ménages qui pour l'instant ne viennent pas s'installer en Beauvaisis.

La population du Beauvaisis est jeune, mais connaît, comme dans beaucoup de territoires français, un vieillissement. 40,4% de la population a moins de 30 ans en 2010, 20,4% a plus de 60 ans. Onze ans auparavant, ces chiffres étaient de de 43,9 % et 15,9 %. Alors que la proportion des plus de 60 ans était plus faible dans le Beauvaisis que dans l'ensemble de l'Oise en 1999, elle est supérieure en 2010 (graphique 1.18). Si les moins de 30 ans voient leur poids se réduire le plus fortement, la part des 30-59 ans s'est également réduite. Comme pour le Voironnais, ce

Graphique 1.17 - Evolution de la population et taux de croissance annuel en Beauvaisis. *Source :Recensements de la population, Insee, 2013*



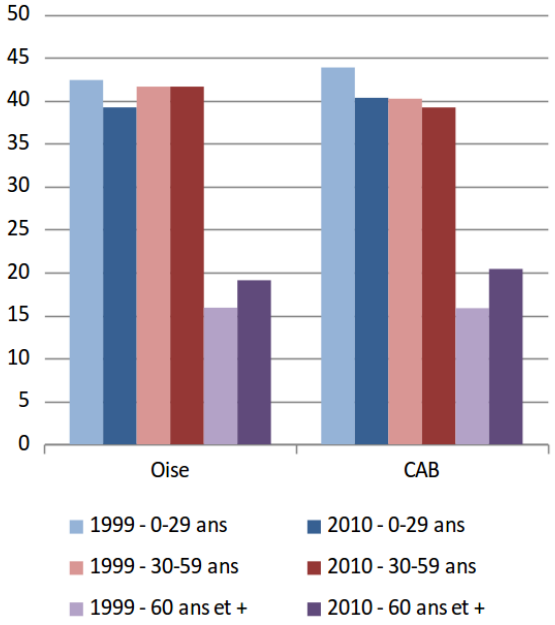
Carte 1.12 - Croissance démographique dans l'aire urbaine de Beauvais, 1990-2010. *Source : Recensements de la population, Insee, 2013*



Réalisation N. Persyn. ArcGis, Inkscape, 2012. *Source : Insee 2010, DGI 2012*

vieillissement de la population induit un besoin spécifique de logements adaptés et dont la localisation est en adéquation avec les capacités de déplacement des personnes âgées. D'autre part, le fait que le population du Beauvaisis soit encore relativement jeune (40,4 % de moins de 30 ans, contre 39,2 % dans l'Oise et 35,8 % en France métropolitaine) implique un besoin en logements abordables pour ces populations.

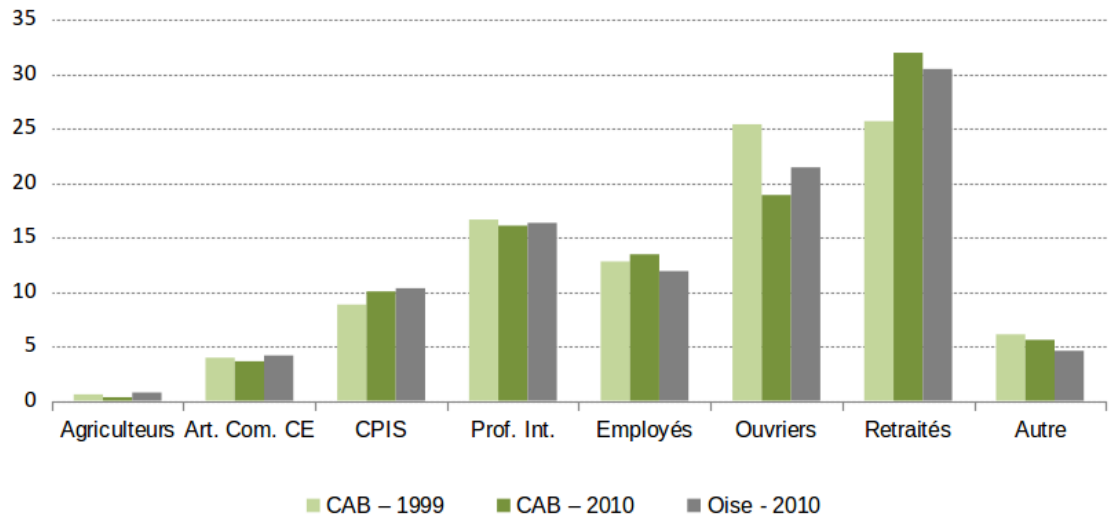
Graphique 1.18 - Evolution du poids des tranches d'âge en Beauvaisis. *Source : Recensements de la population, Insee, 2013*



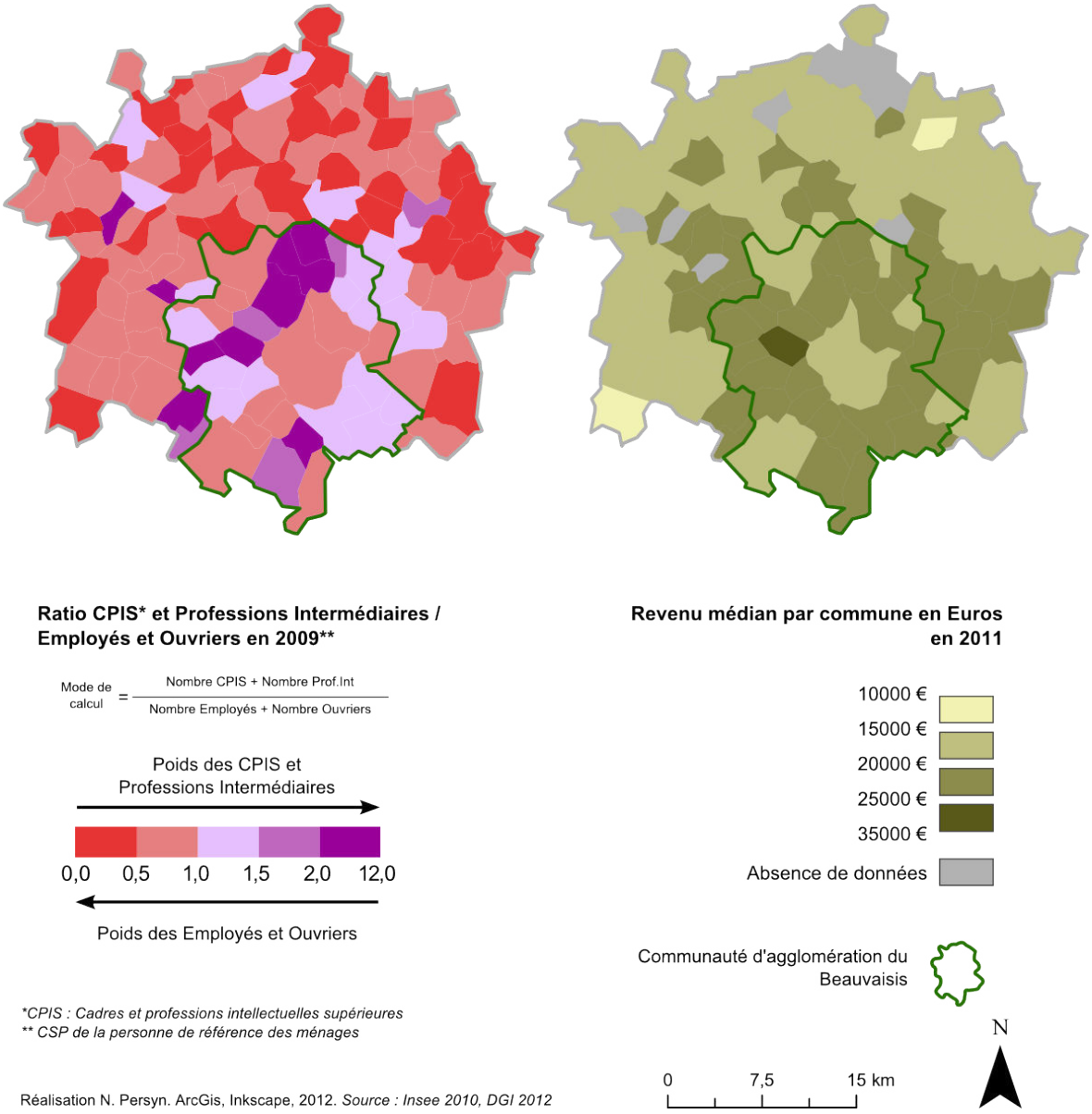
Comme dans le Voironnais et l'ensemble de la France, on observe dans le Beauvaisis un desserrement des ménages : de 2,51 en 1999, la taille moyenne des ménages est passée à 2,31 personnes en 2010 et les ménages d'une personne représentent 32,9 % des ménages contre 28,6 % en 1999. Un besoin accru en logements accompagne ce phénomène.

Le profil social du Beauvaisis est celui d'un territoire encore assez populaire : 18,9 % de ménages ouvriers, 13,5 % d'employés en 2010 (graphique 1.19). Ce profil est proche de celui de l'Oise, mais le poids des ouvriers y est plus faible que dans le département, et celui des retraités supérieur. En dehors des ouvriers et retraités, le poids des différentes catégories socio-professionnelles a peu évolué depuis 1999. Les ouvriers sont passés de 25,4 % à 18,9 % des ménages quand les retraités ont gagné 7,7 points (de 25,7 % à 32%). On peut penser qu'une partie des ménages ouvriers sont passés dans la catégorie retraités, ce qui serait en accord avec le vieillissement observé. Les employés voient aussi leur poids augmenter, et celui-ci est élevé

Graphique 1.19 - Poids des différentes catégories socio-professionnelles en Beauvaisis. *Source :Recensement de la population, Insee, 2013*

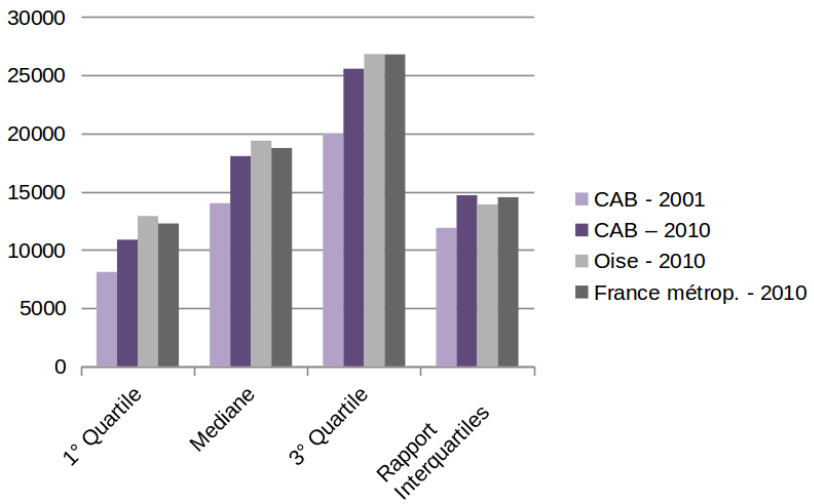


Carte 1.13 - Profil social du Beauvaisis dans la l'aire urbaine de Beauvais



Réalisation N. Persyn. ArcGis, Inkscape, 2012. *Source : Insee 2010, DGI 2012*

Graphique 1.20 - Revenu médian (€) par unité de consommation en Beauvaisis. *Source : DGI, 2012.*



(13,5 % contre 11,9 % dans l'Oise et 11,7 en France métropolitaine). A l'inverse le poids des cadres, s'il n'est pas extrêmement réduit (10 %) et proche du taux isarien (10,3 %), est plus faible qu'en France (11,5 %). Le poids des cadres est cependant en augmentation, mais ce n'est pas le cas des professions intermédiaires. Les revenus montrent également un enrichissement, le revenu médian par unité de consommation est en augmentation de 14 010 € en 2001 à 18 051 € en 2010. Cela ne permet pas au Beauvaisis de rattraper l'Oise ou la moyenne Française : en 2010, le revenu médian est de 19 378 € dans l'Oise et de 18 749 € en France métropolitaine (graphique 1.20). La distribution des revenus au sein de l'intercommunalité montre une ville centre avec un revenu médian plus faible que dans la plupart des communes de la périphérie, dont la plupart se situent autour de 20 000 € par unité de consommation. C'est donc l'importance démographique d'une ville centre avec un faible revenu médian (15 987 €) qui explique en grande partie le niveau relativement bas du revenu médian à l'échelle de l'intercommunalité. Le territoire est composé d'un centre relativement pauvre et d'une couronne plus aisée. La demande en logements est donc forcément marquée par l'importance des populations à faible revenu, notamment dans la ville centre.

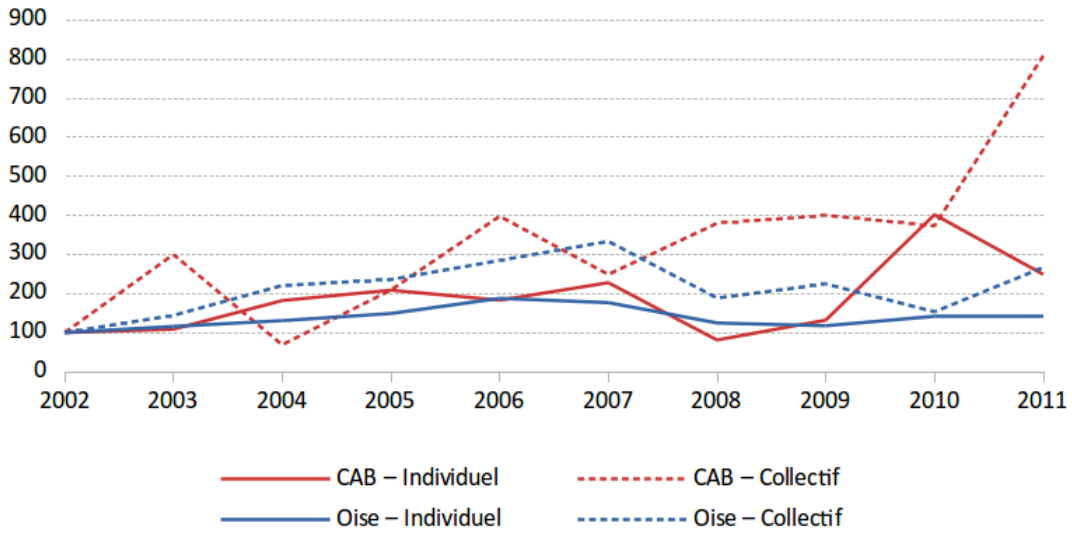
Le parc de logement présente un fort déséquilibre entre Beauvais et les autres communes. C'est d'abord le cas en ce qui concerne les formes, puisque dans toutes les communes périphériques la part des maisons est supérieure à 80 %, alors que Beauvais compte 65 % d'appartements. A l'échelle de l'intercommunalité le rapport est équilibré, et évolue faiblement en faveur du logement collectif. Le déséquilibre concerne ensuite les statuts d'occupation : les résidences principales de l'intercommunalité sont à 50,3 % occupées par les propriétaires, et le locatif privé représente 22 % contre 25,7 % pour le locatif social. Mais le logement social est extrêmement concentré à Beauvais, puisque la commune centre accueille 95 % du parc social avec 7900 logements environ en 2011.

La construction est en hausse constante depuis 2002, qu'il s'agisse de l'individuel ou du collectif : de 141 logements en 2002, on est passé à 546 en 2010 et 732 en 2011. Même en considérant que 2002 était une année particulièrement basse, la hausse est importante. D'autant plus qu'à l'échelle de l'Oise la dynamique semble inverse, avec une construction en baisse depuis 2007 (graphique 1.21). Cependant, ce constat d'une construction très dynamique est à nuancer : entre 2002 et 2011 se sont construits en Beauvaisis 5,2 logements par an pour 1000 habitants, contre 6,5 en Voironnais, ou 6,6 à l'échelle de la France.

Tableau 1.2 - Logements en Beauvaisis : formes et statuts d'occupation. *Source ; Insee, recensement de la population, 2010*

Logements – Formes et statuts d'occupation	Nombre		Poids	
	1999	2010	1999	2009
Total	32065	35929	100,0	100,0
Appartements	15555	17626	48,5	49,1
Maisons	16510	18304	51,5	50,9
Nombre résidences principales	30335	23992	100	100
Propriétaire occupant	14694	16 682	48,4	49,4
Locatif privé	5669	7 310	18,7	21,6
Locatif social	9015	8 544	29,7	29,0

Graphique 1.21 - Dynamiques de construction de logements en Beauvaisis. *Source : Sitadel, 2013*



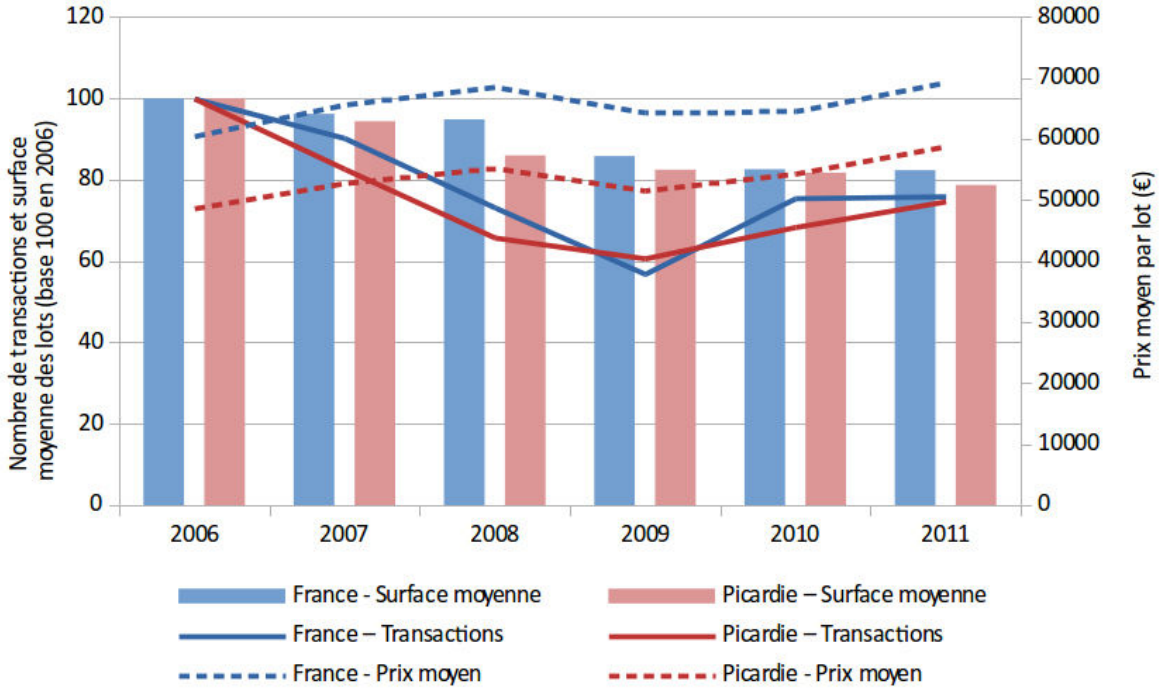
3.2.3 - Marchés fonciers et immobiliers

Plus que pour le Voironnais nous sommes confrontés dans le Beauvaisis à un manque de données concernant les marchés fonciers et immobiliers. Les données que nous avons pu récolter sont très parcellaires : soit elles ne concernent que la Picardie (Enquête sur le prix des terrains à bâtir), soit elles couvrent une période relativement courte et un champ restreint (Enquête sur la commercialisation des logements neufs par les promoteurs). De plus seule une source[53] donne des éléments pour le « secteur de Beauvais »[54], mais sans recul historique. Nous tenterons toutefois de dégager les grandes tendances qui peuvent concerner notre territoire d'étude.

L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (qui ne concerne, nous le rappelons, que les terrains achetés par des particuliers pour construire des logements individuels), montre que la Picardie a connu depuis 2006 une évolution similaire à ce qu'on peut observer en France (graphique Erreur : source de la référence non trouvée), c'est à dire : une croissance des prix jusqu'en 2008, une baisse en 2009, puis un rattrapage voire un dépassement du niveau de 2008 en 2011. Les prix en Picardie (58 800 € par lot) sont relativement faibles comparés à la moyenne française (69 200€) ou à l'Ile-de-France (146 000€). Mais avant le niveau des prix, c'est bien leur dynamique qui contribue à structurer les marchés fonciers, puisqu'elle peut avoir un effet incitatif ou au contraire décourageant auprès des acheteurs et des vendeurs. La hausse globale des prix sur la période 2006-2011 a été compensée par une réduction de la surface moyenne des terrains à bâtir. Cette baisse est continue depuis au moins 2006, ce qui indique que la période de baisse des prix autour de 2009 n'a pas eu d'impact sur la taille des terrains achetés : bien qu'à la baisse, les prix restaient élevés, et les acheteurs se sont quand même tournés vers des surfaces réduites.

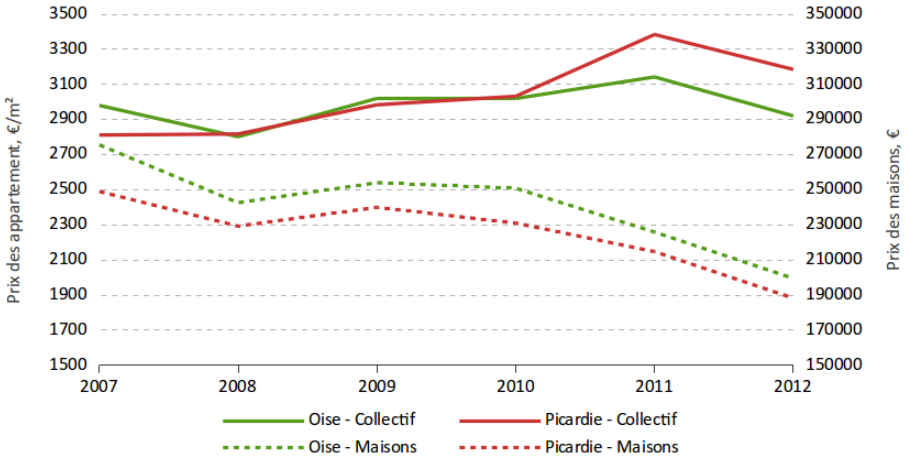
53. Immoprix, qui, à travers un site internet (www.immoprix.com), donne des éléments de prix pour l'année 2012 à partir des données notariales.
54. Sans savoir exactement à quel territoire ce « secteur » correspond.

Graphique 1.22 - Les terrains à bâtir achetés par des particuliers en Picardie : prix, surface et transactions. *Source : Enquête sur le prix des terrains à bâtir, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2013.*

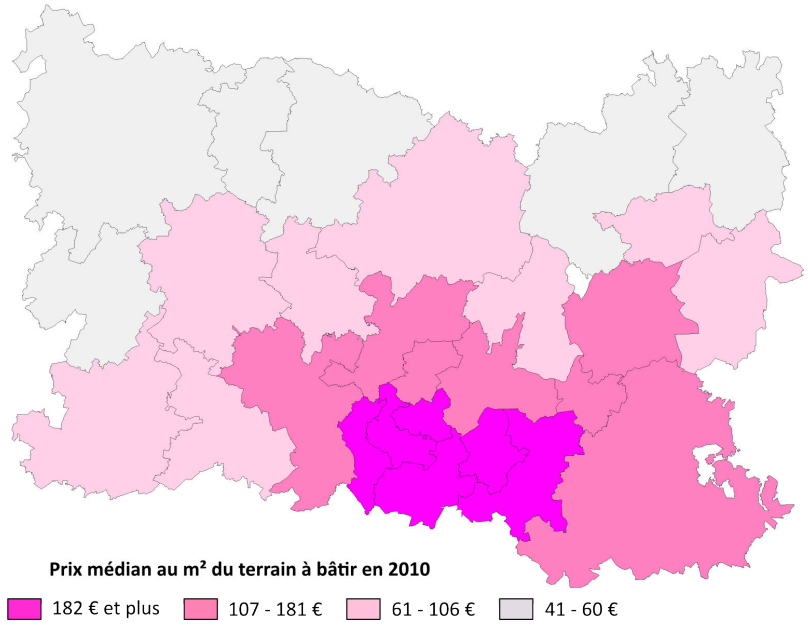


En ce qui concerne la construction neuve, nous disposons de l'Enquête sur la commercialisation des logements neufs par les promoteurs, qui nous donne des indications à l'échelle de l'Oise (graphique 1.23). Le prix des logements collectifs est en constante croissance et ne semble pas avoir connu d'inflexion. Les prix en Picardie ont connu la même évolution, et sont un peu plus élevés que dans l'Oise. Seule l'année 2012 se démarque, avec une baisse des prix des logements collectifs neufs, sans que l'on puisse conclure à un reflux durable. Le prix des maisons construites par des promoteurs connaît aussi une évolution similaire dans l'Oise et en Picardie en général, mais celle-ci est orientée à la baisse depuis 2007, avec une légère stabilisation entre 2008 et 2010. Cette baisse illustre peut-être les difficultés de commercialisation des logements neufs en lotissement que rencontrent les promoteurs. Nos observations de terrain, sur lesquelles nous reviendrons plus tard, semblent confirmer cette tendance : les promoteurs, ne parvenant pas à vendre leurs lots, baisseraient leur prix dans l'espoir de se débarrasser de leur stock. Si ce constat est juste (il faudrait toutefois d'autre données pour réellement l'étayer), il est important, car il dénote une difficulté des acteurs locaux à produire des logements. L'état des marchés locaux isariens ne donneraient pas aux opérateurs des perspectives suffisamment rassurantes pour les inciter à s'engager dans des opérations importantes. D'un autre côté, la baisse des prix des maisons peut aussi correspondre à une baisse des prix du foncier, qui aurait alors l'effet inverse, facilitant les opérations. Mais on sait qu'une baisse des prix immobiliers ne signifie pas forcément une baisse du foncier, les propriétaires étant peu enclins à baisser leurs prix après qu'ils aient été élevés. De l'avis de certains acteurs rencontrés, et notamment du directeur de l'établissement public foncier local de l'Oise, les prix fonciers dans leur ensemble seraient aujourd'hui dans une période de stabilisation.

Graphique 1.23 - Prix des logements neufs commercialisés par des promoteurs dans l'Oise.
Source : Enquête sur la commercialisation des logements neufs, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2013.



Carte 1.14 - Prix du foncier à bâtir dans l'Oise. *D'après "Le prix du foncier à bâtir" DDT Oise, 2013. Source DREAL Picardie, Perval*



Au sein de l'Oise, le Beauvaisis se situe dans la fourchette basse des prix fonciers. En 2012 les données des notaires (cf note[53]) indiquent un prix moyen du terrain à bâtir de 68 700 € pour le secteur de Beauvais, contre 70 000 € pour ceux de Compiègne et Clermont et 105 000 € pour le secteur de Senlis. La carte fournie par la Direction départementale des territoires de l'Oise, reproduite ci-dessous, confirme cela : le Beauvaisis se situe dans la fourchette de prix 61 – 106 €/m² pour les terrains à bâtir. On note sur cette carte que l'influence francilienne, à travers le phénomène de périurbanisation qui touche aujourd'hui les départements limitrophes de la région capitale, ne se fait pas encore beaucoup sentir à Beauvais. La porte d'entrée de l'influence francilienne se situe au sud de l'Oise, autour de Chantilly, Creil et Senlis. Le gradient des prix fonciers se diffuse ensuite dans le reste du département à partir de ce point. En matière de marchés fonciers, le Beauvaisis n'est donc que peu dépendant du marché francilien, ce qui a pu contribuer à le tenir en partie à l'écart des hausses spectaculaires observées en Île-de-France.

A partir des éléments présentés ci-dessus, nous pouvons relever trois enjeux majeurs pour le Beauvaisis :

- encourager, ou engager la production de logements pour entraîner un renouveau démographique ;
- produire des logements à des coûts abordables pour les populations qui caractérisent le territoire : jeunes, ménages à faibles revenus. Cet enjeu concerne le logement social, mais pas seulement, puisque celui-ci représente déjà une part importante des logements, notamment dans la ville centre, et qu'un effort réellement soutenu de la part de la ville-centre comme des autres communes est peu envisageable. C'est donc la consolidation d'un parc privatif et social à des coûts raisonnables qui est ici en jeu ;
- orienter cette production en faveur des choix de l'intercommunalité et des communes en matière de localisation de la croissance urbaine.

3.3 - Nimègue : enjeux locaux du logement et des marchés fonciers et immobiliers

Il est difficile pour nous de déterminer avec précision quels sont les enjeux locaux de l'agglomération de Nimègue comme nous l'avons fait pour les autres territoires. D'une part l'accès aux données brutes est complexe : le service statistique central néerlandais, CBS[55], ne fournit pas, à notre connaissance de données locales détaillées concernant le profil social, le logement, la construction, etc. Nous avons pu cependant récupérer quelques données, que ce soit sur CBS, Eurostat ou dans diverses publications, mais la plupart concernent l'échelle nationale. Nous tenterons donc de déduire les implications locales de ce que nous pouvons observer à l'échelle nationale. D'autre part, nous ne pouvons lire les documents produits par les acteurs locaux, rédigés en néerlandais, qui auraient pu nous fournir ces données et faire ressortir des enjeux. A partir des données récoltées, mais aussi des entretiens réalisés sur place, nous pouvons toutefois dégager les principaux enjeux locaux.

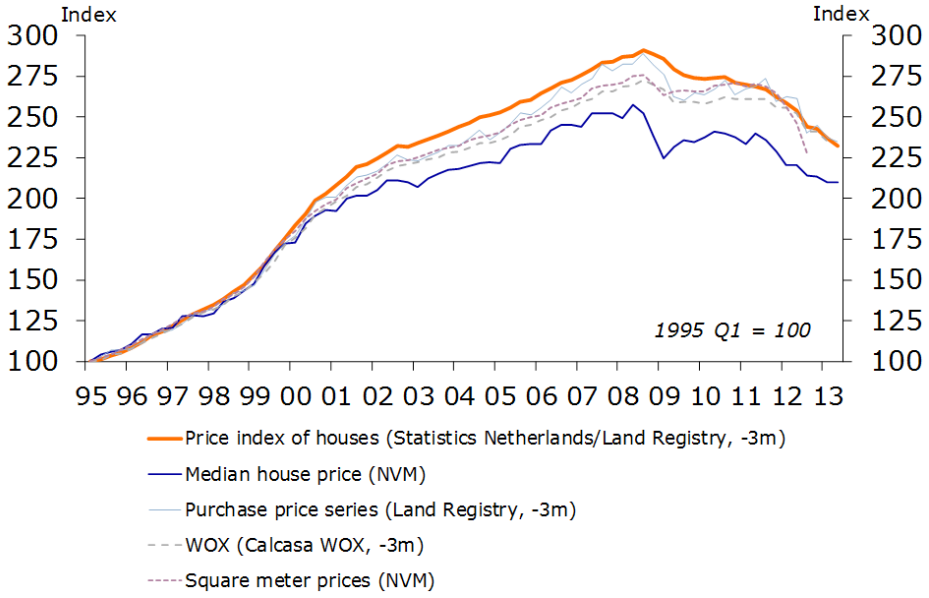
Concernant la structuration du territoire de l'agglomération nimégoise, les enjeux ne nous surprendront pas : ils s'agit de concentrer l'urbanisation, notamment à proximité des réseaux de transports ferrés, de manière à éviter une consommation excessive de terres agricoles. Cette question est particulièrement prégnante aux Pays-Bas (Needham *et al.*, 1993 ; Beaucire, 2004) où le sol disponible pour l'urbanisation se fait rare, et où l'agriculture intensive est un élément important de l'économie nationale. L'agglomération de Nimègue n'est pas épargnée par cette question : les entreprises agricoles représentent 5 % des entreprises de l'agglomération (9,8 % si on ne tiens pas compte de Nimègue)[56]. La question des risques et des moyens de s'y adapter

55. Centraal Bureau voor de Statistiek.
56. Source : Eurostat, 2010.

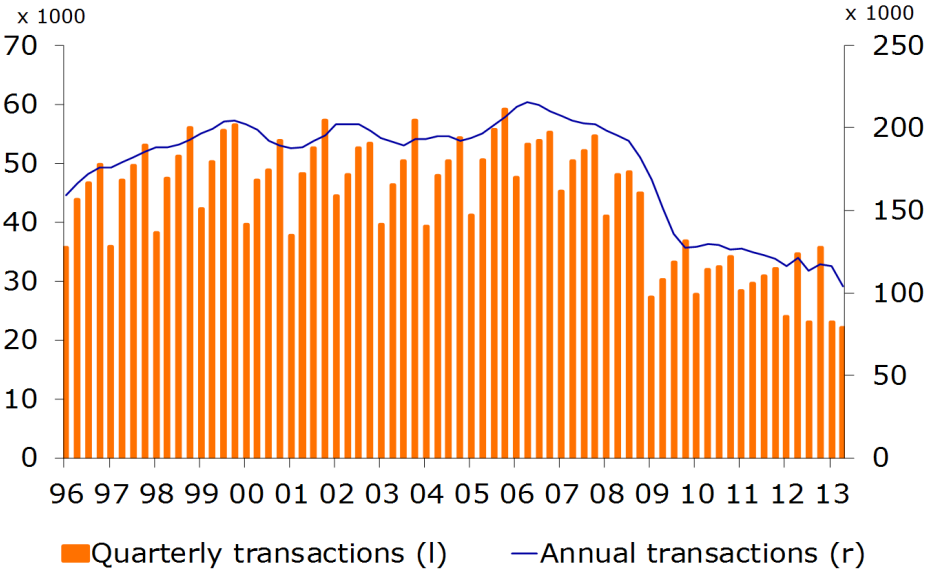
est également centrale : le Waal, qui passe dans le nord de la municipalité de Nimègue est une source régulière d'inondations. Les autorités locales doivent apporter une solution à ce risque, qui implique qu'en l'état actuel une partie de la commune de Nimègue ne soit pas urbanisable.

Le pays est connu pour sa forte proportion de logements sociaux : 31,4 % des ménages sont logés en logement social, 34,9 % dans l'agglomération de Nimègue[57]. En France, les logements HLM représentent 14,5 % de l'ensemble[58]. Les logements locatifs privés marquent l'autre différence, la proportion de propriétaires occupants étant similaire dans les deux pays (55,5 % aux Pays-Bas, 57,7 % en France – 52,1 % à Nimègue). L'agglomération nimégoise possède donc un parc locatif social important, et un secteur locatif privé relativement réduit (13%).

Graphique 1.24 - Divers indices de prix immobiliers aux Pays-Bas. *D'après (Rabobank, 2013), Sources : CBS, Land Registry, NVM, Calcasa*



Graphique 1.25 - Transactions immobilières aux Pays-Bas (en milliers). *D'après (Rabobank, 2013), sources :CBS/Land Registry.*



57. Source : Eurostat, 2012
58. Source : Insee, 2010

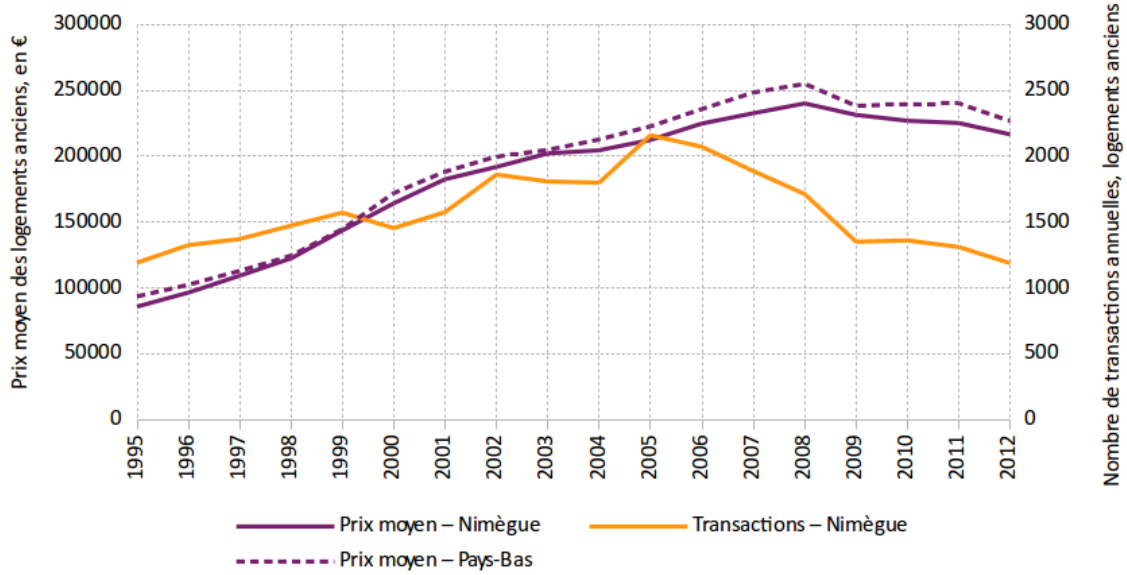
Cette situation n'est pas anodine au regard de l'état actuel du marché immobilier aux Pays-Bas. Le marché du logement connaît une baisse des transactions depuis 2007 et des prix depuis 2008 (graphiques 1.24 et 1.25). Pour Nimègue la situation est similaire (graphique 1.27). La baisse des transactions a entraîné une baisse des prix, puisque les propriétaires ne parvenaient pas à vendre leurs biens, les acheteurs ne se manifestant pas en grand nombre en 2008 alors que les prix étaient très élevés. Mais cette baisse des prix nourrit également la baisse des transactions puisque les propriétaires ne souhaitent pas vendre à un prix inférieur au prix d'achat quelques années auparavant. Les constructeurs, ne parvenant pas à vendre leurs produits (puisque leurs clients potentiels ne parviennent pas à vendre leur logement), ont également ralenti leur production. En conséquence beaucoup de jeunes ménages ne parviennent pas à entamer ou poursuivre leur parcours résidentiel dans un parc majoritairement occupé par des propriétaires. Le parcours résidentiel qui conduisait certains ménages à quitter le logement social pour accéder à la propriété n'ayant plus lieu, la rotation dans le parc social s'est ralentie, en excluant donc une partie de la population qui auparavant parvenait à y avoir accès (Rabobank, 2013).

Les Pays-Bas connaissent les prix fonciers agricoles[59] les plus élevés d'Europe occidentale (graphique 1.28), notamment du fait de la pression urbaine sur les terres arables et de la haute productivité des activités agricoles. Les prix ont globalement augmenté entre les années 1990 et aujourd'hui (graphique 1.29). Après une hausse très prononcée entre 1993 et 2002, les prix ont chuté jusqu'en 2005 avant de repartir à la hausse. De 17 000 € par hectare environ en 1998, ils sont passés à environ 48 000 € aujourd'hui. Depuis 2008, la situation aux Pays-Bas est donc très différente de ce qu'on observe en France : les prix fonciers sont en forte croissance, alors que les prix immobiliers sont en baisse. Cela implique que les opérateurs aient du mal à produire des logements, puisqu'ils font face à un effet ciseaux qui réduit considérablement leur marge de manœuvre. Ce qui pourrait *a priori* constituer un avantage pour l'accès au logement et la fluidification des parcours résidentiels, à savoir une baisse des prix de l'immobilier, constitue au contraire un véritable problème local et national en ce qu'il nourrit une baisse de la construction de logements et un blocage des parcours résidentiels..

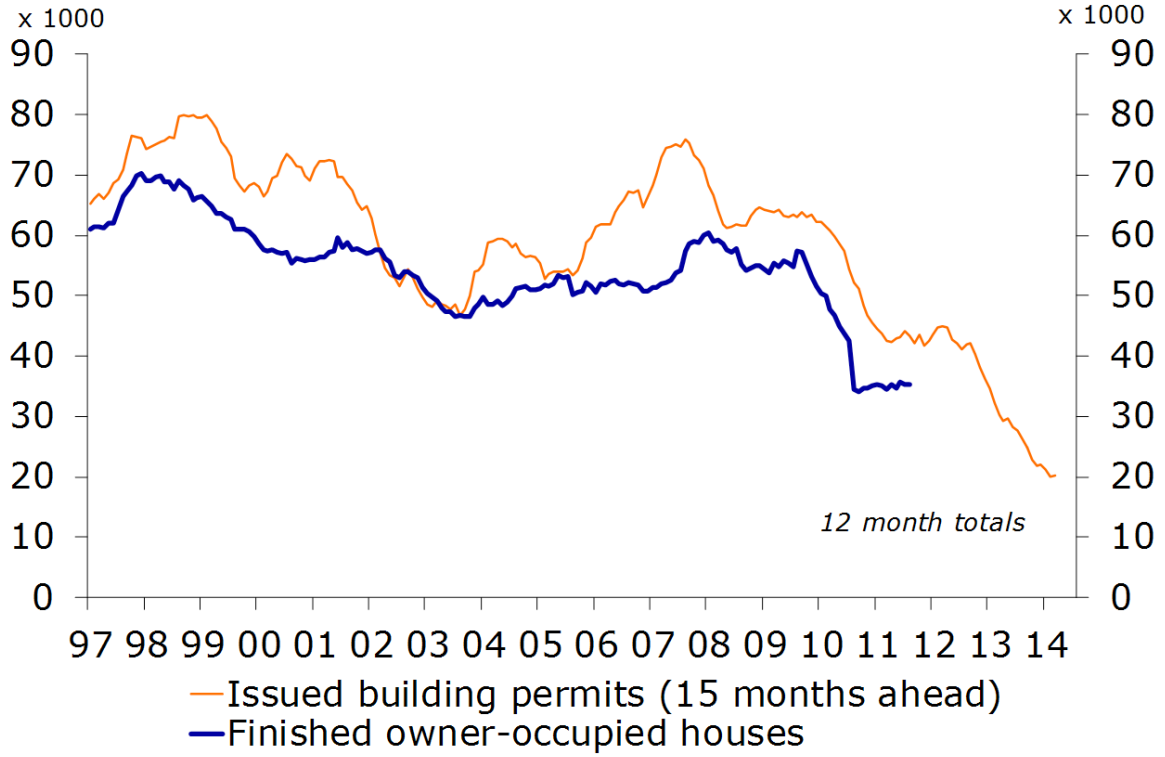
L'enjeu de la relance de la production du logement est donc central pour l'agglomération de Nimègue, et au regard de ce que nous venons d'exposer, on pourrait penser que cela passe notamment par une attention toute particulière portée aux prix fonciers.

59. Nous ne disposons d'aucune donnée sur les prix fonciers « urbains ». Mais dans une certaine mesure, nous pouvons considérer qu'une partie des terres agricoles est une réserve d'urbanisation pour les collectivités néerlandaises.

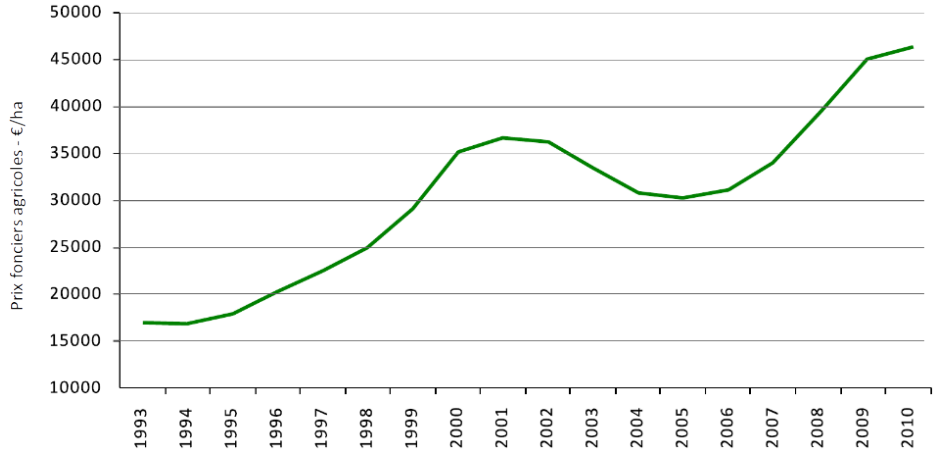
Graphique 1.26 - Prix immobiliers et transactions à Nimègue (municipalité). *Source : CBS*



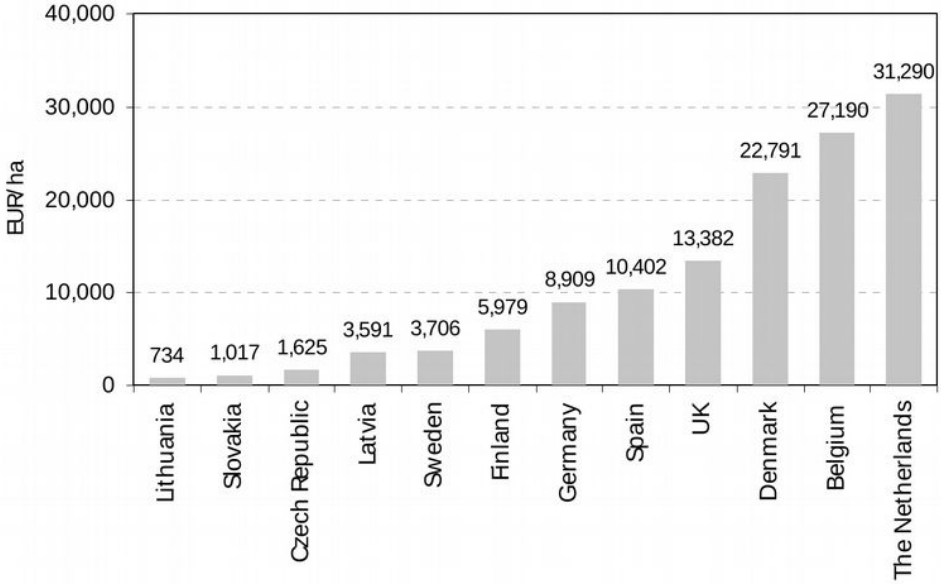
Graphique 1.27 - Dynamiques de construction de logement aux Pays-Bas. *D'après (Rabobank,2013), source : CBS*



Graphique 1.28 - Prix fonciers agricoles aux Pays-Bas en euros/hectare. *D'après (CEPS, 2009 ; Buitelaar, 2012).*



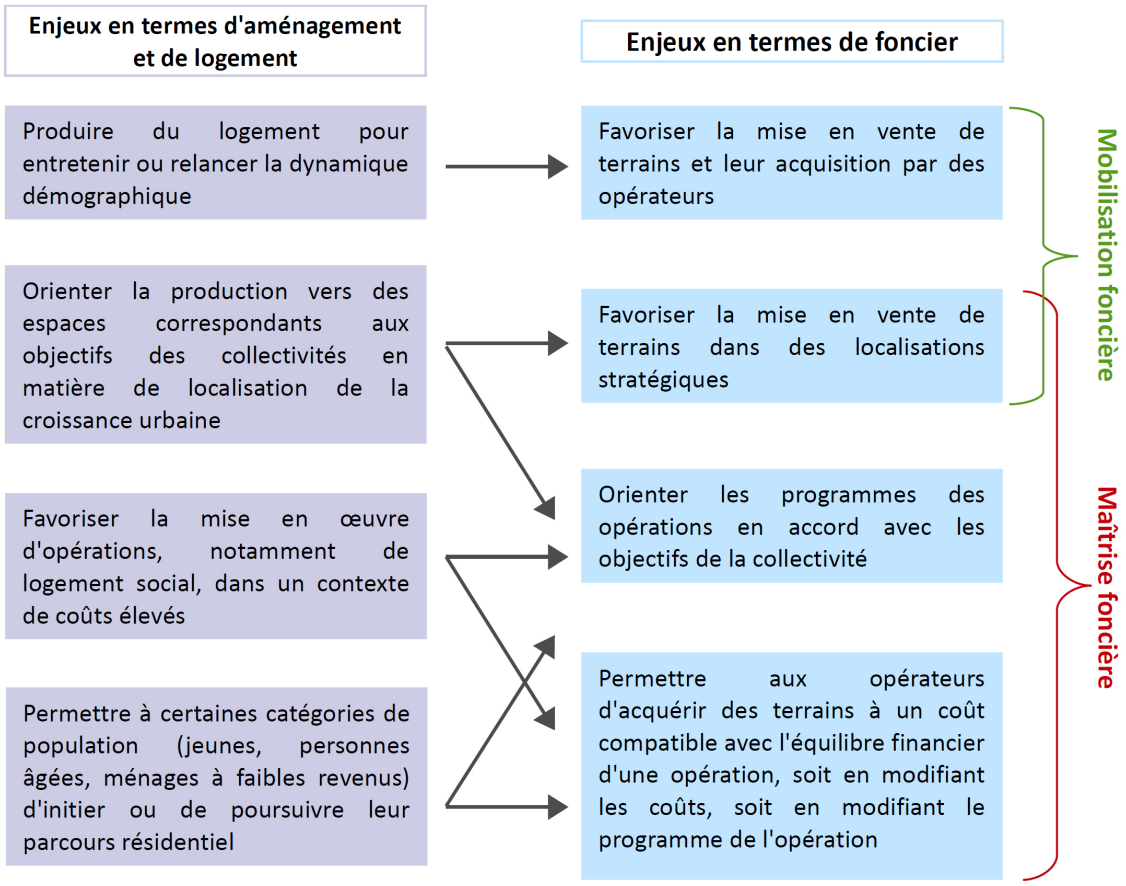
Graphique 1.29 - Prix foncier agricole dans plusieurs pays européens en 2006. *D'après (CEPS, 2009), source : Eurostat.*



3.4 - Des enjeux de l'aménagement et du logement aux enjeux fonciers

Les enjeux relevés ici pour les trois territoires d'études sont profondément liés à la question foncière. De manière générale, ils pourraient être résumés par la formule : il faut des terrains disponibles « au bon endroit, au bon moment, au bon prix ». Le schéma ci-dessous rappelle ces enjeux, et présente leur traduction en termes de politiques foncières.

Illustration 1.3 - Traduction des enjeux identifiés en enjeux fonciers



On voit donc que les enjeux relevés sont bien traduisibles en termes fonciers, et interrogent tous les capacités de mobilisation et de maîtrise foncière des collectivités. On comprend surtout avec ce schéma la nécessité de changer de focale pour analyser les décisions et interventions des collectivités en la matière : entrer par la question du logement (1ère colonne du schéma), ce serait oublier tout une diversité d'interventions ou de possibilités d'intervention pour les collectivités. En redéfinissant donc les enjeux et les objectifs (mobilisation et maîtrise foncières), nous changeons de focale de manière à penser dans leur ensemble des décisions et interventions qui sont habituellement considérées comme relevant d'autres domaines. On peut facilement illustrer l'intérêt de ce changement de focale en prenant l'exemple du premier enjeu, « produire du logement pour entretenir ou relancer la dynamique démographique ». Conserver cet enjeu comme objet de recherche, c'est prendre le risque de ne regarder les interventions effectives de la collectivités pour favoriser la *production* de logements eux-mêmes. Le travail se portera

donc sur les aides financières de la collectivité auprès des opérateurs ou des particuliers, sur les opérations publiques ou privées de construction de logements, et peut-être sur la programmation, notamment au travers du programme local de l'habitat. Mais cela n'épuise pas le champ d'action des collectivités pour favoriser la production de logements. En traduisant l'enjeu dans le domaine foncier, nous intégrons un autre champ d'intervention publique, et d'autres éléments des politiques publiques vont être l'objet de l'analyse : transactions foncières, droit des sols, négociations. Cela n'exclut pas pour autant le soutien financier par exemple, puisque celui-ci peut être considéré comme un moyen de réduire la charge foncière, ou en tout cas comme une aide à l'équilibre de l'opération compromis par un coût foncier élevé. Il en est de même pour le programme local de l'habitat ou les opérations. Quelques interventions peuvent sortir du champ d'observation, mais relativement peu, puisqu'en réalité les collectivités ne *produisent* pas de logements, ou très rarement : elles ne sont pas constructeurs de logements. Elles peuvent se comporter en aménageurs, c'est à dire acquérir puis revendre des terrains qu'elles auront viabilisés, mais on reste ici dans le domaine foncier, et l'intervention publique peut tout a fait être appréhendée dans le cadre d'analyse que nous proposons.

4 - L'émergence des enjeux de mobilisation et de maîtrise foncière dans les collectivités locales françaises et néerlandaises

Ces enjeux de mobilisation et de maîtrise foncières sont perçus par les communes et les intercommunalités. Mais ils sont rarement perçus de manière globale, comme révélateur d'un problème foncier local unique et cohérent. Au contraire, les enjeux de mobilisation et de maîtrise émergent souvent de manière disparate : il ne semble pas y avoir *un* problème foncier qui serait objet de politiques publiques, mais une succession de problèmes, d'ordre technique principalement, qui émergent à plusieurs moment dans la conduite des politiques de logement et d'aménagement.

Lorsqu'ils évoquent la « question foncière », ou le « problème foncier », les élus locaux et les techniciens communaux et intercommunaux en donnent rarement une définition claire et précise. L'appréhension de la dimension foncière de la production de l'habitat comme une question globale n'est semble-t-il pas aisée pour ces interlocuteurs. Mais bien qu'elle ne soit pas véritablement définie, la « question foncière » - ou du moins la dimension foncière de la production de logements et de l'aménagement – est unanimement considérée comme fondamentale. Les élus et techniciens sont ainsi friands des qualificatifs classiques tels que « nerf de la guerre », « matière première de l'aménagement », ou encore « pierre angulaire ».

L'enjeu de mobilisation foncière n'émerge pas de la même manière suivant les communes et les intercommunalités. Pour certaines collectivités, c'est l'élaboration du plan local d'urbanisme qui fait advenir la question de la mobilisation foncière. Il s'agit alors de déterminer l'offre foncière sur laquelle pourra se positionner la production de logement. La rédaction du plan local d'urbanisme, et en particulier du règlement et du document graphique, conduit à

des interrogations concernant le dimensionnement des zones constructibles et leur densité, et donc les possibilités de construction offertes aux particuliers et aux opérateurs du marché. La désignation de zones constructibles ne suffisant pas à enclencher la construction, l'enjeu de la mobilisation foncière prend également forme face au comportement de rétention des propriétaires : « on s'est donné pour objectif un certain nombre de logements, et on s'aperçoit que la difficulté pour réaliser ces logements est liée au foncier, à la disponibilité du foncier. On a notre PLU qui porte sur des zones réservées aux logements, aussi bien du logement en accession sociale que du logement locatif, ou que du logement, je dirais traditionnel. On est confronté à des zones qu'on ne peut pas forcément… Des zones qui sont en fait prévues au PLU, mais qui restent inaccessibles parce qu'il y a un manque de volonté de la part des vendeurs. On a des zones intéressantes, mais qui se trouvent gelées parce que les vendeurs ne souhaitent pas réaliser ces opérations »[60]. Globalement, la question de la mobilisation, lorsqu'elle émerge via le plan local d'urbanisme, renvoie à une perception de la question foncière en termes de production de logement principalement, comme dans la commune de Moirans : « ce que je peux vous dire aujourd'hui c'est que la politique foncière pour une commune c'est quelque chose de primordial, et qu'il faut aborder ça de façon très pragmatique, savoir exactement où on veut mettre les pieds, et ce qu'on veut faire. Moi je pense qu'il faut avoir tous les maillons de la chaîne du logement ». Nous observons également cela dans le cas des intercommunalités, qui, si elles n'élaborent pas de plan local d'urbanisme, mettent en place un programme local de l'habitat. La question se pose également par rapport aux capacités locales de production de logement. C'est le sens du propos du responsable du service habitat du Pays Voironnais : « Le premier PLH était positionné sur les démunis et l'hébergement d'urgence. Dans le deuxième PLH un des constats était de dire qu'on ne construit pas assez de logement social sur le territoire. Du coup on a commencé à mettre un pied dans des aides à la pierre, des objectifs qu'on fixait aux communes avec ce [troisème] PLH là, et en parallèle on a été délégataires des aides à la pierre sur la période 2006 2011. Et on a commencé à aussi à mettre un peu le nez dans le foncier »[61]. La question foncières a notamment émergée à la faveur de l'élaboration d'un programme de production de logements.

Dans d'autres collectivités, c'est la question des acquisitions publiques qui fait émerger l'enjeu de la mobilisation. Dès qu'est abordé le sujet du foncier, les interlocuteurs font alors immédiatement référence aux possessions de la collectivité ou aux possibilités d'acquisition : « le foncier c'est toujours une question de toute façon, c'est quelque chose qui doit être présent en permanence dans l'esprit d'un élu. Parce que les acquisitions foncières et la propriété foncière pour la commune c'est quelque chose de très important »[62]. Dans certains cas, le problème est plutôt opérationnel, dans le sens où l'enjeu est de parvenir à mobiliser des terrains dans le cadre d'une opération précise. Dans ces cas là, ce n'est pas toujours l'acquisition publique qui est mise en avant, mais le cœur du problème, lui, reste bien une question d'aménagement et de mise en œuvre d'une opération. Dans d'autres cas, c'est le thème de la réserve foncière qui l'emporte :

60. Entretien avec le Maire, Commune de Rainvillers, le 22 mars 2013
61. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
62. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.

« alors moi ma situation est la suivante : quand mon prédécesseur est venu me chercher pour me mettre sur sa liste, je lui ai dit "est-ce que Massieu a une réserve foncière ?" Et il m'a répondu "pourquoi, on a un droit de préemption ça suffit". C'est pour dire »[63]. Il ne s'agit pas d'opération ciblées, mais de possibilités opérationnelles futures, l'appréhension de la question foncière restant alors directement liée à la propriété publique : les collectivités s'interrogent alors sur leurs capacités, principalement financières, à acquérir des parcelles. Dans ces cas, c'est donc plutôt le volet aménagement qui l'emporte sur celui du logement.

Ces deux entrées dans l'enjeu de mobilisation foncière peuvent cependant coexister dans une même collectivité, mais elles sont rarement considérées comme un tout. A ce titre, le propos du responsable du service urbanisme de Tullins est tout a fait significatif de cette vision fragmentée des enjeux fonciers : « *Est-ce que la question foncière se pose à Tullins ? Et de quelle manière elle se pose ?* Est-ce qu'on parle d'utilisation du foncier, ou d'acquisition de nouveau foncier ? »[64].

En matière de maîtrise foncière, l'enjeu prend principalement forme autour de problématiques opérationnelles. La nécessité de maîtrise concerne alors d'abord les conditions budgétaires des opérations, ainsi que leurs aspects programmatiques. Il est nécessaire que l'opération réponde aux attentes de la commune en termes de forme, de nombre et de types de logements et d'aménagements (notamment les espaces publics). Mais ces attentes doivent être conciliées avec les impératifs budgétaires de l'équilibre de l'opération. Programme et aspects budgétaires d'une opération ont donc tendance à être considérés comme un même enjeu de maîtrise par les communes. Cette question est appréhendée comme une question foncière à partir du moment où les prix fonciers jouent directement sur les modalités d'équilibre de l'opération. C'est là que l'enjeu de maîtrise foncière émerge souvent. La forme n'est pas toujours à l'origine d'un enjeu de maîtrise foncière elle-même. A propos de l'enjeu de la forme dans les communes, le responsable du service habitat de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais explique : « ça se joue beaucoup dans les PLU. Je n'ai pas l'impression que cela change beaucoup, le fait de maîtriser ou pas. Ce n'est pas dans les objectifs des communes »[65]. Dans quelques cas, semble-t-il minoritaires, la question de la forme se pose dans le cadre opérationnel : « il fallait rester complètement maître de ce projet pour y créer les voiries dans le sens où on le souhaitait. Parce qu'avec un privé, c'est loin d'être toujours maîtrisé. Et puis voilà, ça restait une forte vitrine. Et comme les premiers bâtiments étaient axés locatif et commerces, ça paraissait vraiment normal de partir sur une ZAC. C'était vraiment l'esprit de maîtrise complète. Bon, avec le partenaire qui est l'OPAC chez nous. Du coup ça permet d'avoir la maîtrise et de garder une qualité urbanistique très importante »[66]. Hors ces quelques cas, l'enjeu de la forme relève plus du plan local d'urbanisme, et n'est pas toujours relié à une problématique de maîtrise foncière.

L'enjeu de maîtrise émerge également à la faveur des opportunités que représentent les

63. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.
64. Entretien avec le Responsable du service urbanisme, Commune de Tullins, le 6 mars 2012.
65. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
66. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013.

ventes de terrains dans des périmètres soumis au droit de préemption. Si ces opportunités relèvent parfois plutôt d'un enjeu de mobilisation, dans le sens où la commune peut s'en saisir pour déclencher une opération, elles posent également la question du contrôle de la mutation de ces parcelles. L'examen de ces opportunités et de l'intérêt de contrôler l'évolution des parcelles est un exercice quasiment incontournable des conseil municipaux (les communes étant détentrices du droit de préemption) : « Lorsqu'il y a une vente, dans le centre bourg, je ne parle pas des hameaux, l'ensemble du conseil municipal va se poser la question de savoir si la commune préempte ou la commune préempte ou pas »[67].

Comme pour la mobilisation, l'enjeu de la maîtrise foncière n'émerge pas de la même manière dans toutes les communes et intercommunalités étudiées. C'est cependant une entrée opérationnelle qui domine, par rapport à une entrée réglementaire ou de régulation du marché. L'élaboration du plan local d'urbanisme, si elle est souvent à l'origine de questionnements concernant le volume de l'offre foncière et sa localisation, ne suscite pas toujours d'interrogations concernant la maîtrise elle-même, malgré son caractère réglementaire. Nous le verrons pas la suite, s'il est le premier outil de politique foncière, le plan local d'urbanisme est en effet rarement décisif dans la maîtrise foncière (chapitres 3 et 4).

La situation néerlandaise contraste fortement avec ces observations. L'émergence des enjeux de mobilisation et de maîtrise foncière y semble moins diversifiée entre les municipalités. L'enjeu de la mobilisation se manifeste principalement à partir de la question de la production de logements. Le rôle historique que les municipalités néerlandaises ont joué dans cette production, en étant longtemps le principal, ci ce n'est l'unique, fournisseur de terrains aménagés, implique une certaine uniformité dans l'appréhension de la question foncière. Pendant longtemps, les opérateurs privés ne sont pas intervenus dans la mobilisation foncière : c'était là le rôle des municipalités, qui ont donc construit leurs politiques foncières autour de cette problématique précise. En France, l'implication des collectivités locales dans la mobilisation n'est pas une règle, et les expériences de politiques foncières « actives » (en référence à l'*actief grondbeleid* néerlandaise), où la collectivité acquiert tous les terrains destinés à être urbanisés, ne sont pas majoritaires. On comprend ainsi pourquoi c'est plutôt par la définition d'une offre potentielle de foncier à bâtir, lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme, que les communes françaises appréhendent l'enjeu de la maîtrise foncière. A l'inverse, les municipalités néerlandaises appréhendent cet enjeu à travers la nécessité de construire une offre effective par la mise en vente de terrains qu'elles ont préalablement aménagés. Si les pratiques de ces municipalités se sont largement diversifiées depuis quelques années, comme nous le verrons (chapitre 4), cette tradition fait que l'enjeu de mobilisation émerge toujours essentiellement de la problématique de la production de logements, et donc de terrains à bâtir. L'émergence de l'enjeu de maîtrise est liée elle au lancement des opérations, opérations qui rythment la production de logement. C'est donc là encore la problématique de la production de logement qui donne naissance au problème foncier, qui se pose alors principalement en termes de contrôle de la typologie des logements et des

67. Entretien avec l'Adjointe en charge de l'urbanisme et du développement durable, Commune de Saint-Etienne-de-Crossey, le 12 mars 2012.

aménagements. On se rapproche cependant de ce que nous observons en France, dans le sens où la question opérationnelle est importante.

Surtout, on observe que les enjeux de mobilisation et de maîtrise foncières sont exprimés de manière beaucoup plus globale et uniforme aux Pays-Bas qu'en France. En France, ces enjeux émergent ponctuellement, lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme, lors du lancement d'une opération, à l'occasion d'une opportunité d'acquisition. Ce sont bien des événements en partie indépendants et non concomitants, qui font émerger les enjeux de mobilisation et de maîtrise. Aux Pays-Bas le foncier semble être en quelque sorte une problématique permanente, dont les données varient peu dans le temps malgré les changements de contexte. On comprend dès lors que les communes et intercommunalités françaises n'expriment pas de problème foncier global lié à la production de logements, mais une succession de problématiques, relativement indépendantes, qui relèvent de la planification et du droit des sols, de la gestion des propriété publiques, ou du développement d'une opération. La question foncière se traduit alors en une succession de problèmes d'ordre technique. Pour les communes françaises, la régulation du marché foncier (prix, dynamiques) et de la production de logements ne correspondent pas à une problématique foncière locale. Cela ne ne signifie pas que ce ne sont pas des enjeux. Mais les objectifs de mobilisation et de maîtrise ne portent pas sur ces éléments. On le voit avec le plan local d'urbanisme, qui ne définit qu'une offre potentielle et non effective de terrains. C'est en grande partie parce qu'il n'y a pas de problème foncier perçu de manière unifiée, mais une dispersion des enjeux, que les communes françaises n'affichent pas *une* politique foncière qui s'exprimerait en tant que politique publique. Une politique publique s'appuie en effet sur la définition d'un problème ou d'une série de problèmes directement reliés et perçus de manière cohérente, pour y apporter une ou des solution(s) (Kübler, Maillard, 2009 ; Thoening, 2010). Nous cherchons dans ce travail à déterminer la cohérence de cette succession d'interventions et de décisions publiques, qui répondent à ces problématiques dispersées, et de comprendre en quoi elles dessinent une politique publique qui n'est pas exprimée comme telle.

*

* *

Nous avons présenté dans ce chapitre les données du problème foncier local. Il s'agit d'abord d'un contexte de prix fonciers élevés, de renouvellement des objectifs généraux de l'urbanisme qui s'accompagne d'évolutions législatives, et de modifications du système de production du logement. Ce contexte des années 2000, qui reste largement valable au début des années 2010, a contribué à réactiver la question foncière locale, accentuant le décalage entre l'attente des observateurs en matière de politiques foncières et les politiques qu'ils observent. Les territoires étudiés ici font face à des enjeux spécifiques mais similaires : conserver un dynamisme démographique par la production de logements, diversifier le parc de logements, assurer une

croissance urbaine respectant les principes du développement durable. On le voit, ces enjeux s'inscrivent bien dans les objectifs que nous avons identifiées de mobilisation et de maîtrise foncière. Les deux territoires français se distinguent par leur situation et leur structuration territoriales, et par les enjeux qu'elles impliquent, notamment en termes de construction de l'intercommunalité, et de relation à la grande ville voisine dans le cas du Voironnais. L'ensemble de ces enjeux sont assez classiques pour des agglomérations moyennes (DIACT, 2007) : nous sommes bien face à des territoires ordinaires.

Nous allons maintenant être conduits à examiner les réponses apportées par ces collectivités et en particulier par les communes à ces enjeux. Mais ces réponses sont liées à la manière dont les collectivités perçoivent le problème foncier local. Or celui-ci n'est pas perçu comme un problème global., mais de manière fragmentée On peut donc s'attendre à observer une construction très incrémentale des politiques foncières. Cela explique déjà en partie le manque de structuration apparente des politiques foncières locales et leur non-visibilité. Cela rejoint l'hypothèse 2, selon laquelle c'est le caractère technique des politiques foncières qui explique leur manque de visibilité. Nous voyons que la raison va au-delà de ce caractère technique, et tient aussi à la fragmentation du problème foncier local. Mais nous pouvons tout de même considérer que le problème foncier émerge à l'occasion de la mise en œuvre d'autres politiques (logement et aménagement) : c'est donc en partie parce qu'elles viennent en soutien de ces politiques que les interventions foncière ne sont pas liées à l'identification d'un problème foncier global et qu'elles ne sont pas affichées en tant que politiques publiques.

Chapitre 2 - Sources et méthodes d'analyse

Dans cette thèse, le champ d'analyse est à géométrie variable. Dans certains chapitres l'analyse porte sur toutes les communes pour lesquelles ont été effectués des entretiens, ainsi que sur les deux intercommunalités en question, les établissements publics fonciers locaux et les municipalités néerlandaises (chapitres 3, 7, 8 et 9). Dans d'autres chapitres, l'analyse se concentre sur une série d'études de cas, soit huit communes françaises et quatre municipalités néerlandaises (chapitres 4, 5 et 6). Ce qui distingue surtout ces deux champs d'investigation c'est l'importance et la précision des sources utilisées, plus nombreuses et précises pour les études de cas. Pour ces deux champs d'investigation, certaines sources sont communes, principalement des entretiens semi-directifs. Selon les chapitres, l'analyse s'appuiera soit uniquement sur les sources globales, soit sur les sources globales et les sources spécifiques.

1 - Les entretiens, source principale

Les entretiens semi-directifs constituent la principale source de notre travail. Nous avons réalisé une série d'entretiens auprès des acteurs des trois territoires étudiés entre janvier 2012 et octobre 2013. 38 entretiens ont été réalisés, dont 22 dans le Voironnais, 11 en Beauvaisis et 5 aux Pays-Bas. Pour choisir les acteurs auprès desquels réaliser des entretiens, nous nous sommes appuyé sur différents critères :

- *les communes* : nous souhaitions réaliser des entretiens dans les villes centres ainsi que dans un certain nombre de communes qui seraient représentatives de la diversité de situation et de profils au sein des intercommunalités. Nous avons également essayé, dans la mesure du possible, d'obtenir un entretien avec un(e) élu(e) et un(e) technicien(ne) ;
- *les intercommunalités* : nous avons cherché à interroger des personnes de différents services, à savoir l'habitat/logement, l'aménagement et le foncier[1]. Là encore, l'objectif était de rencontrer à la fois des élus et des techniciens, mais cela n'a pas toujours été possible, notamment en ce qui concerne les élus ;
- *les acteurs proches* : des représentants des deux EPFs locaux ont été interrogés. D'autres entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs qui constituaient pour nous une source de connaissance du territoire. C'est le cas de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, de l'Établissement public du schéma de cohérence territoriale de la région grenobloise, du Conseil général de l'Isère et de la Direction départementale des territoires de l'Oise ;
- *les municipalités néerlandaises* : des entretiens ont étés réalisés à Nimègue même, ainsi que

1. La CAPV dispose d'un service foncier qui intervient sur l'habitat. Pour l'instant, le service foncier du Beauvaisis n'intervient que pour le développement économique.

dans quatre municipalités voisines, qui présentent des profils relativement variés. Un entretien à été réalisé à chaque fois, soit avec un élu, soit un technicien, soit les deux dans deux cas ;

- nous ne pouvons omettre un dernier critère évident mais essentiel : les entretiens ont été réalisés auprès des acteurs qui ont bien voulu nous recevoir. Dans plusieurs cas nous n'avons pu mener les entretiens que nous souhaitions.

A la lecture de la liste des entretiens on s'aperçoit d'un décalage quantitatif entre le Voironnais et le Beauvaisis. Dans ce dernier territoire, moins d'entretiens ont été réalisés, ce qui s'explique de différentes manières. Nous venons de l'évoquer, nous avons eu certaines difficultés à obtenir des rendez-vous dans de nombreuses communes. Ce fut le cas à Rochy-Condé et Tillé, où une fin de non recevoir a été adressée à nos sollicitations, et à Saint-Paul et Troissereux, où malgré des premiers contacts encourageants, les élus et techniciens n'ont plus répondu à nos demandes par la suite.

La plupart des communes étudiées étant de petite taille, elles ne disposent pas d'un service urbanisme dédié. Nous ne pouvions pas, comme dans le Voironnais, rencontrer de responsable de l'urbanisme, mais seulement un(e) élu(e) (Allonne, Milly-sur-Thérain, Rainvillers, Savignies). La mutualisation de certains services entre l'intercommunalité et la ville de Beauvais dans le domaine de l'aménagement diminue également mathématiquement le nombre d'entretiens. Enfin, la phase de terrain en Beauvaisis a été effectuée principalement après celle en Voironnais. Une partie des entretiens dans le Voironnais ont avant tout constitué pour nous des moments de découverte du système local de l'aménagement, que nous n'avions approché que partiellement lors de notre cursus universitaire. Notre pratique de l'entretien n'étant pas encore totalement au point, il y a également un certain nombre d'entretiens en Voironnais dont le contenu ne nous est pas apparu satisfaisant, ce qui nous a incité à multiplier les rencontres. Lors de la phase de terrain dans le Beauvaisis, celle dans le Voironnais étant pour l'essentiel terminée, nous avions l'impression d'avoir déjà une partie des réponses à nos questions et d'avoir déjà une grande partie du matériau nécessaire. Il ne nous semblait donc pas nécessaire de multiplier les entretiens. Et de fait, à partir d'un certain seuil, le contenu des entretiens avait tendance à être redondant, validant ainsi nos premières analyses, mais n'apportant pas de nouvelles pistes de réflexion ni n'invalidant l'analyse. Jean-Claude Kaufmann parle à ce propos de « saturation » : les modèles « sont dégagés progressivement de l'observation. Au début ils sont très flous et sans cesse remis en cause par de nouvelles observations. Puis ils deviennent plus nets et se stabilisent, les faits confirmant les grandes lignes et précisant des points de détails ; jusqu'au moment où il est possible de considérer qu'il y a saturation : les dernières données recueillies n'apprennent plus rien ou presque » (Kaufmann, 2011, p. 29). Dans le cas de notre travail, la saturation a été atteinte peu après les premiers entretiens en Beauvaisis, ce qui ne nous a pas empêché d'en réaliser d'autres. Cela ne signifie pas que les deux terrains ont reçu un traitement différent. L'analyse est la même dans les deux cas, et le nombre d'entretiens en Beauvaisis était suffisant pour mener notre travail.

Tableau 2.3 - Liste des entretiens utilisés dans la thèse

Institution	Fonction	Date
VOIRONNAIS		
Établissement Public du SCOT de la région grenobloise	Chargé de mission, suivi du SCOT et des PLU pour le secteur Voironnais	9 janvier 2012
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	Responsable du service aménagement et planification	9 janvier 2012
Agence d'urbanisme de la région grenobloise	Responsable du pôle habitat et ville et de l'équipe projet du territoire du Pays Voironnais	10 janvier 2012
Commune de Voiron	Directeur du service urbanisme	12 janvier 2012
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	Responsable du service foncier	28 février 2012
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	Responsable du service habitat	28 février 2012
Commune de Voreppe	Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire	28 février 2012
Commune de Moirans	Responsable du service aménagement et urbanisme	29 février 2012
Commune de Voreppe	Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme et Responsable du service urbanisme et foncier	29 février 2012
Agence d'urbanisme de la région grenobloise	Chargé d'étude foncier	1er mars 2012
Commune de Massieu	Maire	1er mars 2012
Établissement public foncier local du Dauphiné	Directeur adjoint	2 mars 2012
Commune de La Murette	Adjoint en charge de l'urbanisme	5 mars 2012
Commune de Tullins	Responsable du service urbanisme	6 mars 2012
Commune de Paladru	1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine	6 mars 2012
Commune de Rives	Maire	7 mars 2012
Conseil Général de l'Isère	Responsable du service habitat	8 mars 2012
Commune de Saint-Etienne-de-Crossey	Adjointe en charge de l'urbanisme et du développement durable	12 mars 2012
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	Président	16 mars 2012
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	Responsable du service habitat	5 juin 2013
Commune de Moirans	Maire	6juin 2013
Agence d'urbanisme de la région grenobloise	Chargé d'étude foncier	10 juin 2013
BEAUVAISIS		
Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais	Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération	10 janvier 2013
Commune d'Auneuil	Responsable du service urbanisme	14 février 2013
Commune de Milly-sur-Thérain	Maire	14 février 2013
Établissement public foncier local de l'Oise	Directeur	20 mars 2013
Commune de Beauvais	Responsable du service foncier	20 mars 2013
Commune de Rainvillers	Maire	22 mars 2013
Commune d'Allonne	Maire	22 mars 2013
Direction départementale des territoires de l'Oise	Chargée d'étude, service de l'aménagement territorial du Beauvaisis	25 septembre 2012
Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais	Directeur de l'aménagement	25 septembre 2013
Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais	Responsable du service habitat	21 octobre 2013
Commune de Savignies	Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire	21 octobre 2013
PAYS-BAS		
Municipalité de Nimègue	Responsable du service foncier	5 avril 2013
Municipalité de Groesbeek	Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement Responsable du service logement	15 avril 2013
Municipalité de Wijchen	Adjoint (*locoburgmeester*) en charge de l'environnement, de l'amén	17 avril 2013
Municipalité de Beuningen	Conseiller municipal (*Wethouder*) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement Responsable du service planification et aménagement	18 avril 2013
Municipalité de Ubbergen	Conseiller municipal (*Wethouder*) en charge de l'urbanisme et du logement	26 avril 2013

Les entretiens menés sont des entretiens semi-directifs, ou « compréhensifs » selon le terme de Jean-Claude Kaufmann. L'objectif de l'entretien avec des acteurs est de « comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent » (Pinson, Sala Pala, 2007, p. 556). L'entretien semi-directif consiste à guider le discours de l'interviewé, sans pour autant le contraindre dans la conduite de ce discours, et ce en s'appuyant sur une grille préalablement établie, mais qui peut être améliorée après les premiers entretiens. L'acteur interrogé doit pouvoir parler sans contrainte thématique trop forte. Le chercheur doit recentrer le propos lorsque l'interviewé a tendance à s'éloigner du sujet qui intéresse le chercheur. L'enchaînement des thèmes, la construction d'un argumentaire sont autant d'éléments que l'entretien semi-directif permet de relever.

Selon les types d'acteurs interrogés, notre grille d'entretien a varié. Dans le cas – majoritaire – des acteurs liés à une commune particulière, notre grille était construite en trois parties. La première visait à interroger l'acteur sur sa perception de la question foncière dans la commune, en essayant de le laisser lui-même définir cette « question foncière ». Dans cette partie nous abordions également les moyens utilisés ou envisagés par l'acteur pour répondre à cette question. Les questions posées n'avaient pas toutes directement trait au foncier, mais abordaient plus largement les questions d'urbanisme et de logement. Nous présentions d'ailleurs notre travail comme portant sur le foncier et l'urbanisme, de manière à ne pas enfermer l'entretien dans une définition restrictive de l'action foncière dont peuvent user certains acteurs. La seconde partie de l'entretien était axée sur les interventions précises de la commune, sur les opérations récemment terminées ou en cours et sur leur déroulement, et sur les outils utilisés. Dans un premier temps, nous laissions l'acteur énumérer lui-même les outils utiles pour mettre en œuvre

Carte 2.15 - Localisation des communes où ont été effectués des entretiens

une politique foncière. Ensuite, s'il nous semblait que certains outils n'avaient pas été évoqués, nous les citions nous-mêmes, en demandant à l'acteur quel usage il en faisait. La troisième partie était consacrée aux relations avec les autres acteurs. Il s'agissait alors d'amener l'interviewé à parler des relations qu'il (ou son service) entretenait avec d'autres acteurs autour de la question foncière et de l'urbanisme. Bien sûr cette grille était flexible, puisqu'il est souvent arrivé qu'un interviewé évoque spontanément dès le début de l'entretien des thèmes que nous prévoyions d'aborder à la fin. Dans ce cas, nous choisissions en général de poursuivre sur ce thème puisqu'il émanait directement de l'acteur. La grille était un peu différente selon que nous interrogions un élu ou un technicien, mais la construction générale restait la même. Pour les représentants des intercommunalités, la grille était sensiblement la même, avec tout de même des adaptations selon les services interrogés.

Concernant les établissements publics fonciers locaux nous abordions moins directement la question de l'intervention foncière elle-même. La première partie de l'entretien était consacrée au recueil d'informations sur l'état des marchés locaux, que ces acteurs connaissent bien. Ensuite, nous les interrogions sur leur manière de travailler et sur les méthodes et outils utilisés, en nous appuyant sur des exemples préalablement connus ou qui auraient émergés au cours de l'entretien. Comme pour les communes et les intercommunalités, nous abordions ensuite les relations avec les autres acteurs. Enfin, nous avons souhaité recueillir leur point de vue sur les politiques foncières menées dans les territoires étudiés, et sur les évolutions qu'ils observent dans ce domaine. L'entretien portait alors plutôt sur le point de vue analytique de l'acteur lui-même.

Au Pays-Bas, les entretiens ont été menés en anglais, et étaient construits de manière similaire, avec tout de même une plus grande partie « informative » pour comprendre le système local de l'aménagement et le positionnement de l'acteur au sein de ce système.

La plupart des entretiens ont une double visée : recueillir à la fois le discours des acteurs et un certain nombre d'informations factuelles sur les outils utilisés, les opérations menées, etc. Dans la majorité des cas, nous apportions lors de l'entretien un fond cadastral de la commune ou de parties de la commune[2]. Nous proposions à l'interviewé, au moment d'évoquer les outils, les interventions et les opérations menées, de se référer à ce fond pour les localiser. Cela permettait de revenir sur l'échelle au cœur du foncier, celle de la parcelle, mais également de faire remonter des éléments que nous n'avions pas repérés lors du travail préparatoire (un lotissement, une nouvelle voirie, une préemption, etc.). Cette utilisation du fond cadastral s'est révélée particulièrement intéressante puisque les acteurs, ayant une visualisation de leur espace d'intervention sous les yeux, étaient par exemple plus enclins à se remémorer les différentes phases d'une opération.

2. Ou encore, dans le cas des EPFs, des fonds cadastraux des différentes communes dans lesquelles nous savions qu'ils intervenaient.

Certains interlocuteurs dans les deux territoires français sont à la fois représentants d'une commune et de l'intercommunalité. C'est le cas de plusieurs élus communaux rencontrés. Étant donné le mode de représentation dans les établissements publics de coopération intercommunale, où les membres du conseil communautaires ne sont pas élus directement pour cette charge mais désignés par les conseils municipaux, les élus intercommunaux sont tous élus communaux. Cette double appartenance peut poser problème dans le cadre d'entretiens où nous cherchons à connaître les politiques propres des différentes institutions, mais aussi à comprendre leurs relations dans le domaine foncier. Pour surmonter cette difficulté, nous avons réalisé les entretiens en nous concentrant uniquement sur l'expérience communale de l'élu, notamment parce que ses fonctions au sein de l'intercommunalité n'interrogent pas la dimension foncière. Pour l'entretien avec le président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, qui est maire de Le Pin, nous avons à l'inverse centré l'entretien sur sa fonction intercommunale. En raison de l'importance de cette fonction nous souhaitions utiliser tout le temps d'entretien disponible pour aborder la question de l'intercommunalité, d'autant plus que la commune de Le Pin ne fait pas partie de nos études de cas. Dans ces cas, la distinction entre les deux collectivités s'est faite sans difficulté, ces élus étant tout à fait habitués à se positionner en tant qu'élu communal plutôt qu'intercommunal et inversement.

Dans d'autres cas, cela s'est s'avérer plus compliqué. La maire de Beauvais est présidente de la communauté d'agglomération, et la commune comme l'intercommunalité sont centrales dans nos analyses. Lors de l'entretien avec le directeur de cabinet de la maire, il était donc nécessaire d'aborder les deux échelons, sans pour autant les confondre. Nous avons donc divisé l'entretien en deux parties, et nous avons, à chaque que cela nous semblait nécessaire, demandé à l'interviewé de préciser s'il parlait de la commune ou de l'intercommunalité. Nous avons procédé de la même manière avec le Directeur de l'aménagement de la Communauté d'agglomération du Beauvaisis. Dans les deux cas, lorsque nous ne pouvons distinguer à quel échelon fait référence l'interlocuteur, nous nous abstenons de rapporter son propos et d'en tirer des conclusions.

2 - Les études de cas et leurs sources spécifiques.

L'objet central de notre thèse est l'analyse des décisions et interventions des communes qui participent des objectifs de mobilisation et de maîtrise foncière. Nous avons expliqué en introduction la spécificité de notre démarche qui consiste à ne pas définir *a priori* ce qu'est une politique foncière, mais au contraire à laisser émerger, à partir du travail de terrain et de récolte d'informations, ce que font concrètement les communes pour mobiliser le foncier à destination du logement. C'est donc l'ensemble des décisions communales qui va constituer le matériau principal de l'analyse qui suit. Pour la mener à bien, nous nous sommes concentré sur huit études de cas. Avant de présenter leurs sources spécifiques, nous présentons ici ces huit communes.

2.1 - Études de cas : huit communes aux profils variés

L'analyse conduite notamment dans les trois chapitres suivants s'appuie sur l'étude détaillée de huit communes (quatre par intercommunalité). Ces huit communes ont été choisies parce qu'elles présentaient une diversité selon plusieurs critères :

- leur *taille et les moyens* qui peuvent être liés à cette taille. La taille d'une commune joue directement sur les services qu'elle peut mettre en place, et nous pouvions supposer que cela pouvait avoir un impact sur ses interventions foncières. De même la « richesse » des communes, qui peut être approchée à travers son potentiel financier[3] et partiellement par le revenu médian de ses habitants, peut conférer à la commune des moyens plus ou moins étendus pour mener à bien une politique foncière ;
- leur *localisation* dans l'intercommunalité, dans le sens où cela correspond à un *profil* territorial spécifique : nous avons ainsi choisi une commune centre (Beauvais), des communes avec un profil urbain (Moirans, Voreppe), d'autres plutôt périurbaines (Allonne, Milly-sur-Thérain), d'autres enfin avec un profil rural (Massieu, Paladru, Savignies). Ces profils ne sont bien sûr que théoriques et ne sont pas figés. S'il est indéniable que Beauvais est bien une commune centre avec un profil urbain, pour d'autres communes la catégorisation est plus complexe : Voreppe est-elle un pôle urbain secondaire ou une commune périurbaine ? Savignies n'est-elle pas déjà une commune périurbaine plus que rurale d'un point de vu fonctionnel ? Cette catégorisation s'appuie ainsi avant tout sur des critères morphologiques ;
- les *enjeux* communaux en termes de foncier et d'aménagement : toutes ces communes présentent des enjeux spécifiques. Nous ne présentons pas ici ces enjeux en détail, mais en voici quelques exemples : à Moirans, un des enjeux centraux est la reconquête d'une friche industrielle en plein tissu constitué. A Massieu, l'enjeu est plutôt celui de la préservation de formes douces d'urbanisation en accord avec l'environnement naturel et paysager. Mais toutes ces communes partagent les enjeux que nous avons relevés au chapitre précédent, et en particulier celui de la production de logement.
- le dernier critère qui nous a conduit à choisir ces huit communes a été celui de la *présence apparente ou non de politiques foncières*. Des recherches préalables sur les sites internets communaux et intercommunaux, ainsi que les entretiens menés auprès des établissements publics fonciers, de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise ou de la direction départementale des territoires de l'Oise ont permis d'identifier des communes prenant des initiatives dans le domaine foncier. Pour la plupart, ces huit communes font un peu plus que les autres en matière de politique foncière. Si nous considérons que la non-intervention foncière peut constituer en soi un choix, les

3. Le potentiel financier d'une commune correspond à l'addition du potentiel fiscal (les ressources qu'une commune peut potentiellement tirer de sa base fiscale) et des dotations effectivement reçues de l'État, notamment la dotation globale de fonctionnement : « le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal majoré du montant perçu par la commune l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire définie à l'article L. 2334-7 du présent code » Code général des collectivités territoriales, article L. 2334-4, alinéa IV.

Carte 2.16 - Les comunes des études de cas

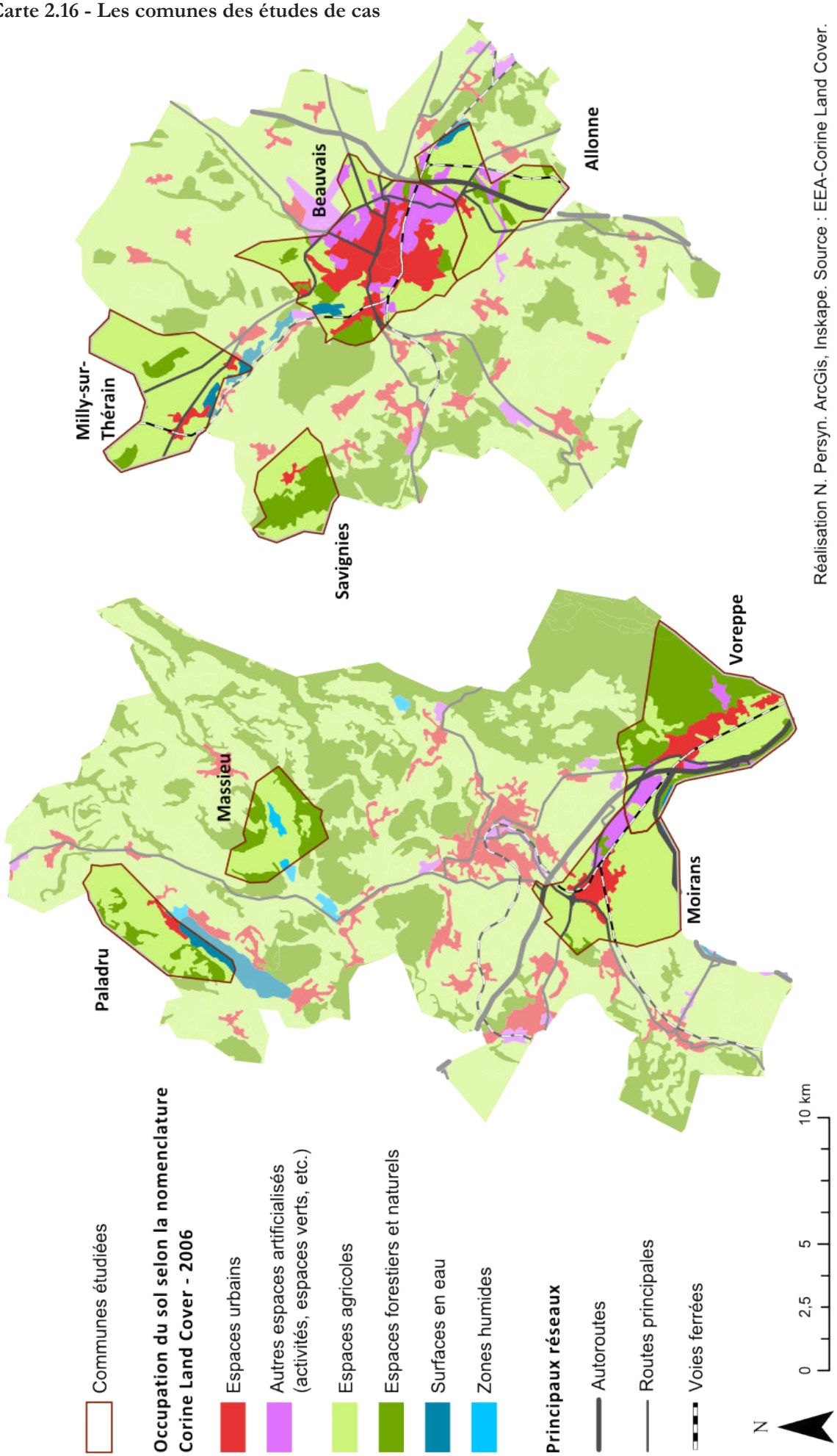


Tableau 2.4 - Quelques éléments sur les études de cas

	Population en 2010	Croissance de la population 1999-2010 (%)	Superficie	Densité hab/km²	Profil morphologique	Budget annuel moyen entre 2006 et 2012 (charges de fonctionnement + investissement) en milliers d'€	Potentiel financier en €/habitant	Revenu médian par UC en 2010	Présence d'un document d'urbanisme	Service urbanisme (au moins un poste dédié)	Service foncier (au moins un poste dédié)	Entretiens réalisés
Massieu	762	10,8	10,5	72,1	Rural	707	514,6	19058	POS	Non	Non	Maire
Moirans	7780	3,9	20,1	386,0	Périurbain	16286	1194,7	19435	PLU	Oui	Non	- Maire - Responsable urbanisme
Paladru	1087	25,7	12,6	86,5	Rural	1756	986	19759	PLU	Oui	Non	Adjoint urbanisme
Voreppe	9847	6,7	29,1	338,7	Périurbain	19638	1459,1	22379	PLU	Oui	Non	- Maire - Responsables urbanisme et foncier
Allonne	1572	25,1	15,5	101,6	Périurbain	2771	1980,1	22851	PLU	Oui	Non	Maire
Beauvais	54711	-1,2	33,3	1626,8	Ville-Centre	115374	1367,4	15987	PLU	Oui	Oui	. Directeur de cabinet de la Maire . Responsable aménagement . Responsable foncier
Milly-sur-Thérain	1698	11,8	19,6	85,2	Périurbain	1511	755,8	20240	PLU	Oui	Non	Maire
Savignies	719	-7,5	9,8	72,0	Rural	653	663,2	22490	PLU	Non	Non	Adjoint urbanisme

entretiens sont quasiment suffisant pour le relever et l'expliquer. Les analyses plus poussées sur nos huit cas sont aussi nécessaires parce que des actions étant entreprises, il faut les analyser à partir d'autres sources que les entretiens.

La plupart de ces communes ont été choisies après un entretien, au cours duquel le cas nous est apparu intéressant. Le choix s'est fait en situation de terrain, et non uniquement sur ces critères démographiques, géographiques ou politiques. Cela explique l'absence de certaines communes dans le panel : les difficultés à obtenir des entretiens, ou le fait que des entretiens aient été peu intéressants sur le fond, ont pu nous conduire à écarter certaines communes. C'est notamment le cas de Voiron. Puisque Beauvais fait partie des huit communes, pourquoi pas la ville-centre du Voironnais ? La première raison est que les entretiens ont été très compliqués à obtenir Nous n'avons notamment pas pu rencontrer d'élus communaux directement impliqués dans le domaine foncier ou dans le domaine de l'urbanisme, sans parler du maire. Un problème similaire s'est posé concernant les techniciens : à part avec le responsable de l'urbanisme, nos demandes de rendez-vous n'ont pas abouti. Or nous considérons que pour des communes qui disposent d'un service foncier à part entière, il était nécessaire de rencontrer plusieurs techniciens, ce que nous n'avons pas pu faire. L'autre raison qui nous à conduit à écarter Voiron est que la commune était alors étudiée par Thierry Vilmin et Marie Llorente dans le cadre d'un rapport au PUCA (Vilmin, Llorente, 2012)(. Même si cette étude ne s'inscrit pas dans la même démarche que la notre (les auteurs approchent le système d'aménagement à partir d'une analyse néo-institutionnelle), elle aborde de nombreux éléments des deux opérations majeures actuellement en cours de réalisation. Travailler sur Voiron aurait ainsi pu nous conduire à être redondant avec cette étude. Finalement, le cas de Voiron n'a pas été intégré au rapport final des deux chercheurs, ce que nous ne pouvions anticiper.

Des fiches présentent les communes étudiées en annexes.

2.2 - Les sources spécifiques aux études de cas : délibérations et documents municipaux

En matière de foncier, les sources sont relativement rares et dispersées. Les services publics disposant d'informations qualitatives précises sur les parcelles sont peu nombreux. De plus l'accès à ces informations est parfois complexe. Les services de France Domaine, qui recensent les mutations foncières, ainsi qu'un certain nombre d'informations qualitatives à l'échelle de la parcelle, sont répartis par canton, ce qui multiplie les interlocuteurs locaux dans le cadre d'une étude comme la notre. En outre ils ne cèdent pas leurs informations gratuitement, et le coût global pour utilise cette source étant trop élevé[4], nous avons dû rapidement écarter cette piste. De même, les recensions des propriétés communales ou des transactions foncières communales ne sont pas systématiques. Si nous avons pu parfois en obtenir, cela ne pouvait constituer une source majeure.

4. A 12 € environ par parcelle, on comprend que d'obtenir des données précises, ne serait-ce que pour quelques opérations aurait été trop onéreux.

Nous avons travaillé à partir de sources moins directes, qui permettaient tout de même une certaine exhaustivité. Les entretiens nous apportent des éléments factuels concernant les opérations et les décisions prises par les communes. Ensuite, nous mobilisons des sources documentaires qui constituent pour certaines tout autant des documents de recueil d'information que des objets d'étude en eux-mêmes. Toutes ces sources n'étaient pas disponibles pour toutes les communes, mais les principales d'entre-elles l'étaient. Voici ces sources par ordre d'importance pour notre analyse :

- les *comptes-rendus des délibérations des conseils municipaux*. Cette source majeure nous renseigne sur l'ensemble des décisions prises par les communes. Dans certaines communes, les comptes-rendus retranscrivent les débats qui ont eu lieu lors du conseil, ce qui nous permet de juger des motivations des élus pour telle ou telle décision. En nous appuyant sur cette source nous pouvons examiner *toutes* les décisions des communes, et ce sans nous enfermer dans un champ d'intervention déterminé par la commune elle-même. Ainsi nous ne nous sommes pas cantonnés aux décisions s'inscrivant dans le seul domaine « urbanisme - foncier » qui est souvent présent dans les ordres du jour. Cela est cohérent avec notre choix de ne pas définir *a priori* ce qu'est une politique foncière. Nous avons relevé toutes les décisions liées aux objectifs de mobilisation et maîtrise foncière ;
- les *documents d'urbanisme*, plans d'occupation des sols ou plans locaux d'urbanisme selon les cas. Toutes les communes étudiées ont un document d'urbanisme en vigueur, plus ou moins ancien. Ces documents sont d'abord appréhendés comme objets d'étude, notamment au chapitre suivant : en tant que document réglementaires, ils ont un effet sur les interventions foncières de la commune et des autres acteurs. Mais ils sont aussi des sources d'information, pour déterminer par exemple la localisation exacte des emplacements réservés, ou pour connaître les contraintes d'urbanisme qui concernent une parcelle précise ;
- les *documents opérationnels*, comme des dossiers de création et de réalisation de zone d'aménagement concerté, des règlements et permis d'aménager de lotissement, des dossiers de permis de construire ;
- des *documents de travail internes à la commune*. Certaines communes nous ont communiqué des documents qu'elles ont établis et qui constituent une source d'information précieuse. C'est par exemple le cas des listes des transactions foncières et immobilières de la commune pendant une période donnée (parfois appelées « bilan foncier »). Le nombre et la précision de ces documents varient entre les communes. Toutes ne les ont pas établis, et d'autres n'ont pas souhaité nous les transmettre ;
- des *documents de travail externe*s émanant d'autres acteurs. C'est le cas de documents produits par des opérateurs dans le cas de certains projets, ou de tout autre document qui peut nous apporter des informations concernant la localisation exacte de certains projets, leur contenu, leur mode de financement, etc.

Ces sources sont présentées en fin de thèse dans la section «références».

Avec un statut quelque peu différent des sources présentées ci-dessus, le cadastre a représenté une source d'information importante, mais plutôt indirecte. Le cadastre est accessible sous différentes formes via le site *Géoportail*[5] ou le site ministériel *cadastre.gouv.fr*[6], qui sont tous deux des sites internet à destination du grand public. Les informations concernant chaque parcelle sont peu nombreuses : nous pouvons en connaître la localisation, le numéro et la surface. Ces sites nous ont toutefois été utiles pour identifier et localiser des parcelles concernées par des décisions publiques d'abord, et pour reconstruire parfois la logique de ces interventions. Il existe un décalage temporel de plusieurs années entre les deux sites : si le cadastre présenté sur le *Géoportail* n'a pas été mis à jour depuis 2010 dans les départements qui nous concernent, *cadastre.gouv.fr* propose des informations très récentes (moins d'un an en général). Ce décalage nous a permis de reconstituer parfois des découpages ou des regroupements parcellaires liés à des opérations.

Les sources présentées ci-dessus ont également pu être mobilisées pour des analyses en dehors des études de cas, pour compléter ou préciser ponctuellement les informations obtenues en entretien, mais non de manière systématique.

Les sources recueillies couvrent une fenêtre temporelle d'une dizaine d'année, de 2002 à 2013 environ. Dans la mesure du possible, nous avons pris en compte les délibérations municipales pour cette période, de même que les décisions des communautés d'agglomération à partir de dates charnières : à partir de 2000 pour le Pays Voironnais, année où la communauté de communes s'agrandit et devient communauté d'agglomération, et à partir de 2004 pour le Beauvaisis, date de la création de la communauté d'agglomération. Cette fenêtre temporelle est assez large pour laisser percevoir des changements significatifs que nous analyserons notamment dans le dernier chapitre.

3 - Méthode d'analyse

3.1 - Dégrossissage du matériau brut

Les sources mobilisées permettent de récupérer un matériau brut. L'analyse consiste ensuite à travailler ce matériau pour d'abord le dégrossir[7] et ensuite le restituer dans les différents

5. *Le site* www.geoportail.fr est un site public édité par l'Institut national de l'information géographique et forestièren (IGN) qui compile une série de données cartographiques pour le territoire français. Le cadastre y est consultable, sous la forme d'une image (aucune information n'est donc associé aux parcelles).
6. *Le site* www.cadastre.gouv.fr est un site du ministère de l'économie et des finance qui permet la consultation du cadastre en version numérisée et vectorisée. La recherche peu s'effectuer par numéro de parcelle ou par adresse. Pour chaque parcelle, il est possible de connaître le numéro, l'adresse et la surface.
7. Selon le Petit Robert, dégrossir signifie « travailler (qqch.) dans une matière brute de manière à donner une première forme imparfaite, avant la forme définitive. »

chapitres. Le matériau (entretiens et sources textuelles) se présente donc sous trois formes : une forme brute, une forme dégrossie, une forme finalisée. Le matériau sous sa forme brute ne sera bien sûr pas restitué ici. Le matériau dégrossi sera restitué en partie dans la thèse. C'est principalement sous sa forme finalisée que le matériau apparaîtra au fil des chapitres pour venir étayer et illustrer le propos.

La première étape du travail a donc constitué en un dégrossissage du matériau récolté à partir des différentes sources. Pour les entretiens, il n'existe pas véritablement d'étape de dégrossissage. La seule transformation subie par le matériau est la retranscription des entretiens, et la forme finalisée est donc en quelque sorte identique à la forme brute. Cette étape est cependant importante dans le travail du chercheur, puisque la retranscription permet une première analyse, ainsi qu'un retour sur la conduite de l'entretien, de manière à pouvoir l'améliorer par la suite. Pour le matériau qui concerne les décisions publiques, issu de sources spécifiques, le travail de dégrossissage a été important, et s'est fait sous trois formes :

- l'ensemble des décisions publiques concernant une opération ou une commune dans sa totalité et étant liées aux enjeux de mobilisation et de maîtrise foncières sont compilées dans un tableau, par ordre chronologique, qui permet donc d'avoir une approche globale de l'action publique communale en matière de foncier ;
- un autre type de tableau compile l'ensemble des transactions foncières dans lesquelles est impliquée une commune, par ordre chronologique. Pour chaque transaction sont présentées les parcelles concernées, ainsi que, dans la mesure du possible, leur surface, et le montant de la transaction ;
- l'ensemble des transactions et des décisions communales qui ont une inscription spatiale (périmètre d'étude, emplacement réservé, etc.) sont présentés sous forme cartographique au chapitre 5.

Ces tableaux et cartes ont constitués des outils d'analyse intermédiaires, qui nous ont permis de construire notre analyse. Cette manière de faire s'inscrit dans la démarche, présentée en introduction, de reconstruction d'une politique publique à partir de la multiplicité des décisions qui concernent la mobilisation et la maîtrise foncière. Pour les documents d'urbanisme des études de cas, une étape de dégrossissage a également été nécessaire. Les légendes et appellations des zonages des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols n'étant pas identiques alors que le contenu de ces zonages est souvent similaire, nous avons cartographié ces zonages avec une légende simplifiée, pour faciliter la comparaison.

La deuxième étape, après ce dégrossissage, est l'analyse elle-même. Elle s'appuie principalement sur deux catégories d'analyse, la mobilisation et la maîtrise foncières. Ces deux catégories traversent l'ensemble des chapitres, et constituent le fil rouge de l'analyse. Selon les chapitres, d'autres catégories d'analyses seront mobilisées : spatialisation, contours de l'action publique, etc. Ces catégories seront présentées dans les chapitres où elles sont utilisées.

Tableau 2.5 - Exemple de tableau intermédiaire pour l'analyse (extraits) : opération SADAC à Moirans

Date	Acteur	Type d'intervention	Description de l'action	Mobilisation	Maîtrise
Avant 2004	Commune	Transaction foncière	Achats successifs des parcelles AP n° 268, 236, 243, 100, 287, 108, 237, 238, 239, 241, 286	++	++
oct.-05	Commune	Etude / projet	Création du périmètre d'étude pour la reconversion du secteur SADAC.	/	+
nov.-06	Commune	Planification	Arrêt du PLU : Zone Aub, orientations d'aménagement, emplacement réservé	+	++
déc.-06	Commune	Transaction foncière	Achat de la parcelle AP n° 164 : amiable	++	++
janv.-07	Propriétaire	Transaction foncière	Le propriétaire SADAC met en vente les parcelles AP n° 248, 148, 149, 347, 250 et 346	++	/
mars-07	Opérateur	Transaction foncière	Compromis de vente pour terrains SADAC : Bouygues / Cogeco	+	/
déc.-07	Opérateur	Négociation	Les promoteurs se retirent du projet	--	--
nov.-09	Commune	Transaction foncière	Echange de parcelle sans transaction financière : dernière propriété sur le secteur nord de Sadac (AP n°235, 240, 237p) contre une propriété communale Le Vergeron (AV n°241p)	++	++
janv.-10	Propriétaire	Evènement biographique	Décès du propriétaire du terrain. Sa fille baisse le prix de 7 millions à 2 millions	++	/

Tableau 2.6 - Exemple de tableau recensant les transactions. Commune de Moirans, opération Le Bourg.

Date	N° Pacrelle	Ancien propriétaire	Nouveau propriétaire	Prix final	Surface m²	Portage foncier	Type transaction
2005	AT 489	Partuculier	Commune	95000	385	Non	Amiable
2006	AT 296	Particulier	Commune	600000	1585	CAPV	Préemption
	AT 297				1243		
	AT 347				210		
2006	AT 362	Particulier	Commune	620000	781	CAPV	Préemption
	AT 277				1117		
2007	AT 283	Particulier	Commune	238000	318	Non	Amiable
2008	BN 4	Particulier	Commune	300000	701	Non	Amiable
	BN 153						
	BN 154						
2009	AT 282	Particulier	Commune	375000	429	CAPV	Amiable
	AT 267				130		
2011	AT 355	Particulier	Commune	300000	1209	Non	Expropriation
	AT 292	Particulier	Commune		604		
	AT 293	Particulier	Commune		925		
2012	AT 284	Particulier	Commune	15000	50	Non	Amiable
2012	AT 285	Particulier	Commune	180000	267	EPFL	Amiable
2012	AT 282	Commune	SEMCODA	564000	429	/	Vente
	AT 267				130		
	AT 362				781		
	AT 277				1117		
	AT 283				318		

3.2 - Le statut du terrain néerlandais

Les municipalités néerlandaises ont un statut particulier dans notre thèse. Elles ne participent pas d'une véritable comparaison dans laquelle les différents territoires observés auraient le même poids dans l'analyse. Notre problématique comme notre analyse sont centrées sur les cas français. Un certain nombre de questions qui se posent en France ne se posent pas aux Pays-Bas, comme le rôle des intercommunalités. De plus nous ne disposons pas de sources similaires pour les municipalités néerlandaises et françaises. Nous ne sommes pas en mesure d'analyser les délibérations municipales néerlandaises, en raison de la langue. Cette asymétrie des sources fait que nous ne pouvons accorder le même statut aux cas français et néerlandais.

Le travail de terrain aux Pays-Bas vient surtout éclairer nos observations concernant les cas français : soit par contraste, pour relever les différences et ainsi souligner les spécificités françaises dans la conduite des politiques foncières locales ; soit par similitude, pour replacer les cas français dans un contexte plus large. Des éléments qui peuvent nous paraître nouveaux ou exceptionnels peuvent en effet s'avérer anodins dans le contexte néerlandais. Les cas néerlandais ne sont ainsi pas convoqués dans tous les chapitres, mais de manière ponctuelle, lorsque nous pouvons y déployer les mêmes catégories d'analyse (notamment la mobilisation et la maîtrise foncière, mais également la spatialisation) et les mêmes questionnements que pour les cas français.

*

* *

Les sources et la méthode présentées ci-dessus vont nous permettre de comprendre ce que font les communes un matière de foncier à destination de l'habitat, et comment les décisions et interventions, même minimes, construisent des politiques foncières plus ou moins visibles et plus ou moins cohérentes. Parmi ces décisions, l'élaboration du plan local d'urbanisme est centrale, en ce qu'il est l'instrument de la régulation du droit des sols, et c'est ce point que nous allons maintenant aborder.

Chapitre 3 - Le plan local d'urbanisme, premier outil de politique foncière ?

Le plan local d'urbanisme est le « premier outil des politiques foncières des collectivités locales » (Observatoire régional du foncier en Ile-de-France, 2010). Il est la première condition nécessaire à la mobilisation foncière, puisqu'il détermine les espaces constructibles. Il n'est cependant pas suffisant pour que la mobilisation des terrains soit effective, puisqu'un terrain constructible ne sera pas forcément construit. Le plan local d'urbanisme est également le premier élément de maîtrise foncière, à travers son volet réglementaire, mais lui aussi s'avère souvent insuffisant. Ce document d'urbanisme intervient sur le foncier à plusieurs titres :

1. il détermine, parcelle par parcelle, les usages du sol possibles. A ce titre, il faut garder à l'esprit que le plan local d'urbanisme est avant tout un outil de localisation de la croissance urbaine ;
2. il distribue les droits à bâtir, et contribue à fixer la valeur des terrains. Différents articles du règlement (coefficient d'occupation du sol, distance aux limites de propriété, hauteur réglementaire), conduisent à déterminer une enveloppe en trois dimensions, qui peut se traduire en termes de surface de plancher constructible[1]. Plus cette surface est importante, plus le foncier aura de valeur puisque les revenus tirés de la construction (vente ou location) seront plus élevés. Le plan local d'urbanisme est donc un acte extrêmement important, qui revêt une dimension économique, et qui n'est jamais neutre ;
3. il peut instituer diverses servitudes qui frappent la propriété privée : orientations programmées d'aménagement, emplacement réservé pour équipement public, servitude de mixité sociale, etc.

Dans ce chapitre nous n'aborderons que les deux premiers points, le troisième sera abordé dans le chapitre suivant. Alors que les usages des sols et les droits à bâtir seront nécessairement fixés dans un plan local d'urbanisme, puisque c'est bien là la nature du document, il n'est pas obligatoire de définir des servitudes. L'utilisation des servitudes par les communes pour mobiliser et maîtriser le foncier relève donc plus de la définition de politiques foncières différenciées, les communes en faisant des usages variés. Deux questions nous guideront dans ce chapitre. La première concerne la spatialisation du développement urbain, et il s'agit alors de comprendre en direction de quels espaces les communes décident d'orienter la production de logements. La seconde vise à déterminer si les plans locaux d'urbanisme des communes étudiées sont

1. Jusqu'en 2012, le code de l'urbanisme utilisait la surface hors œuvre brute, ou SHOB, définie comme « la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction » (Article R.112-2 du Code de l'urbanisme au 1° janvier 2011) et la surface hors œuvre nette, ou SHON, définie comme « la surface hors œuvre brute de cette construction après déduction » de plusieurs surfaces (combles, balcons, etc.) (Article R.112-2 du Code de l'urbanisme au 1° janvier 2011). A partir de 2012, la surface de référence pour le Code de l'urbanisme est la surface de plancher, c'est-à-dire « la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment » (Article R.112-2 du Code de l'urbanisme au 1° janvier 2012).

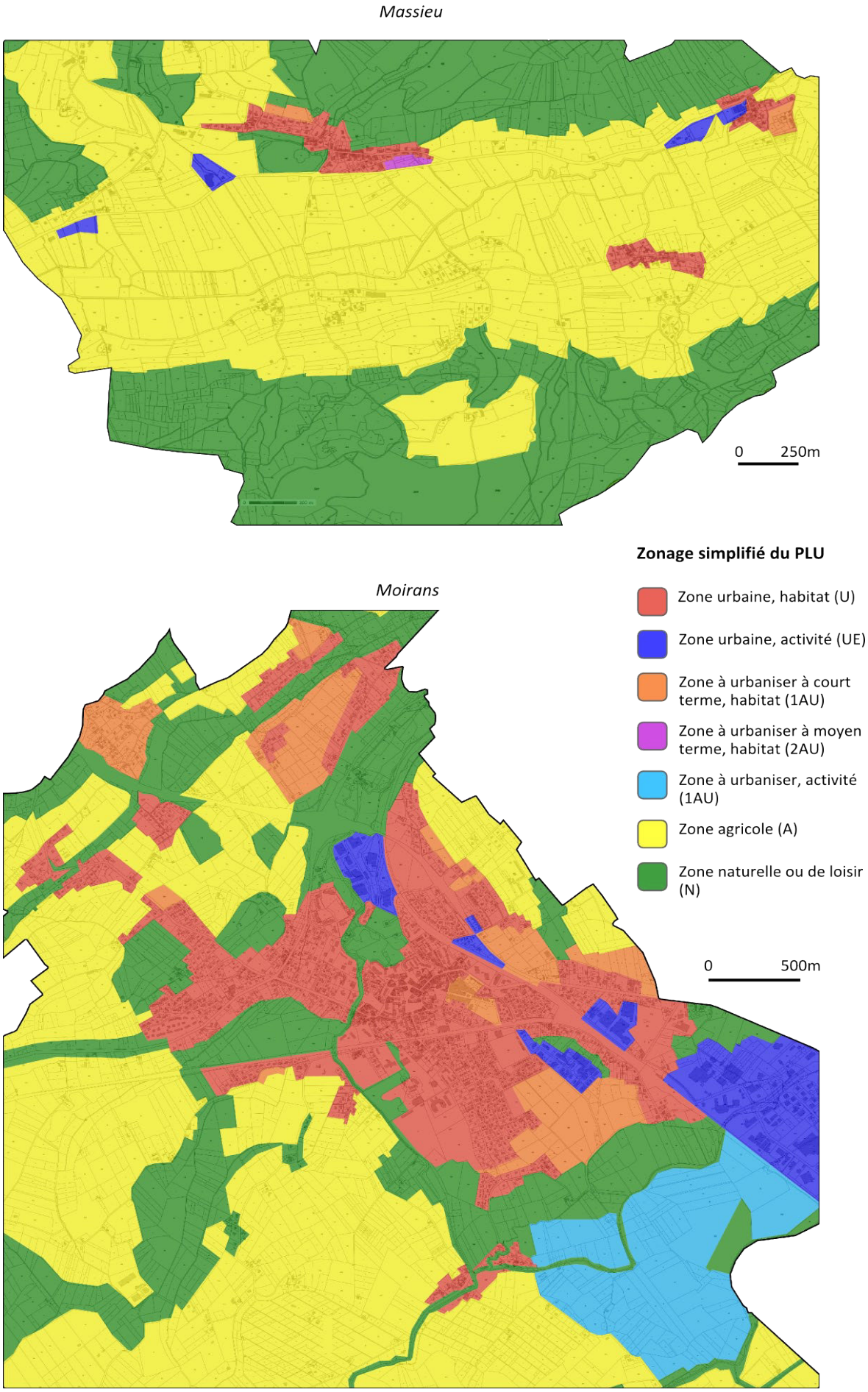
véritablement constitutifs d'une politique foncière : énoncent-ils des modalités de mobilisation et de maîtrise foncière, modalités qui seraient exprimées de manière générale sur l'ensemble de la commune ? Bien que nous ne le rappellerons pas systématiquement, par souci de simplicité, notre propos porte uniquement sur les espaces destinés à accueillir des logements.

Tableau 3.7 - Documents d'urbanisme des huit communes étudiées

Commune	Type de document	Année d'approbation
Allonne	Plan d'occupation des sols	1998
	Plan local d'urbanisme	2012
Beauvais	Plan local d'urbanisme	2009
Milly-sur-Thérain	Plan d'occupation des sols	1998
	Plan local d'urbanisme	2010
Savignies	Plan local d'urbanisme	2006
Massieu	Plan d'occupation des sols	1998
	Plan local d'urbanisme	En cours d'élaboration
Moirans	Plan local d'urbanisme	2007
Paladru	Plan local d'urbanisme	2008
Voreppe	Plan d'occupation des sols	1979 (révisé 2004)
	Plan local d'urbanisme	2013

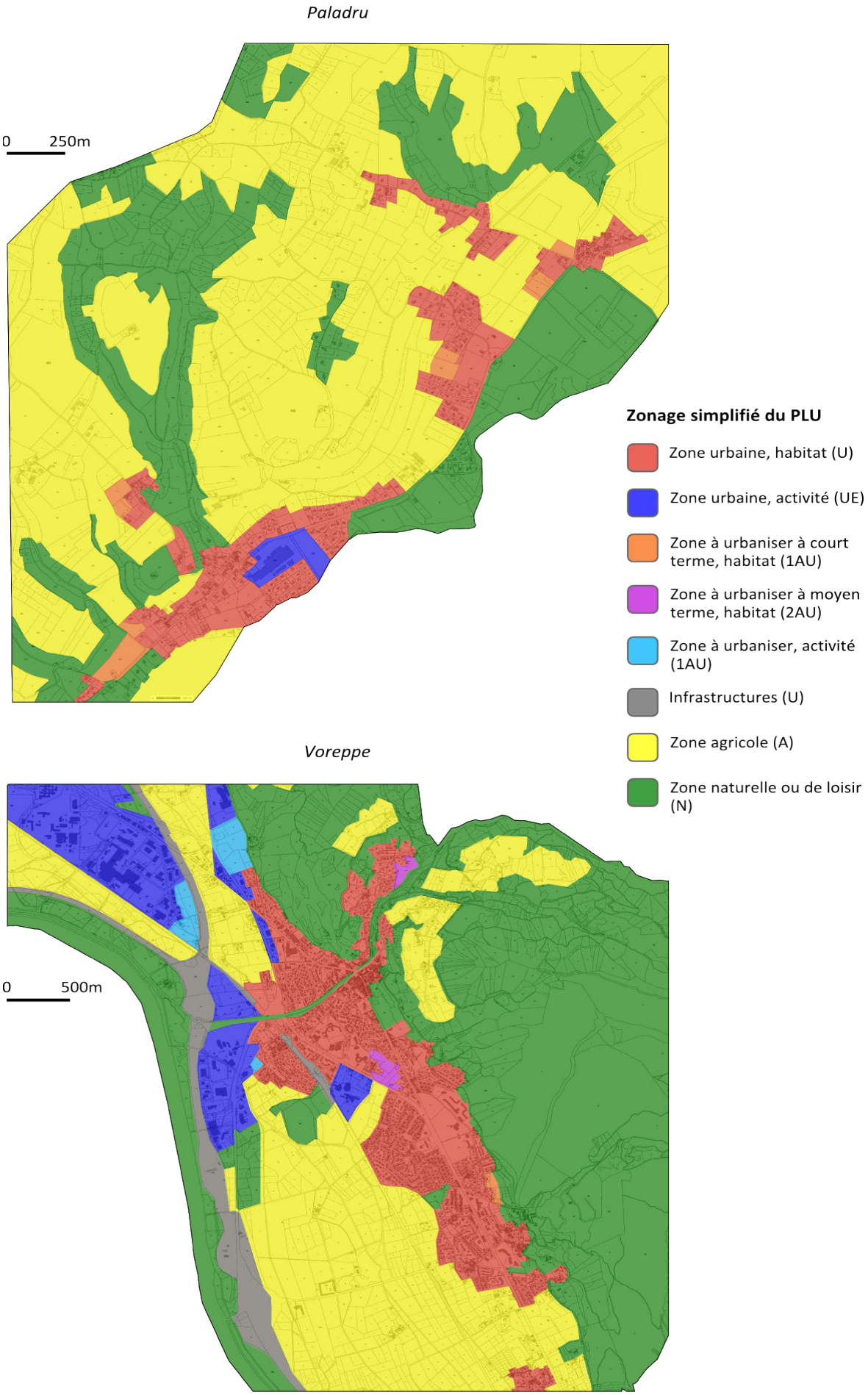
Les quatre pages suivantes présentent les extraits des documents d'urbanisme des huit communes étudiées

Illustration 3.4 - Documents d'urbanisme - Massieu,Moirans



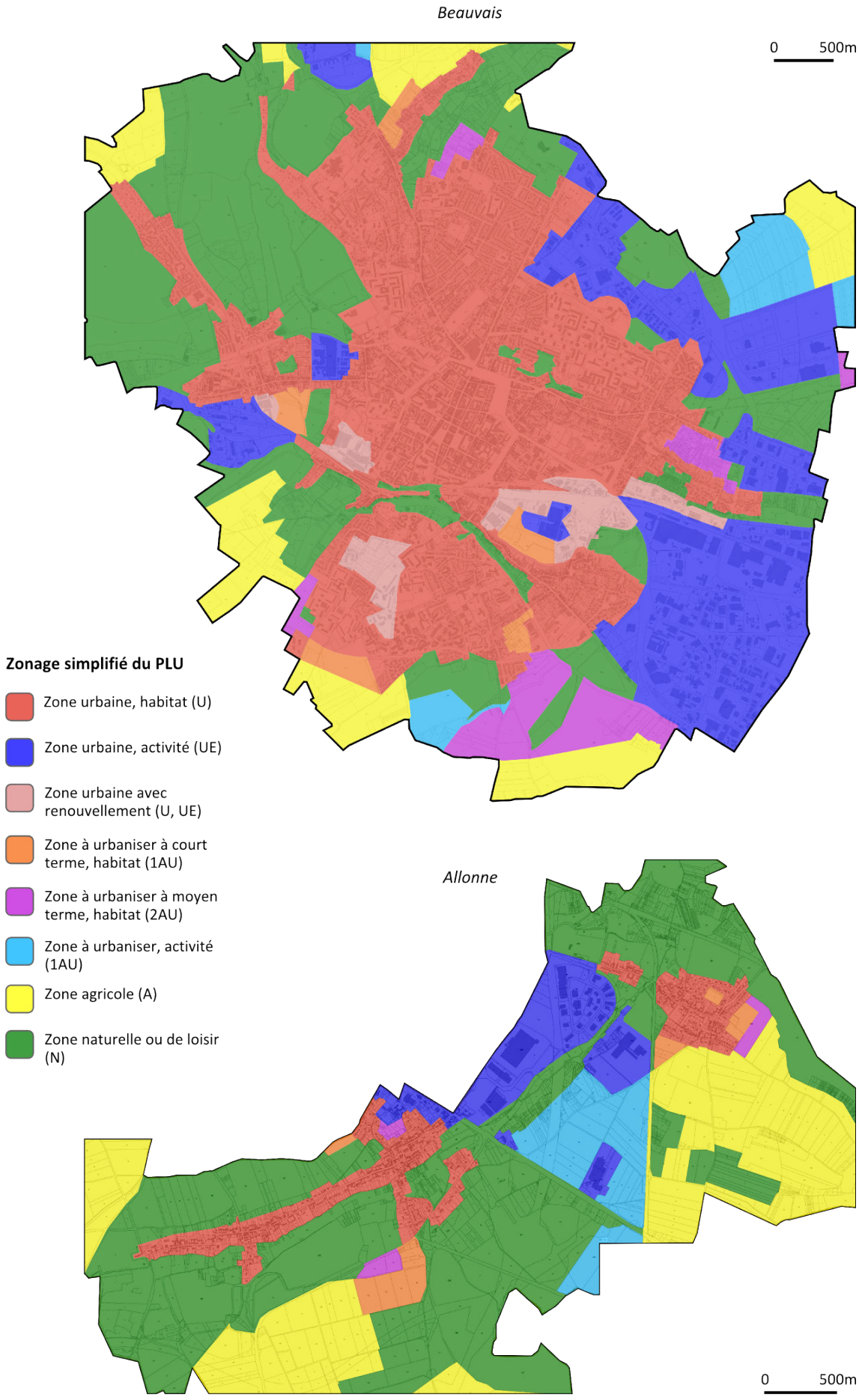
N. Persyn, 2014. *Sources : Géoportail, documents communaux. Réalisation inkscape*

Illustration 3.5 - Documents d'urbanisme - Paladru, Voreppe



N. Persyn, 2014. *Sources : Géoportail, documents communaux. Réalisation inkscape*

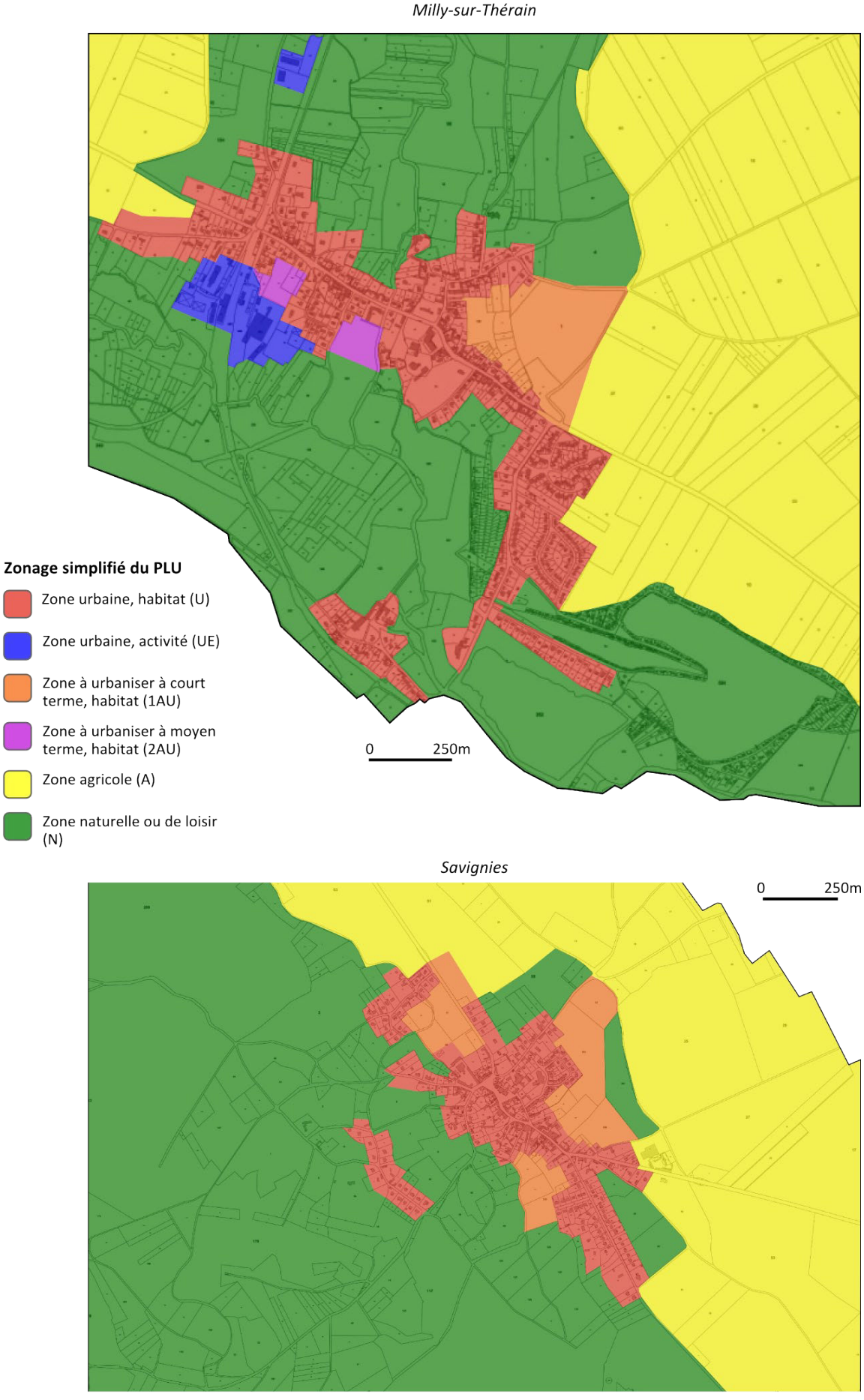
Illustration 3.6 - Documents d'urbanisme - Beauvais, Allonne



N. Persyn, 2014. *Sources : Géoportail, documents communaux. Réalisation inkscape*

Illustration 3.7 - Documents d'urbanisme - Milly-sur-Thérain, Savignies

Plans locaux d'urbanisme des communes de Milly-sur-Thérain et Savignies



N. Persyn, 2014. *Sources : Géoportail, documents communaux. Réalisation inkscape*

1 - La localisation de la croissance urbaine dans les plans locaux d'urbanisme français

1.1 - Compacité, dents creuses et renouvellement : l'intégration des principes de l'aménagement durable

Les documents d'urbanisme[2] des huit communes étudiées affichent tous des principes de compacité, s'inscrivant ainsi dans la droite ligne des principes du développement urbain durable, mis en avant notamment dans les lois SRU[3] et Grenelle[4]. Les projets d'aménagement et de développement durables mettent ainsi généralement en avant la volonté de « limiter l'étalement du village » (Milly-sur-Thérain, 2010, p. 8), de « favoriser un développement plus compact, moins consommateur des ressources et des espaces naturels communaux » (Paladru, 2008, p. 9), ou encore de « conforter prioritairement le centre-bourg » (Paladru, 2008, p. 5). Ces orientations sont reprises par les élus et techniciens lorsqu'ils justifient les choix inscrits dans les plans locaux d'urbanisme. Il s'agit de « retrouver de la densité »[5], de « reconquérir, avant de se développer *extra-muros*, et d'aller grignoter de la terre agricole »[6]. Le discours est unanime selon les communes, qu'il s'agisse des élus et des techniciens : l'heure est à la densité, à la compacité, au recentrement.

Ce discours très « durable » confirme l'imprégnation locale des principes avancés en 2000 par la loi solidarité et renouvellement urbains. Les élus ont lentement assimilé ces principes, et sont capables aujourd'hui de porter ce discours devant leurs administrés, ce qu'ils ne faisaient pas pour la plupart il y a une dizaine d'années. Différents observateurs (DDT, Agence d'urbanisme, EP-Scot) mettent en avant ce processus d'apprentissage de la part des élus : « il y a eu une prise de conscience depuis une dizaine d'années […]. Bon, c'est pas évident, mais ça progresse »[7]. Les élus communaux eux-mêmes font souvent référence à la loi solidarité et renouvellement urbain, dont les principes font maintenant partie du paysage quotidien. L'adjoint à l'urbanisme de Paladru, qui reste un village, affirme ainsi : « on est rentré pile-poil dans le cadre de la loi SRU, le cœur de village, on accepte bien volontiers la concentration »[8]. Cependant la limitation du

2. Par souci de simplicité, nous utiliserons le terme de plan local d'urbanisme pour désigner tous ces documents d'urbanisme.
3. Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
4. Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
5. Entretien avec le Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme, et le Responsable du service urbanisme et foncier, Commune de Voreppe, le 29 février 2012.
6. Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013.
7. Entretien avec le Responsable du pôle habitat et ville et de l'équipe projet du territoire du Pays Voironnais, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, le 10 janvier 2012.
8. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.

développement reçoit parfois des justifications autres que celle de la consommation d'espaces agricoles et naturels, comme à Allonne : « nous on a pris le parti de développer moyennement la commune. De pas trop en donner, de façon à ne pas se retrouver avec des situations de ville-dortoir où les gens ne vivent là que pour partir le matin »[9]. La commune d'Allonne s'inscrit ainsi parfaitement dans les communes de premières couronnes décrites par Eric Charmes (Charmes, 2007 ; Charmes, 2011), qui, sous couvert de protection des terres agricoles et naturelles, limitent la croissance démographique grâce au plan local d'urbanisme, à la fois pour conserver leur base sociologique et pour protéger l'environnement résidentiel qui garantit la valeur des propriétés privées. L'image abhorrée de la ville-dortoir évoquée par le maire d'Allonne est tout à fait significative. Nous verrons cependant qu'il existe un décalage entre ce discours du maire et la réalité traduite par le document d'urbanisme, qui est assez généreux en matière d'extension urbaine.

Cette assimilation des principes de compacité et de limitation de l'étalement urbain a donc une traduction concrète dans les documents d'urbanisme communaux. Les tissus déjà constitués sont désignés pour accueillir une part de la croissance. Les « dents creuses », parcelles non-bâties à l'intérieur du tissu urbain, sont systématiquement constructibles, à de très rares exceptions près où elles sont plutôt destinées à accueillir des espaces verts. Ces dents creuses peuvent représenter des surfaces relativement importantes, comme à Paladru, où plus de 4 hectares de terrain non bâti au cœur du village sont ouverts à la construction, et devraient accueillir la quasi-totalité des logements à construire sur la commune. En plus des dents creuses, certains plans locaux d'urbanisme orientent la construction vers des fonciers destinés à muter, s'inscrivant dans une démarche de renouvellement urbain. Il s'agit des plans locaux d'urbanisme de Beauvais et Moirans, mais non de ceux des communes de moindre taille. Deux types de parcelles sont particulièrement visés : les emprises industrielles, libérées par des entreprises qui soit subissent des difficultés économiques, soit souhaitent se relocaliser en dehors des centres urbains pour des questions d'accessibilité ; les quartiers d'habitat dégradé qui nécessitent une intervention publique qui peut être l'occasion de produire des logements supplémentaires (uniquement dans le cas de Beauvais). Cette orientation de la construction vers des dents creuses ou des emprises en mutation s'inscrit dans une logique de densification des tissus urbains. Il s'agit au fond d'ouvrir des opportunités de construction à l'intérieur du noyau bâti de manière à réduire l'artificialisation de parcelles agricoles ou naturelles. Nous n'avons par contre rencontré aucun plan local d'urbanisme qui inciterait à la densification des tissus urbains plus lâches, notamment les ensembles pavillonnaires.

Dans le règlement des plans locaux d'urbanisme, les zones urbaines, dites zones U sont en général destinées à recevoir ces constructions qui s'intègrent au tissu urbain et viennent remplir les dents creuses. Dans le Code de l'urbanisme ces zones U sont « les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter »[10]. Dans les plans locaux d'urbanisme

9. Entretien avec le Maire, Commune d'Allonne, le 22 mars 2013.
10. Article R.123-5 du Code de l'Urbanisme

étudiés, ces zones incluent la quasi-totalité des tissus urbains constitués, à quelques exceptions près[11]. Les dents creuses sont également intégrées à ces zones U dans les plans locaux d'urbanisme : en général de petite taille elles ne nécessitent pas de travaux d'aménagement conséquents pour y amener les réseaux. Certaines parcelles non bâties, qui sont en continuité immédiate du tissu urbain, sont également intégrées aux zones U. Ce classement en zone U des parcelles non bâties, qu'elles soient en dents creuses ou en continuité immédiate du bâti, indique qu'elles sont donc considérées comme des potentialités de densification au sein de l'enveloppe bâtie. De plus ces parcelles sont intégrées dans des zones qui couvrent également des parcelles déjà construites. Nous n'avons ainsi rencontré aucun cas de parcelle ou d'ensemble de parcelles non-bâtie(s) qui serait inscrit dans une zone U spécifique. Les règlements de ces zones U correspondent ainsi avant tout à l'existant, et projettent un tissu urbain similaire. Les dents creuses et extensions qui y sont intégrées sont pensées comme un simple prolongement de ce tissu constitué, respectant les mêmes formes, et ne reçoivent pas de traitement spécifique. Seule la ville de Beauvais a mis en place des zones U spécifiques pour des espaces qui sont amenés à muter, et qui présentent des enjeux de renouvellement urbain, qu'il s'agisse de quartiers relevant de la rénovation urbaine ou d'espaces marqués par des friches industrielles.

1.2 - Une part de la croissance urbaine en extension urbaine

En dehors de ces espaces de densification, les communes orientent également la production de logement vers des extensions urbaines, c'est à dire des ensembles de parcelles non bâties, généralement à usage agricole. Ces extensions se situent pour la plupart le long d'une voie existante, c'est à dire à proximité des réseaux routiers, électriques, et des réseaux d'eau et d'assainissement. Il s'agit tout simplement d'une logique économique qui consiste à limiter la création de nouveaux réseaux, coûteux : « à un moment donné, les ressources sont ce qu'elles sont, et elles n'augmenteront pas. Si on arrive à les maintenir c'est déjà bien [...]. Oui je pense qu'à un moment ce n'était peut-être pas un problème de tirer un kilomètre de tuyaux pour mettre un terrain en zone urbanisable, mais qu'aujourd'hui cela n'arrivera plus »[12]. Dans la majorité des cas, ces extensions se font en continuité du bâti existant. Dans quelques cas elles s'inscrivent entre deux ensembles déjà bâtis, venant ainsi en quelque sorte clore un arc de cercle de bâti continu. C'est le cas par exemple à Milly-sur-Thérain, Savignies ou Moirans. En plus de répondre à une logique de proximité des réseaux, cela correspond à une croissance urbaine contenue dans un périmètre inscrit autour du centre de la commune. Il s'agit d'éviter le mitage des espaces agricoles et naturels et d'éviter une croissance urbaine linéaire ou dispersée. On voit donc que la localisation des extensions répond également à une logique de concentration. A Beauvais, la localisation des extensions urbaines correspond à une volonté de rééquilibrage du territoire ainsi qu'à de fortes contraintes : la commune s'est historiquement plus développée

11. Certains hameaux sont parfois classés en zone à urbaniser, comme le hameau de la Bacconnière à Moirans.
12. Entretien avec le Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme, et le Responsable du service urbanisme et foncier, Commune de Voreppe, le 29 février 2012.

au nord de la vallée du Thérain, mais la présence de l'aéroport rend quasiment impossible la poursuite de l'urbanisation dans cette direction. C'est la partie sud de la commune qui est maintenant privilégiée pour accueillir la construction de logement : « on a une réserve foncière énorme sur le sud, énorme. L'enjeu il est là. Parce que le développement au nord est bloqué par l'aéroport, il y a des contraintes avec les plans d'exposition au bruit. La grosse réserve foncière c'est le sud »[13].

Dans les communes où une gare est présente (Beauvais, Moirans, Voreppe), la croissance est en partie orientée vers les abords de la gare, qui sont souvent relativement peu bâtis. Dans le cas de Beauvais, la gare est située dans la vallée du Thérain, tout comme de nombreuses industries, en partie vieillissantes. La commune oriente une partie de la construction vers ces espaces, conjuguant proximité de la gare et libération des emprises industrielles. A Moirans, une grande partie des extensions urbaines et des espaces de densification se situe également à proximité plus ou moins immédiate de la gare. Le cas de Voreppe est particulièrement intéressant de ce point de vue : depuis une dizaine d'années la commune a engagé un décentrement pour se rapprocher de sa gare, qui est située à plus d'un kilomètre de son cœur historique. Ce décentrement a d'abord pris la forme de la construction d'un nouvel hôtel de ville, presque à mi-chemin entre le centre ancien et la gare. De nouveaux équipements ont également été construits dans ce nouveau centre, que d'autres projets devraient venir compléter à l'avenir. Une importante zone non-bâtie est inscrite comme espace constructible au plan local d'urbanisme à proximité.

On rencontre également des cas où les extensions urbaines ne s'inscrivent pas en continuité du noyau bâti principal de la commune. C'est le cas à Allonne où une surface importante (13 hectares) destinée au logement, bien que proche de réseaux existants, se situe à distance du tissu existant. On retrouve ce type d'extension à Moirans, dans le nord de la commune, sur plus de 20 hectares. Dans les deux cas les logiques de localisation des extensions sont assez spécifiques. A Allonne, il s'agit avant tout de « préserver la tranquillité de l'équipement sportif autour. Parce que là l'équipement est assez isolé, et on a besoin d'avoir de la présence physique autour de façon à ce que l'ensemble soit vivant. Et qui dissuade les empêcheurs de tourner en rond de venir faire des dégradations sur les stades de foot »[14]. A Moirans, la mise en place d'une zone d'extension urbaine en continuité d'un hameau répond à une logique de valorisation (notamment économique) du paysage : « ces espaces de faible pente et d'orientation Sud offrant des vues remarquables sur le grand paysage et bénéficiant d'un ensoleillement maximum sont aujourd'hui très recherchés pour l'implantation de nouvelles constructions » (Moirans, 2007a, p. 286). La commune ne souhaite pas s'opposer à cette demande, qui semble en partie contribuer à valoriser économiquement le paysage du nord de la commune. Cette logique de valorisation économique se lit bien à travers le règlement de la zone : celle-ci n'est pas desservie par les réseaux principaux

13. Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013. L'interviewé n'utilise pas le terme de « réserve foncière » au sens d'un ensemble de terrains possédés par la commune, mais au sens d'un espace représentant des potentialités de développement.
14. Entretien avec le Maire, Commune d'Allonne, le 22 mars 2013.

(assainissement, eau), et les parcelles qui ne sont pas desservies par l'assainissement collectif doivent représenter au moins 1000m² pour pouvoir être construites. Étant données la demande importante et la taille des parcelles, les ménages capables de s'y installer seront essentiellement des ménages aisés, participant donc à la valorisation économique du paysage à travers la hausse de la base fiscale : « il fallait étendre l'offre pavillonnaire, parce que cela nous permet quand même d'amener aussi des ménages de classe supérieure, qui ont la cinquantaine, qui n'ont plus d'enfants, et qui font quand même aussi rentrer des jolies maisons, pour l'image de Moirans, et de l'argent en termes de fiscalité »[15].

Toutes les communes inscrivent des extensions urbaines dans leur plan local d'urbanisme, mais l'importance de ces extensions varie fortement. A Moirans elles représentent environ 87 hectares, soit 4,4 % de la surface communale, ce qui est très important. Il s'agit en plus d'extensions de grande taille, entre 10 et 20 hectares. A Beauvais, plus d'une centaine d'hectares en extension sont destinés à l'habitat. La plupart de ces extensions représentent moins d'une dizaine d'hectares, hormis une importante extension de 70 hectares. Dans les autres communes, la surface représentée par les extensions urbaines à destination du logement est plus réduite. Les communes d'Allonne et Savignies prévoient des extensions qui représentent une part non négligeable du territoire communal, respectivement 1,3 % et 1,7 %. On trouve ensuite Milly-sur-Thérain et Paladru, où les extensions sont de faible importance, 11,7 et 6,9 hectares, soit 0,6 % du territoire communal dans les deux cas. Enfin Massieu et Voreppe sont les communes les plus économes, puisqu'elles ouvrent seulement 2,6 et 1,5 hectares à l'urbanisation, qui représentent respectivement 0,2 et 0,1 % de la commune. Dans ces deux communes les extensions sont petites, moins d'une dizaine d'hectares en général.

Les extensions urbaines sont pour la plupart inscrites dans des zones à urbaniser, ou zones AU, « secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation »[16]. Ce zonage peut être utilisé de différentes manières, selon le règlement du plan local d'urbanisme. On peut tout d'abord faire une distinction entre des zones à urbaniser à court terme et d'autres qui sont destinées à être aménagées à plus long terme. Cette distinction est parfois inscrite dans le plan local d'urbanisme en différenciant des zones 1AU (court terme) et 2AU (moyen et long terme). Le Code de l'urbanisme lui-même ouvre cette possibilité, puisqu'il différencie les deux types de zones en fonction de la présence de réseaux et d'équipements : « lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme »[17]. Toutes les communes n'inscrivent pas des zones 1AU et 2AU différenciées dans leur plan local d'urbanisme : Savignies, Moirans et Paladru ne le font pas. Mais si cette différence n'existe

15. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
16. Article R.123-6 du Code de l'urbanisme
17. Article R.123-6 du Code de l'urbanisme

pas dans la dénomination, elle peut prendre forme dans le règlement lui-même. Dans la commune de Moirans, pour certaines zones indicées AU, le règlement précise que « l'ouverture à l'urbanisation pourra être subordonnée à une modification ou à une révision du Plan Local d'Urbanisme » (Moirans, 2007b, p. 123). Surtout, le coefficient d'occupation du sol[18] est fixé à 0. Autrement dit, même si la zone est considérée comme « à urbaniser », elle est de fait inconstructible, puisque aucune surface de plancher ne peut y être réalisée. Dans les communes qui mettent en place des zones 2AU, le règlement du plan local d'urbanisme est rédigé de manière similaire : à Voreppe, Allonne, Beauvais et Milly-sur-Thérain. Dans d'autres zones, le coefficient d'occupation des sols n'est pas du tout réglementé, l'article consacré du plan local d'urbanisme étant « sans objet ». Cela peut s'interpréter de deux manières. Le coefficient d'occupation des sols peut parfois être considéré comme inutile, le règlement renvoyant alors à d'autres articles qui suffisent à déterminer l'enveloppe constructible : hauteur des constructions, distance aux voies et aux limites de propriété, etc. Il peut également s'agir d'une manière de laisser une plus grande latitude, non pas aux opérateurs, mais à la commune pour définir le projet de manière plus souple. La maîtrise foncière peut alors s'appuyer sur d'autres éléments que le plan local d'urbanisme (comme nous le verrons dans le chapitre suivant).

Les zones AU ne représentent pas forcément des espaces qui vont être immédiatement investis par des opérations qui viendraient les couvrir de constructions. Les délimitations de ces zones ne correspondent d'ailleurs pas toujours précisément à des emprises d'opération de construction de logements. Pour certaines, c'est le cas, la zone ayant vocation à accueillir, à plus ou moins long terme donc, une opération qui concerne l'ensemble de l'emprise. Il s'agit en général de zones de petites ou moyennes dimensions, jusqu'à une dizaine d'hectares, comme on en trouve dans toutes les communes étudiées. Dans d'autres cas, les emprises des zones AU peuvent paraître très importantes : la Perelle à Moirans, de presque 30 hectares, ou la zone Saint-Lazare à Beauvais, de près de 70 hectares. En réalité, bien que l'ensemble de la zone soit considéré comme « à urbaniser », il s'agit d'espaces pour lesquels les objectifs ne sont pas encore définis. Délimiter une importante zone AU est alors une manière de s'inscrire dans une réflexion globale, allant au-delà de la seule production de logement. C'est ce qu'explique la responsable de l'urbanisme à Moirans à propos de la Perelle : « la plus grosse zone, ce sera la zone AU qui est juste au-dessus de Centr'Alp, qu'on appelle la zone de la Perelle, sur laquelle on a une étude de faisabilité en ce moment. C'est un grand secteur qu'on a mis en zone AU, pour la simple et bonne raison, qu'on n'est pas partis pour urbaniser l'ensemble du secteur, parce qu'en fait il y a des zones rouges inondables sur lesquelles on ne construira jamais, sauf que comme c'est du terrain vierge agricole cultivé, il y a la problématique de la zone humide. À partir du moment où on n'a pas d'études précises, pour savoir si c'est de la zone humide ou pas, on a pris un large périmètre de façon à être sûrs que sur l'ensemble du secteur, on pourra préserver des zones

18. Le coefficient d'occupation du sol exprime le rapport entre la surface du terrain et la surface de plancher qui pourra y être construite. Depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014, le coefficient d'occupation des sols est supprimé du règlement du plan local d'urbanisme.

humides[19], et construire partiellement ce secteur. Donc l'objectif des zones AU, ce n'est pas tant de se dire là on va tout bétonner, on construit tout, c'est bien d'avoir des secteurs sur lesquels on va réfléchir dans leur globalité, dans leur cohérence globale, en intégrant les dimensions écologiques et naturelles. Et même les dimensions de loisirs, puisque souvent, on a de plus en plus la nécessité de réinjecter, de réintroduire et de préserver la nature pour les loisirs. *C'est plus une zone à aménager qu'à urbaniser en fait ?* Exactement. C'est le parti pris pour la Perelle, ce qui fait qu'il y a à peu près deux tiers du secteur qui ne vont pas être urbanisés. On va urbaniser un peu la partie nord »[20]. Cela conduit à relativiser l'importance des zones d'extension urbaine de certaines communes, notamment Moirans et Beauvais, qui autrement sembleraient avoir des perspectives de développement très consommatrices d'espace.

1.3 - Les formes urbaines : la maison individuelle reste la norme

Si le document graphique du plan local d'urbanisme oriente spatialement les constructions, c'est le règlement qui va déterminer précisément les droits à bâtir, notamment à travers les formes urbaines autorisées. La maison individuelle reste la forme majoritaire dans les plans locaux d'urbanisme : dans la plupart des cas, les règlements ne permettent pas de construire des formes plus dense que des maisons individuelles avec un étage. La taille minimale des parcelles n'est en général pas réglementée, contrairement à ce qui se faisait sous le régime des plans d'occupation des sols, et elle tend à se réduire, principalement sous l'effet de la hausse des prix du foncier, qui touche aussi bien les lotisseurs que les particuliers constructeurs. De fait, en Isère et dans l'Oise la superficie moyenne des parcelles destinées à la construction d'une maison individuelle est en diminution constante depuis plusieurs années, qu'il s'agisse des parcelles en diffus ou des lots à bâtir issus de lotissements[21]. Dans les lotissements récents des communes étudiées, les lots se situent même plutôt autour de 500 m². La maison individuelle est la forme privilégiée dans les extensions urbaines, qu'elles soient en continuité du bâti existant ou non. Mais cette forme est également prévue pour des zones urbanisables en dents creuses, qui s'insèrent dans des tissus pavillonnaires. Ainsi à Allonne, une dent creuse d'un hectare est inscrite en zone AU. Le plan local d'urbanisme ne stipule pas expressément que les constructions doivent prendre la forme de maisons individuelles, mais les prescriptions laissent percevoir que seul ce type de

19. Plusieurs dispositions du Code de l'environnement imposent d'éviter la destruction des zones humides, et le cas échéant de corriger cette atteinte par des mesures compensatoires. Ces mesures peuvent prendre la forme de recréation de zones humides à proximité. C'est le sens du dimensionnement important de la zone AU de la Pérelle à Moirans, où les atteintes potentielles aux zones humides pourraient être compensées sur site, dans une même opération.
20. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
21. En Isère, la surface moyenne des terrains à bâtir destinés à la construction de maison est passée de 1283m² en 2007 à 960m² en 2012 pour les parcelles en diffus, et de 900m² à 751m² pour les terrains en lots. En Picardie, la superficie médiane des terrains à bâtir est passée de 1000m² en 2008 à 900m² en 2008. A cette même date elle était de 780m² dans l'Oise.

logement peut être réalisé : la hauteur est limitée à 9 mètres et l'emprise au sol des bâtiments ne peut dépasser 15 % de la superficie de la parcelle. La maison individuelle n'est pas l'apanage des petites communes. Les communes comme Moirans, Voreppe et même Beauvais, privilégient cette forme pour plusieurs de leurs zones AU.

De même que nous avons vu que le discours sur la compacité des formes de la croissance urbaine a imprégné les élus locaux, celui sur la densité des formes urbaines elles-mêmes semble être entendu, même dans de petites communes. On trouve ainsi dans les plans locaux d'urbanisme des zones U et AU pour lesquelles les règlements autorisent, voire incitent à la construction de formes plus denses que la maison individuelle. Dans les plus grandes communes, qui ont des cœurs urbains relativement denses, à Moirans, Voreppe et Beauvais, les bâtiments collectifs, parfois de taille importante, sont prévus pour investir les dents creuses et certaines extensions. On retrouve également des possibilités de construire des logements collectifs dans des communes plus petites. A Paladru, le plan local d'urbanisme permet de construire des petits collectifs (R+2) dans le cœur du village, et c'est également le cas à Savignies et Milly-sur-Thérain. On voit également des possibilités laissées à la construction de maisons en bande ou de formes plus intermédiaires dans certains plans locaux d'urbanisme (Beauvais, Voreppe, Paladru, Savignes, Milly).

2 - La spatialisation de la construction de logement dans les municipalités néerlandaises

2.1 - Les outils de planification et d'urbanisme

Les Pays-Bas sont un État de tradition planificatrice, celle-ci étant considérée « comme une activité indispensable du secteur public » (Verhage, 2008, p. 84). Les fondements de l'urbanisme et de la planification actuels ont été établis en 1965 par la loi de planification territoriale, la *Wet op de Ruimtelijke Ordening*, ou *WRO*. Ses principales dispositions concernaient les plans d'urbanisme municipaux, qui réglementaient l'occupation des sols et étaient contrôlés par les provinces, échelon supérieur aux municipalités. En 2008, une nouvelle loi de planification territoriale (également dénommée *WRO*) est adoptée, qui apporte d'importantes modifications.

La planification de l'usage des sols au niveau communal s'appuie sur deux outils différents : les *structuurvisies* (que nous pouvons traduire par « visions stratégiques ») et les *bestemmingsplannen* (« plans de zonage »), deux documents de nature et de portée différentes. Une ou plusieurs *structuurvisie* doivent être élaborées par les municipalités et couvrir l'ensemble du territoire. Elles définissent les grandes orientations de développement de la municipalité pour les équipements, les infrastructures, l'agriculture, l'environnement, le logement et l'économie. Ces objectifs stratégiques doivent être complétés par des orientations concernant leur mise en œuvre. Les *struucturvisies* ne sont pas opposables au tiers : elles représentent surtout l'énonciation d'une politique générale du conseil municipal, mais non une réglementation des sols. L'absence de

normativité de ce document est une nouveauté puisque le *structuurplan* qu'il remplace comportait une dimension normative. Ainsi « ce nouvel instrument ne mélangera plus les déclarations de politique générale et les normes. Il n'exprime que les orientations de la politique d'aménagement sur un territoire déterminé » (Talau, 2010, p. 567). Leur précision spatiale, qui se lit notamment graphiquement, est donc faible : il ne s'agit pas de réguler le droit des sols parcelle par parcelle.

C'est au *bestemmingsplan* qu'est attribué ce rôle réglementaire. Devant couvrir l'ensemble du territoire municipal (contrairement à ce qui était le cas avant la réforme) il édicte les règles d'occupation du sol, d'implantation des constructions et d'aspect architectural. Ces plans sont extrêmement précis, puisqu'ils peuvent localiser, secteur par secteur, les emprises constructibles, les voiries, etc. Ils peuvent être élaborés et révisés quartier par quartier. Les *bestemmingsplannen* sont l'instrument central de la politique d'aménagement municipal, notamment parce qu'ils sont opposables au tiers et qu'ils sont la référence de l'instruction des permis de construire. Il peuvent par ailleurs faire office de déclaration d'utilité publique et justifier des procédures d'expropriation.

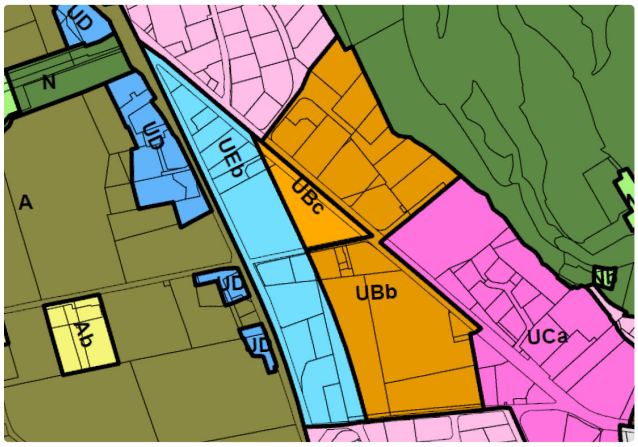
La *WRO* de 2008 a également mis en place deux instruments à disposition des municipalités qui permettent d'alléger les procédures d'élaboration et de révision du *bestemmingsplan*. Il est ainsi possible, de mettre en place des *beheersverordeningen (*« règlements de gestion »), « qui peuvent être envisagés comme une alternative au plan d'urbanisme, uniquement pour les zones qu'il n'est pas prévu de développer en termes d'aménagement (zones naturelles, zones protégées, zones résidentielles urbanisées) [...]. Cet instrument alternatif est caractérisé par l'idée de figer l'existant » (Talau, 2010, p. 570). Enfin la *projetbesluit*, « décision de projet », permet d'engager une opération non-conforme au *bestemmingsplan* en anticipant sa révision. Elle encadre les dérogations au plan d'urbanisme, qui avaient représenté un problème important dans la période précédente (Talau, 2010).

Pour comparer ces documents avec les documents français, on peut rapprocher la *structuurvisie* du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, précédé du rapport de présentation intégrant les diagnostics, notamment environnementaux. En effet, le projet d'aménagement et de développement durables « définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques »[22] et « arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune »[23]. Comme la *structuurvisi*e il n'est pas directement opposable aux tiers. Le *bestemmingsplan* correspond plutôt à l'ensemble formé par les documents graphiques, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme, tous trois opposables. Les *bestemmingsplannen* sont en effet plus précis que les seuls documents graphiques du plan local d'urbanisme, qui définissent des secteurs mais sans localiser précisément les constructions, réseaux, etc (cf illustration 3.5). Dans le plan local

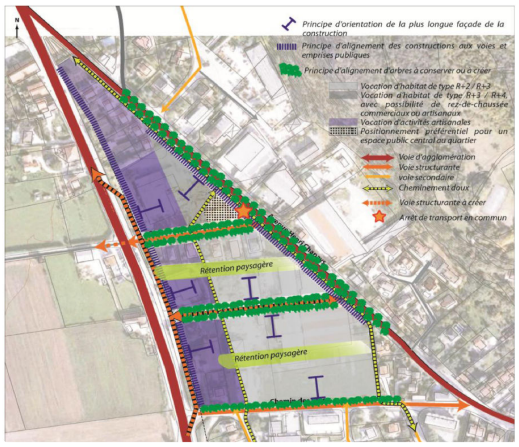
22. Article L.123-1-3 du Code de l'Urbanisme
23. Article L.123-1-3 du Code de l'Urbanisme

Illustration 3.8 - Comparaison du plan local d'urbanisme et du *bestemmingsplan*

Extraits du PLU de Voreppe



Plan de zonage



Orientations d'aménagement et de programmation

Extrait du *bestemmingsplan* de Groesbeek

Alors que le **plan de zonage** du PLU n'indique que des régles générales pour une zone, le ***bestemmingsplan*** précise l'implantation des constructions, des voies, des espaces publics, etc. Au sein du PLU, ce sont les **orientations d'aménagement et de programmation** qui jouent ce rôle là.

A noter ci-contre les zones non couvertes par le bestemmingsplan, qui, n'étant pas destinées à évoluer, relèvent de *beheersverordeningen*, des réglements de gestion.

N. Persyn, 2014. *Sources : Documents municipaux, http://www.ruimtelijkeplannen.nl Réalisation Inkscape.*

d'urbanisme ce sont plutôt les orientations d'aménagement et de programmation qui permettent cette précision. La traduction graphique du *bestemmingsplan* peut être considérée comme une succession d'orientations d'aménagement et de programmation. Ces dernières « comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements »[24] et « peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics »[25].

La nouvelle *WRO* a modifié les relations entre les différentes échelles de décision concernant l'aménagement : municipalités, provinces[26], État. Avant la réforme, les provinces et l'État élaboraient des plans à leur échelle, dont les grandes orientations s'imposaient au niveau inférieur (Verhage, 2008 ; Talau, 2010). Les plans communaux (en fait les *bestemmingsplannen* ancienne version) devaient être approuvés par les provinces, ce qui donnaient à ces dernières un pouvoir de contrôle important sur les décisions locales. De même l'État approuvait les plans provinciaux. Avec la réforme, ce système évolue. Les provinces et l'État élaborent eux aussi des

24. Article L. 123-1-4 du Code de l'Urbanisme
25. Article L. 123-1-4 du Code de l'Urbanisme
26. Les Pays-Bas sont divisés en 12 provinces, les communes étudiées étant situées dans la province de Gueldre (*Gelderland*).

structuurvisies qui affichent des orientations générales, mais les documents municipaux ne sont plus contrôlés. Les municipalités sont ainsi en partie libérées de la tutelle des provinces. En partie seulement, car sur la base de leurs *structuuvisies*, l'Etat et les provinces peuvent élaborer des *inpassingsplannen*, des « plans d'intégration », qui sont en fait de véritables *bestemingsplannen* se substituant au plan municipal lorsque l'intérêt (inter)national ou provincial est en jeu (pour de grandes infrastructures par exemple). Opposable, cet *inpassingsplan* a exactement le même statut que le *bestemmingsplan,* puisqu'il « représente, de la même manière, un fondement juridique du contrôle des demandes d'autorisation d'urbanisme, aussi bien que de l'expropriation » (Talau, 2010, p. 572). Ce que les municipalités ont gagné en liberté en n'étant plus soumises au contrôle provincial leur est donc en partie retiré d'un autre côté par cette possibilité donnée aux échelons supérieurs de définir eux-mêmes une partie du droit des sols sur le territoire municipal. C'est ce qui fait dire à Jean-Marc Talau que cette réforme présente un « caractère fortement centralisateur » (Talau, 2010, p. 566).

Si le système néerlandais est en partie différent du système français, il n'en reste pas moins que les documents d'urbanisme s'insèrent de la même manière dans les problématiques foncières : définition des usages des sols à l'échelle de la parcelle, distribution des droits à bâtir et instauration de servitudes qui affectent la propriété privée.

2.2 - La production de logements orientée vers des extensions urbaines

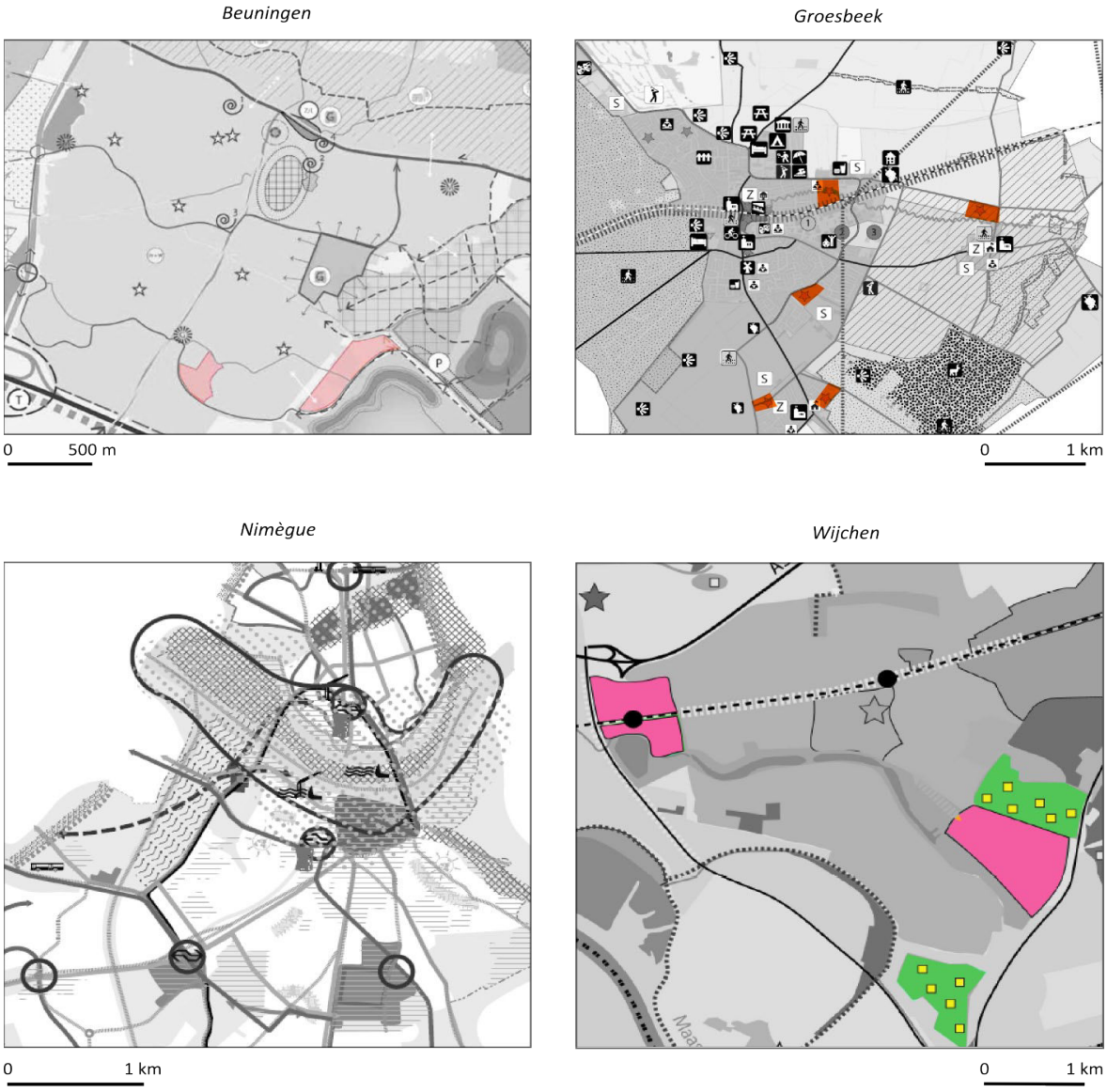
Dans les municipalités néerlandaises étudiées, la construction de logement est majoritairement orientée vers des extensions urbaines. La compacité historique des formes urbaines néerlandaises, liée aux modes de production et à la culture de l'aménagement dans le pays (Schwanen *et al.*, 2004), fait qu'il subsiste peu de potentiel de densification au sein du tissu urbain. Les ensembles bâtis sont généralement continus, chaque développement supplémentaire étant venu historiquement se greffer sur l'existant, et les potentiels de densification des noyaux sont donc relativement faibles.

Les zones à urbaniser sont généralement définies dans les *structuurvisies* des municipalités. Comme dans les cas français, les extensions diffèrent par leur localisation et leur taille. On rencontre l'extension la plus importante à Nimègue[27], le Waalsprong, qui a été décidée à la fin des années 1990, et qui est encore aujourd'hui un espace d'absorption de la croissance. La ville de Nimègue s'est historiquement développée au sud du Waal, un bras du Rhin. A la fin des années 1990, la municipalité désigne la partie de son territoire située au nord de la rivière, encore très peu urbanisée, comme l'espace de développement privilégié. Cette extension urbaine couvre plus de 6 km² (soit plus de 10 % de la superficie de la municipalité). Cependant l'ensemble de la zone n'est pas destiné à recevoir du logement, et d'importants aménagements sont prévus qui concernent des zones naturelles. Au total le logement doit tout de même occuper plus de

27. La *structuurvisie* de Nimègue, élaborée en 2013, ne définit pas d'extension nouvelle. C'est dans le plan précédent, le *structuurplan* (1996) qu'étaient définies les extensions que nous évoquons ici.

150 hectares. La localisation de cette extension est liée à l'importance de la surface de foncier disponible dans cette partie de la municipalité, le reste du territoire étant urbanisé. Cela s'inscrit dans la logique d'opérations de très grande envergure que l'État central a favorisé dans les années 1990, les *Vinex* (*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra,* « quatrième protocole supplémentaire sur l'aménagement du territoire »*)*. En somme, il aurait été impossible de réaliser cette opération ailleurs sur le territoire municipal. En plus du Waalsprong, la municipalité a souhaité orienter la construction de logements vers un espace en reconversion, occupé majoritairement par des entreprises industrielles. Cette zone, appelée Waalfront est située sur la rive sud du Waal à l'ouest du centre, où 25 hectares sont appelés à muter.

Illustration 3.9 - Les *structuurvisies* des municipalités nerlandaises, les zones urbanisables



La municipalité de Wijchen a également inscrit des extensions urbaines importantes dans sa *structuurvisie*. Au sud-est, trois zones de 70, 30 et 40 hectares, sont ouvertes à l'urbanisation, auxquelles s'ajoutent 40 hectares à l'ouest. Mais bien qu'ils aient été inscrits comme urbanisables dans la *structuurvisie*, seuls 35 hectares sont effectivement constructibles, qui correspondent au projet Hunrlingsedam, au sud-est. En effet le *bestemmingsplan* de la municipalité ne semble pour

l'instant pas accorder de droits à bâtir dans les autres secteurs[28], où les constructions à usage d'habitation ne sont autorisées qu'exceptionnellement, notamment pour accompagner une activité agricole. Ce décalage entre la vision stratégique et le règlement d'usage des sols peut être interprété comme une manière d'inscrire ces extensions dans une temporalité, en décalant dans le temps l'ouverture effective à l'urbanisation de certaines zones. On retrouve là la logique de différenciation des zones 1AU et 2AU des plans locaux d'urbanisme. La *structuurvisie* de Wijchen précise que des opérations peuvent prendre place dans le tissu constitué, mais de manière ponctuelle et dans des conditions très spécifiques, qui ne doivent pas modifier en profondeur ces tissus.

A Beuningen deux zones à construire sont identifiées au sud dans la *structuurvisie*. La première, Waterdorp représente une trentaine d'hectares, la seconde, Oude Reekstraat couvre un peu plus de 10 hectares. Les deux zones ont reçu une traduction concrète dans le *bestemmingsplan* et sont ouvertes à l'urbanisation de manière effective. Comme à Wijchen, les extensions sont localisées en continuité des tissus urbains du noyau principal, sur des terrains agricoles.

Le cas de Groesbeek diffère un peu des précédents puisque les surfaces ouvertes à l'urbanisation sont moins importantes et ne répondent pas toujours à la même logique de localisation. Les quatre zones identifiées dans la *structuurvisie*, et que le *bestemmingsplan* a confirmé comme constructibles, sont de petite taille, comparées à celles présentes dans les autres municipalités : 7 ha, 4,5 ha, 2,5 ha et 1 ha. D'une part la surface totale ouverte à l'urbanisation est réduite (15 hectares), d'autre part les zones sont de petite taille. Leur localisation est également particulière : l'une correspond à une dent creuse, objet urbain relativement rare dans les tissus bâtis néerlandais ; les autres (1 et 2,5 hectares) constituent de petites extensions de hameaux le long d'une voie existante. La plus importante (7 ha) est une extension du tissu bâti central, et ne concerne pas des parcelles agricoles comme dans la plupart des cas observés, mais des terrains à usage récréatif (terrains de sport).

Les municipalités néerlandaises orientent majoritairement la production de logement vers des extensions urbaines, en respectant des logiques de compacité puisque ces extensions se font en continuité du bâti existant la plupart du temps. A Beuningen, Nimègue et Wijchen ces extensions sont relativement peu nombreuses (une ou deux), mais de dimensions importantes. C'est là une différence majeure avec ce que nous avons pu observer en France. Ces municipalités néerlandaises privilégient ainsi de grandes zones, avec des projets d'envergure. La taille des municipalités néerlandaises, bien supérieure aux communes françaises étudiées peut apporter un premier élément d'explication. Mais il nous semble qu'il faut interpréter cette différence aussi d'un point de vue du système de l'aménagement. Les municipalités ont traditionnellement une place très importante dans la production de logement, par leur action foncière et la prise

28. Les éléments que nous faisons ressortir des *structuurvisies* et des *bestemmingsplannen* sont sujets à caution : pour contourner notre méconnaissance totale de la langue néerlandaise, nous utilisons le module de traduction automatisée de Google. Les traductions de ce module laissent largement à désirer, c'est pourquoi nous ne nous permettons pas ici de retranscrire les documents étudiés. Ces traductions nous permettent cependant de faire ressortir quelques éléments factuels, comme le type de constructions autorisées.

en charge de l'aménagement. L'affichage d'un petit nombre de zones importantes plutôt que d'un grand nombre de petits secteurs peut être un moyen de faciliter les relations avec les propriétaires auxquels les municipalités vont acheter les terrains. Ces propriétaires savent que ce sont leurs terrains qui vont être touchés, et qu'il n'y a pas d'alternative. Ils savent également que l'opération s'inscrit dans une temporalité proche, puisque seuls un ou deux secteurs sont identifiés à relativement court terme. En outre la mise en place de ce type d'opération relativement importante peut être un moyen de réaliser des économies d'échelle sur les aménagements réalisés par la collectivité et de simplifier les procédures. Dans le cas français, la place des initiatives privées étant plus grande, les communes n'ont pas forcément intérêt à fonctionner par grandes opérations fléchées précisément dès le plan local d'urbanisme, d'autant plus qu'elles n'ont parfois pas l'ingénierie nécessaire. La municipalité de Groesbeek se distingue des autres cas néerlandais, et se rapproche plus de ce que nous avons observé en France, en fonctionnant par petites touches, à partir de ce qui ressemble à des opportunités foncières. On peut en réalité trouver là une confirmation de notre interprétation puisque cette municipalité fonctionne différemment d'autres municipalités, se situant plus en retrait de l'action foncière et laissant les opérateurs privés intervenir sur les marchés fonciers et réaliser les aménagements. En ce sens, elle se rapproche plus du système français. On voit bien ici que les différences entre les Pays-Bas et la France ne sont pas tant dues à des systèmes fondamentalement différents avec des outils propres qu'à des cultures de l'aménagement distinctes.

Aux Pays-Bas, les formes urbaines, ou plus précisément les droits à bâtir que représentent ces formes, sont calibrées par rapport au marché immobilier et aux prix fonciers. Les plans doivent intégrer une étude de faisabilité économique et financière, ce qui impose de prendre en compte les prix fonciers et immobiliers et les dynamiques des marchés dans la définition des formes, des aménagements et du programme. Le marché de l'immobilier résidentiel est en difficulté depuis plusieurs années aux Pays-Bas. Les logements neufs trouvent difficilement preneurs, et dans ce contexte les municipalités cherchent à adapter à la demande les formes urbaines inscrites dans leurs plans. A Beuningen, la commune envisage même de laisser totalement libres les règles de construction pour une zone précise de manière à ce que la production soit totalement adaptée à la demande : « il y a peut-être une possibilité, dans cette zone, de construire complètement librement. S'il y a un acheteur, pour une partie du terrain, alors il a la possibilité de faire son propre dessin, et de construire complètement librement. C'est quelque chose de possible, pour le futur, parce que c'est peut-être ce que veulent les gens. Si le marché le demande, peut-être devons-nous faire comme ça. Nous ne sommes pas sûrs, mais nous voulons essayer »[29].

De manière générale l'habitat individuel reste la règle, principalement en raison des préférences des ménages. Les *besgtemmingsplannen* prévoient des pavillons dans certains cas, mais la majorité des extensions ont vocation à accueillir des maisons jumelées ou, assez souvent, des

29. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service planification et aménagement, Municipalité de Beuningen, le 18 avril 2013. Notre traduction depuis : « Maybe that's a possibility in this area, to build completely free. If there is a buyer, for a part of the ground, then he have the possibility to make his own design, and to build completely free. This is something possible, for the future, because maybe that's what people want. If the market asks, maybe we have to do it that way. We are not sure, but we want to try it. »

maisons en bande. On rencontre souvent ce type de logement individuel, qui se développe sur deux ou trois niveaux. Les maisons, similaires, sont accolées sur des distances importantes, ce qui peut leur donner l'aspect extérieur de petits collectifs, comme on le voit sur l'illustration 3.7. Des immeubles collectifs sont prévus dans les centres ou à proximité des stations de transport en commun.

Illustration 3.10 - Maisons individuelles en bande à Nimègue. *Photographies personnelles*

3 - Les plans locaux d'urbanisme, un cadre spatial et réglementaire pour l'action foncière

Si les documents d'urbanisme sont nécessairement les premiers outils d'intervention foncière, dans les communes françaises ils ne sont pas véritablement constitutifs d'une politique foncière, alors qu'au Pays-Bas certains *bestemmingsplannen* énoncent une telle politique.

Dans les plans locaux d'urbanisme, les objectifs de mobilisation ne sont pas clairement inscrits, et la question de l'articulation entre mobilisation et maîtrise foncière n'est pas abordée de manière systématique. Lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme les communes ne se posent pas nécessairement la question de comment seront mobilisés les terrains ouverts à l'urbanisation, et comment seront contrôlés les projets. Or le plan local d'urbanisme est le

seul outil à la disposition des communes qui leur permette de prendre en compte la totalité de leur territoire dans une approche multi-sectorielle. L'élaboration du plan local d'urbanisme pourrait alors être le moment d'énoncer les orientations de la politique foncière communale : quels terrains sont appelés à muter en priorité, comment vont-ils être mobilisés et aménagés, quel rôle la commune jouera-t-elle, etc. ? Si les plans locaux d'urbanisme spatialisent et parfois hiérarchisent les objectifs de mobilisation, ils ne disent rien des modalités de mobilisation et de maîtrise. Bien sûr, cette politique pourrait être énoncée ailleurs, mais force est de constater qu'elle ne l'est pas : en matière de logement, aucune commune n'exprime des choix clairs concernant les modalités de mobilisation et de maîtrise foncière pour l'ensemble du territoire. Ces choix sont parfois exprimés de manière ponctuelle, pour tel ou tel espace bien précis, comme à Beauvais par exemple, qui s'engage dans « la reconversion des espaces mutables comme à Agel ou à Saint Quentin avec autant que nécessaire une stratégie d'acquisition foncière par la Ville » (Beauvais, 2010, p. 7). Concernant le développement économique les communes semblent pourtant tout à fait en mesure d'afficher dans le plan local d'urbanisme des choix qui concernent l'ensemble des zones d'activités de la commune et qui définissent des manières de faire.

La question foncière est généralement cantonnée au diagnostic du plan local d'urbanisme, sans être à nouveau abordée dans le projet d'aménagement et de développement durables. Certaines communes ont d'ailleurs réalisé des études de gisements fonciers pour recenser toutes les parcelles libres et susceptibles de muter. C'est le cas de Voreppe notamment, qui a mené ce recensement de manière assez systématique : les parcelles susceptibles de muter sont toutes identifiées et le diagnostic détermine le nombre de logements qui peut y être produit. Dans d'autres communes ce diagnostic est conduit de manière beaucoup plus artisanal, comme à Massieu, où quelques élus se réunissent à quelques jours du débat sur le projet d'aménagement et de développement durables pour recenser les parcelles libres, mais sans être véritablement en mesure de déterminer les potentiels de construction[30].

Ce positionnement du plan local d'urbanisme vis-à-vis des questions de mobilisation et de maîtrise foncière constitue une différence notoire entre les cas français et néerlandais. Au Pays-Bas les *bestemmingsplannen* sont réellement calibrés par rapport aux questions foncières : la distribution des droits à bâtir prend en compte les prix fonciers, ainsi que les capacités d'absorption du marché. Lorsqu'elles fixent le nombre de logements qui pourront être construits dans tel ou tel secteur, les municipalités sont en effet en mesure de déterminer si ce nombre est compatible avec les prix fonciers et les coûts de construction des opérateurs. C'est ce que nous

30. Le compte rendu du conseil municipal du 25 janvier 2013 indique : « Monsieur G. G. précise que le groupe de travail sur le PLU s'est réuni le mardi 22 janvier en début de soirée pour tenter de comptabiliser les dents creuses. Ce travail fastidieux a permis de faire ressortir un nombre important de terrains vierges cernés par des parcelles bâties (dents creuses), et de conclure sur un objectif de production de logements de l'ordre de 35. Il se demande aussi pourquoi ne pas garder cet objectif ». Plus loin le Maire explique cependant « qu'il y aurait un problème dans le calcul et le dimensionnement des dents creuses. En effet [le bureau d'étude] lui a récemment fait part, par mail, d'une superficie minimale, en-deçà de laquelle les parcelles ne seraient pas comptées. » Au final les élus ne parviennent donc pas à déterminer de potentiel de construction, ne sachant pas à quels éléments se référer.

ont confirmé les entretiens : « *êtes-vous capables, dans la municipalité, de faire les mêmes calculs que des opérateurs privés, quand ils achètent un terrain, ils savent qu'ils peuvent vendre les logements à tel prix, et ils retirent les coûts pour obtenir le prix du terrain. Est-ce que vous avez dans la municipalité des gens qui ont les compétences pour faire ces calculs ?* Oui, bien sûr ! (il désigne son collègue qui est avec nous). C'est très important pour nous d'avoir ce genre de personnes dans les municipalités. Parce que si on ne les a pas, tout le monde peut me dire : «c'est bon pour vous». Je dois dire «OK, c'est vrai ou pas ?» Donc il faut que j'ai quelqu'un dans ma propre équipe pour me dire si c'est vrai ou pas. *Est-ce que ça signifie que quand vous dessinez vos plans, votre bestemmingsplan, vous utilisez cet outil, ce calcul ?* Oui, il faut toujours faire un calcul brut, et si ce n'est pas possible à cause de... si les coûts sont trop élevés, on refait des calculs. *Ça signifie que vos plans tiennent compte des prix et du marché* ? Oui, oui »[31]. Les fluctuations des marchés fonciers ou immobiliers peuvent donc conduire les municipalités à revoir leurs plans : « *Est-ce que vous avez dû modifier vos plans avec la baisse du marché ?* Oui, on a dû le faire. A plusieurs endroits »[32]. De plus les *bestemmingsplannen* peuvent intégrer des éléments concernant la participation des opérateurs au financement des aménagements, ce qu'en France on trouve plutôt dans des dossiers de zone d'aménagement concerté ou dans les projets urbains partenariaux mais pas dans les plans locaux d'urbanisme. Ces dispositions ne sont pas obligatoires mais il semble qu'elles sont intégrées dans les plans des municipalités étudiées. Cela implique que les questions de mobilisation et de maîtrise foncière soient posées en amont, dès l'élaboration du plan : la municipalité va-t-elle acquérir les terrains ? Qui va réaliser les aménagements ? Selon quel montage financier ?

*

* *

On ne trouve pas, dans les communes françaises étudiées, de politique foncière affichée comme telle à l'échelle de la commune à travers le plan local d'urbanisme. Cela confirme, ou du moins n'infirme pas, nos propos introductifs concernant le fait que les politiques foncières ne s'énoncent pas comme des politiques publiques à part entière, point qui est au fondement de nos

31. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service planification et aménagement, Municipalité de Beuningen, le 18 avril 2013. Notre traduction depuis : "*Are you able, in the municipality, to make the same calculation as private developers, when they buy land, they know that they will be able to sell houses at that price, and they subtract the costs to get the land price. Do you have people in the municipality with competences to do that calculation?* Yes, we have! It's very important to us to have such people in municipalities. Because if we don't have them, everyone can say to me: «that's good for you». I have to say «OK, is it right or no?» So I have to have someone in my own staff to say yes it's right or no. *Does that means that when you are drawing your plans, your bestemmingsplan, you use this tool, this calculation?* Yes. We must always have gross calculation, and if that's not possible because of... if the costs are too high, we calculate again. *That means that your plans take into account the prices and the market?* Yes, yes."

32. *Idem.* Notre traduction depuis : "*So did you have to change your plans with the market going down?* Yes, we had to do that. On several locations."

interrogations pour comprendre la manière dont l'action foncière communale se construit. A l'inverse, les municipalités néerlandaises semblent arrêter des choix concernant la mobilisation et la maîtrise foncière dès la rédaction de leurs *bestemmingsplannen*. Nous avions fait l'hypothèse (2) que « le fait que les communes conçoivent l'action foncière comme des interventions essentiellement techniques destinées à soutenir les politiques de logement et d'aménagement explique que les politiques foncières ne soient pas affichées comme des politiques publiques à part entière ». Nous voyons ici que, si cette hypothèse est toujours valable, il faut la compléter, comme nous l'avons déjà fait au premier chapitre : l'absence d'affichage des politiques foncières est également liée à l'absence de prise en compte du territoire communal comme territoire de référence. Les politiques foncières n'entrent ainsi pas directement dans un projet de territoire que constitue le plan local d'urbanisme et en particulier son projet d'aménagement et de développement durables. Comme nous l'a déjà laissé entrevoir le chapitre 1, les politiques foncières ne sont pas mises en récit par les communes comme le sont les politiques de planification dans les projets d'aménagement et de développement durables ou, à l'échelle intercommunale, les politiques de l'habitat à travers les programmes locaux de l'habitat.

Le plan local d'urbanisme est cependant bien un outil de politique foncière, mais il ne définit pas cette politique à lui tout seul. L'absence d'orientations en matière de mobilisation et de maîtrise dans le plan local d'urbanisme ne signifie pas qu'il n'existe pas de politique foncière communale. Seulement, les outils de zonage et de règlement ne participent pas réellement de la construction et de la mise en œuvre d'une telle politique. Ces observations renvoient à notre première hypothèse : « les multiples décisions et interventions communales dessinent des politiques foncières ». Si nous ne sommes pas encore en mesure de valider ou invalider totalement l'hypothèse, il apparaît déjà que ces possibles politiques foncières ne sont pas exprimées en France pour l'ensemble du territoire communal, et que, dans ce qui constitue son cœur, le plan local d'urbanisme ne semble pas participer véritablement de la construction de ces politiques foncières. Cependant, nous n'avons examiné ici que le plan local d'urbanisme lui-même, qui n'est qu'un élément parmi d'autres de la mobilisation et de la maîtrise foncière. Nous ne pouvons pas en déduire définitivement que les interventions foncières ne se déploient pas dans l'ensemble de la commune, ce que nous examinerons au chapitre 5. Le plan local d'urbanisme établit en fait un cadre spatial et réglementaire au sein duquel s'expriment les choix communaux de mobilisation et de maîtrise. Selon la rédaction du règlement et le zonage établi, le plan local d'urbanisme laisse donc des marges de manœuvre plus ou moins grandes à l'intervention foncière communale, qui, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, dessine concrètement, par l'addition des décisions de la commune, des pratiques foncières.

Chapitre 4 - Pratiques foncières des communes : de l'interventionnisme au laisser-faire

En plus de présenter dans le détail les opérations étudiées, et à travers elles les décisions publiques, ce chapitre permet, par la construction d'une typologie, de commencer à donner sens aux pratiques foncières des communes en les réinscrivant dans leur contexte. Cet exercice de catégorisation est en effet une manière de donner cohérence aux décisions publiques en matière de foncier, pour être en mesure de qualifier ces politiques publiques qui ne semblent pas exprimées comme telles. C'est sur les éléments présentés et analysés ici que s'appuieront tous les chapitres suivants. En présentant cette typologie principalement à travers des opérations de production de logement précises, il s'agit aussi de montrer quels sont les outils utilisés, de quelle manière ils sont utilisés et articulés entre eux pour construire une politique. La construction de la typologie s'est appuyée sur quatre catégories d'analyse présentées ci-dessous, qui nous ont justement permis de différencier les cas étudiés.

Mobilisation foncière

Cette catégorie d'analyse, qui constitue un des points essentiels de notre travail, a déjà été présentée en introduction (cf p.XX). Il s'agit, pour chaque commune ou opération de déterminer de quelle manière se fait la mobilisation foncière, quels sont les outils utilisés, et quel est le rôle de la commune. Par exemple, nous montrons si la mobilisation foncière est laissée à l'initiative privée ou si la commune intervient directement, si le droit de préemption est utilisé ou non comme un outil de mobilisation, etc.

Maîtrise foncière

Cette catégorie a également été présentée en introduction (p.XX). La question centrale pour caractériser les communes et opérations étudiées est de savoir comment la maîtrise des attendus du (des) projet(s) a été garantie. A titre d'exemple nous pouvons citer l'utilisation du plan local d'urbanisme comme un document plus ou moins contraignant, ou l'acquisition de parcelles pour peser dans les discussions avec les opérateurs.

Ces deux catégories de mobilisation et maîtrise foncières sont celles qui ont le plus déterminé la typologie.

Les contours de l'action foncière

Nous cherchons à mettre au jour une politique publique à partir d'une série de décisions concernant un objet spécifique, le foncier. Définir les contours de cette action publique est alors nécessaire pour en saisir la portée : dans quels domaines politiques les communes vont-elles piocher les instruments qui leur permettent de garantir mobilisation et maîtrise foncières ? Sont-ils uniquement issus de la catégorie classique « urbanisme », correspondent-ils également

au domaine du logement ? En répondant à ces questions nous pouvons dessiner pour chaque commune les contours de la politique foncière qu'elle mène. Si cette catégorie d'analyse a permis la construction de la typologie, elle sera surtout mobilisée dans le chapitre suivant.

Le partage du risque

Le partage du risque financier entre la collectivité et les autres acteurs intervenant dans une opération nous a semblé être un élément crucial pour éclairer les choix des communes. Il s'agit de déterminer comment les différentes décisions publiques et les différents outils utilisés conduisent à des modalités de partage du risque différentes. La question de savoir dans quelle mesure les moyens financiers orientent l'action publique en matières de foncier sera évoquée ici, mais plus largement abordée dans le chapitre 6.

L'analyse des décisions et interventions des communes étudiées nous conduit à dégager quatre modes d'action que nous présenterons successivement :

- Interventionnisme
- Encadrement réglementaire
- Approche opérationnelle
- Laisser-faire

Nous présenterons un à un chacun de ces types, en nous appuyant à chaque fois sur quelques cas. La typologie ne concerne généralement pas une commune dans son ensemble : il s'agit de proposer une grille de lecture qui peut expliciter et qualifier des modalités d'intervention pour un espace ou un temps donné, et ces modalités peuvent varier au sein d'une même commune. Pour certaines communes nous distinguerons donc différentes opérations. De plus, une même commune peut tout a fait s'inscrire dans plusieurs de ces types si ses pratiques varient dans le temps ou dans l'espace. Cela est également cohérent avec ce que nous avons montré au chapitre 1 : les enjeux de mobilisation et surtout de maîtrise foncières sont plutôt appréhendés opération par opération dans les communes françaises. Nous souhaitons préciser dès maintenant que cette typologie ne recouvre pas d'échelle de valeur entre des manières de faire qui seraient « meilleures » que d'autres. Comme l'écrit Joseph Comby, « il n'existe pas de bonnes et de mauvaises politiques foncières. Il existe seulement des politiques bien adaptées aux objectifs poursuivis et des politiques de gribouille qui aboutissent à l'inverse de l'objectif recherché » (Comby, 2004, p. 7). Une gradation apparaît cependant, qui correspond à l'implication plus ou moins grande de la commune, en termes humains, temporels et financiers. Mais ces différentes manières de mener une politique foncière s'inscrivent dans des contextes territoriaux différents et surtout, le degré d'efficacité et de pertinence de ces modes d'intervention dépend des objectifs fixés par la commune. Il se peut donc qu'une intervention très forte ne soit pas la manière de faire la plus adaptée et qu'un non-interventionnisme assumé soit tout a fait pertinent.

Nous utilisons ici le terme de *mode d'action foncière*, quand d'aucun aurait pu attendre le terme de *politique foncière*. Mais la question de savoir s'il existe une politique cohérente reste posée. Utiliser tout de suite le terme de *politique publique* – ou de *politique foncière* – reviendrait alors

à donner *a priori* une réponse positive. Il est toutefois indéniable que les communes agissent, selon certaines modalités qui présentent des régularités. Le terme de *mode d'action* nous apparaît alors le plus adapté pour désigner un ensemble de décisions et d'interventions, qui ont des effets concrets, mais dont les modalités de construction, le degré de cohérence et les contours restent à définir.

1 - L'interventionnisme : acheter pour mobiliser et maîtriser

Le premier mode d'action dégagé est l'interventionnisme de la commune pour mobiliser et maîtriser le foncier à travers des acquisitions nombreuses voire systématiques. Dans ce mode d'action, la commune choisit d'acheter des terrains, à l'amiable, par préemption ou expropriation selon les cas, pour rendre ces parcelles disponibles. La possession des tènements est également un gage de maîtrise du projet, puisqu'ils ne seront – en principe – cédés que si les conditions requises par la commune sont remplies par les autres acteurs du projet. La puissance publique se positionne alors ici comme un acteur du marché à part entière, engagé dans des transactions, et joue parfois directement le rôle d'aménageur. Parmi les cas observés, quatre communes françaises et deux municipalités néerlandaises s'inscrivent dans ce mode d'action : Beauvais, Milly-sur-Thérain, Moirans, Paladru, Nimègue et Beuningen. Les cas d'interventionnisme répertoriés dans nos terrains sont donc relativement nombreux. Ce mode d'action correspond en effet à l'idée qu'on se fait souvent « par défaut » d'une politique foncière (Comby, Renard, 1996 ; Vilmin, 2008). Il existe cependant une diversité importante de pratiques au sein de ce mode d'action. Nous présentons successivement ces six cas en décrivant précisément les choix des communes et en pointant la spécificité de leur action.

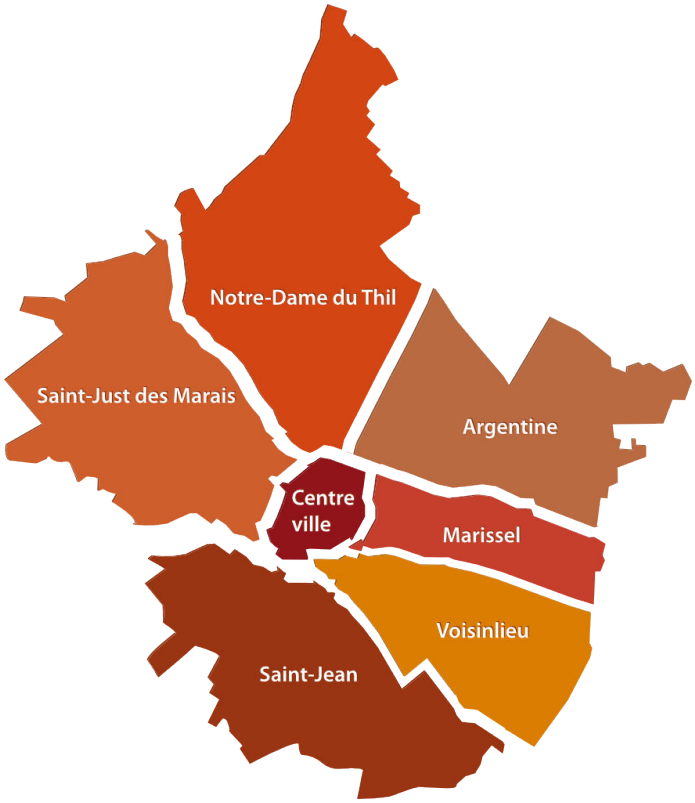
1.1 - La tradition du lotissement communal à Beauvais

La ville de Beauvais constitue en quelque sorte un cas extrême parmi les communes françaises étudiées. Elle s'inscrit dans une tradition d'intervention sur les marchés fonciers à travers des lotissements communaux. Cette interventionnisme ne vise pas à réguler les prix fonciers ni à maîtriser l'activité des marchés, mais bien à mobiliser des terrains pour le logement et à maîtriser les projets à travers la possession des tènements. Nous n'avons pas rencontré de pratiques véritablement similaire dans les autres communes, notamment parce que Beauvais a la spécificité d'utiliser ce mode d'action de manière quasiment systématique. En soutien au logement, la commune a ainsi acquis 133 parcelles dans 50 transactions entre 2006 et 2012, pour une surface totale de 20 hectares et un montant que nous estimons à 3 millions d'euros[1]. Ce nombre

1. Cette estimation s'appuie sur des documents internes de la commune ainsi que sur la lecture des comptes rendus de conseil municipaux. Nous n'avons tenu compte que des acquisitions de parcelles destinées à accueillir du logement, en écartant celles accueillant des équipements ou aménagement qui pourraient avoir un lien avec la production de logement.

important d'acquisitions foncières révèle la logique interventionniste de la commune. Trois exemples nous permettent de décrire ce mode d'action.

Carte 4.17 - Les différents quartiers de Beauvais selon la mairie



Les objectifs de construction de logements de la commune ont été affichés en 2008 par l'équipe municipale récemment réélue. Sur la durée du mandat, les élus fixent un objectif de production de 4000 logements, le *Plan 4000 clés*. Ces logements sont répartis entre locatif social (1440 logements, 28,5 %), accession aidée (960, 24 %) et accession libre (1600, 40 %). On retrouve là les besoins de production de logement et de diversification du parc identifiés au chapitre 1. Ce *Plan 4000 clés* est réparti entre les différents quartiers de Beauvais. Deux quartiers se distinguent puisqu'ils sont censés recevoir à eux deux presque 70 % des 4000 logements : Voisinlieu (1590 logements) et Saint-Jean (1170). Ces deux quartiers correspondent à la partie de la commune qui se situe au sud de la vallée du Thérain et de la voie de chemin de fer, et font office d'espaces préférentiels de développement (chapitre 3). De fait, l'essentiel des opérations que nous avons pu observer et étudier se situent dans cette partie sud.

1.1.1 - Les lotissements communaux des années 2000

La ville de Beauvais a développé plusieurs lotissements communaux dans les années 2000. Il s'agit d'opérations de logements menées partiellement ou totalement en régie par la commune à travers une procédure de lotissement. La commune se rend propriétaire des terrains et élabore le règlement de lotissement qui prévoit le découpage des lots et la localisation des réseaux. Par la suite, la procédure peut varier :

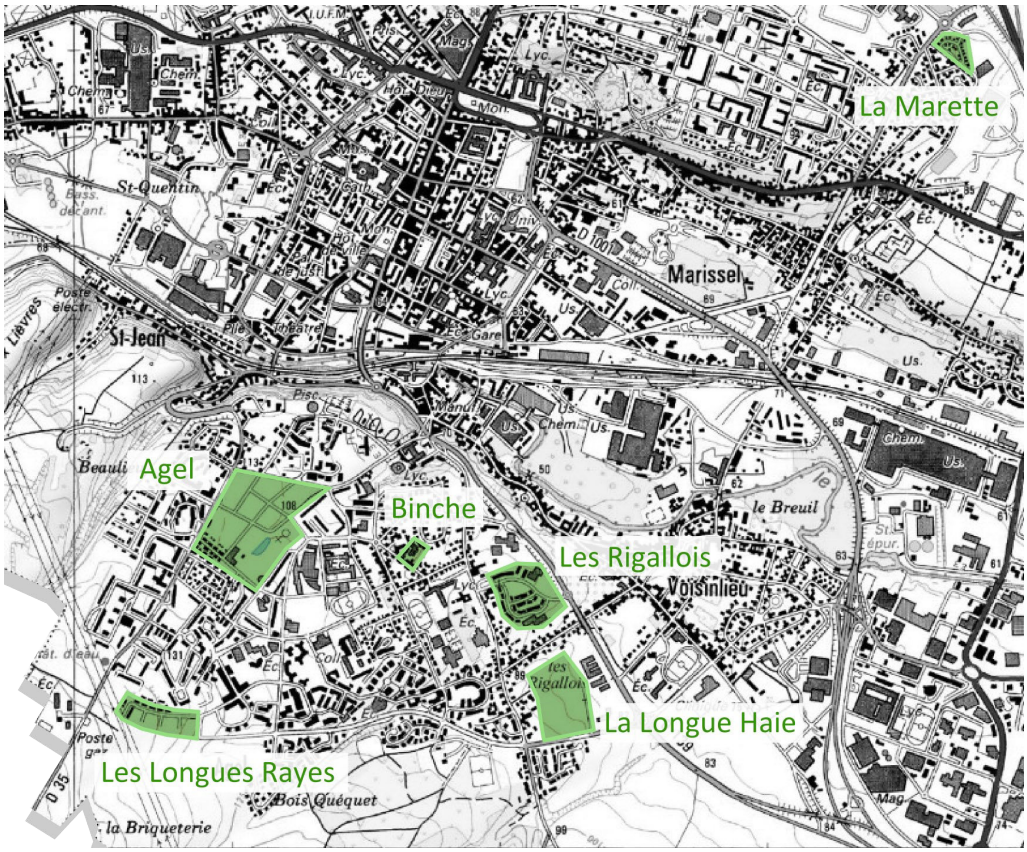
- soit la commune dépose elle-même le permis de lotir, auquel cas, par une procédure de marché public, elle choisit les entreprises pour réaliser les travaux d'aménagement (viabilisation, voiries, réseaux) puis commercialiser elle-même les lots auprès de particuliers ;
- soit la commune revend les parcelles à un opérateur qui dépose le permis de lotir, assure la commercialisation, mais par voie de concession la mairie conserve la main sur la viabilisation et l'équipement de l'opération.

Dans les deux cas, la commune crée un budget annexe dédié à l'opération et engage donc ses

fonds propres, notamment dans l'acquisition des terrains et dans l'aménagement. Les différences principales entre les deux voies sont que le découpage en lots se fait avant ou après la cession des terrains par la commune et que la commercialisation n'est pas toujours assurée par la commune elle-même. Le tableau ci-dessous présente les différents lotissements communaux qui ont vu le jour à Beauvais depuis 2005.

Nom	Date de lancement	Date de clôture	Nombre de lots	Nombre de logements	Commercialisation
Binche	2002	2009	10	10	Commune
La Longue Haie	2002	En cours	40	40	Commune
Les Rigallois	2003	2012	33	109	Commune et opérateurs
Agel	2004	En cours	10	500	Divers opérateurs
La Marette	2005	2012	35	35	Opérateur privé
Les Longues Rayes	2008	En cours	41	67	Divers opérateurs

Carte 4.18 - Localisation des lotissements communaux réalisés entre 2004 et 2012 à Beauvais



Les dimensions varient fortement entre les opérations, de 10 à 500 logements[2]. Il s'agit en général d'opérations de taille petite ou moyenne, qui sont principalement constituées de logements individuels de type pavillons ou logements en bandes. Le lotissement Agel fait exception avec 500 logements prévus : de fait, il s'agit d'un projet d'envergure, qui est tout de même mené dans le cadre d'une procédure de lotissement, sur lequel nous reviendrons plus tard. Pour l'instant, trois de ces lotissements retiennent notre attention, d'une part parce qu'ils sont les plus récents, et d'autre part parce qu'ils présentent chacun des spécificités intéressantes : La Marette, La Longue Haie et Les Longues Rayes.

La Marette

Le lotissement de la Marette est un lotissement à dominante d'activité lancé par la commune en 2005 dans le nord-est de la commune. L'idée était alors d'accueillir des activités nécessitant parfois des surfaces importantes à proximité de l'échangeur autoroutier et de l'aéroport : commerces (articles de sport, magasin de jouet, etc.), loisirs (karting), hôtels, etc. La commune souhaitait également l'édification de quelques logements, au titre de la diversification et de la mixité fonctionnelle. Après un premier contact infructueux avec un opérateur (Cedibat), la commune vend un terrain de 15 625 m² à Nexity, au prix de 110 €/m² de surface hors oeuvre nette, soit 365 000 € HT pour la réalisation de 35 maisons, y compris l'aménagement de la parcelle. C'est donc l'opérateur lui-même qui a déposé le permis de lotir. Le prix foncier au mètre carré revient à environ 23 €, contre environ 30 €/m² pour les cessions réalisées pour l'installation d'activités. L'intérêt d'intégrer du logement dans l'opération n'était donc pas financier, sauf si on considère que les coûts d'aménagement sont alors à la charge de Nexity et non de la commune comme c'est le cas pour les autres lots.

On est ici face à un cas un peu particulier puisque le lotissement de logements proprement dit n'est pas réellement porté par la commune. Dans ce cas la maîtrise de la commune était moindre : ce n'est pas elle qui a loti l'ensemble de logements lui-même. D'ailleurs, la première société, (Cedibat) proposait de construire 32 logements en achetant le foncier pour 440 000 €, alors que Nexity a finalement construit 35 logements pour 365 000 € : c'est à dire un recette moindre pour la commune et une recette potentiellement plus élevée pour le promoteur avec une surface de plancher construite plus importante. La commune n'a donc pas totalement maîtrisé le projet malgré la possession du terrain. On peut penser qu'elle a tout de même pu s'assurer que l'opérateur respecterait globalement sa volonté, notamment en ce qui concerne la forme. Cependant, les attentes de la commune ne semblaient pas particulièrement élevées : la situation et le site ne présentaient pas d'enjeux singuliers. Il s'agissait simplement de profiter d'une opération en cours pour favoriser la construction de quelques logements.

2. La différence entre le nombre de lots et de logements est liée à la présence de lots destinés à des logements collectifs.

La Longue Haie

Le lotissement de la Longue Haie est situé dans le sud de la commune, au sein du quartier Saint-Jean qui connaît actuellement d'importantes mutations : en plus de plusieurs lotissements, le quartier fait l'objet d'une opération de rénovation urbaine en partenariat avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Le lotissement de la Longue Haie, lancé en 2002, investit une dent creuse d'une surface importante (5,5 ha) et au parcellaire fortement morcelé. L'acquisition des terrains a été longue, notamment en raison de la réticence de certains propriétaires à vendre leur terrains. La commune a du lancer plusieurs procédures d'expropriation adossées à une déclaration d'utilité publique adoptée en 2005. A cette date de nombreux terrains étaient déjà en possession de la commune mais une dizaine de propriétaires refusaient de vendre : il faudra plusieurs années à la ville pour se rendre propriétaire de ces terrains. D'après les transactions que nous avons pu référencer, la ville a exproprié 27 parcelles, soit 1,4 hectares pour 78 000 € (soit 5,5 €/m² en moyenne). La dernière expropriation s'est terminée en 2007 et la commune a alors pu déposer son permis de lotir. Pour ce lotissement c'est elle qui a loti, aménagé et qui commercialise actuellement les lots. L'opération compte 40 lots de 600 à 1200 m².

Illustration 4.11 - Le projet Longue Haie à Beauvais

0 50 m

N. Persyn, 2014.
Sources : Bing Maps, documents communaux.

Dans ce cas, l'implication importante de la commune a été rendue nécessaire à la fois par les caractéristiques foncières du site et par les attendus du projet. L'achat de l'ensemble des terrains par la commune semblait presque indispensable étant donné le morcellement foncier et la réticence des propriétaires à vendre. Un opérateur privé aurait eu beaucoup de mal à acquérir l'ensemble des terrains concernés. De plus, la commune souhaitait réaliser sur ce site une opération de standing, destinée à recevoir des populations relativement aisées sur des terrains de dimension importante : « C'est vrai que c'était quand même un site intéressant, et ce lotissement, l'idée de base c'était d'en faire un lotissement haut de gamme. D'accueillir une certaine population »[3]. Or, les opérateurs peuvent avoir tendance à réduire la taille des lots pour les multiplier et ainsi équilibrer une opération, voire augmenter leur marge. La responsable du service foncier de la commune compare ainsi ce lotissement avec celui de Beaulieu, plus à l'ouest, réalisé par un opérateur privé : « Après, un promoteur, pour le foncier, c'est un peu comme nous, il va se demander comment je peux l'acquérir, est-ce que ça va être rapide, pour faire quoi, et puis vous voyez, sur la même surface lui il fait 80 lots et nous on en fait 40. Lui il va aussi rechercher quand même un peu de rentabilité »[4]. Le lotissement communal a permis d'atteindre les objectifs fixés. Les outils fonciers de la commune (droit d'expropriation) et la possession des tènements ont assuré la mobilisation et la maîtrise foncières.

Les Longues Rayes

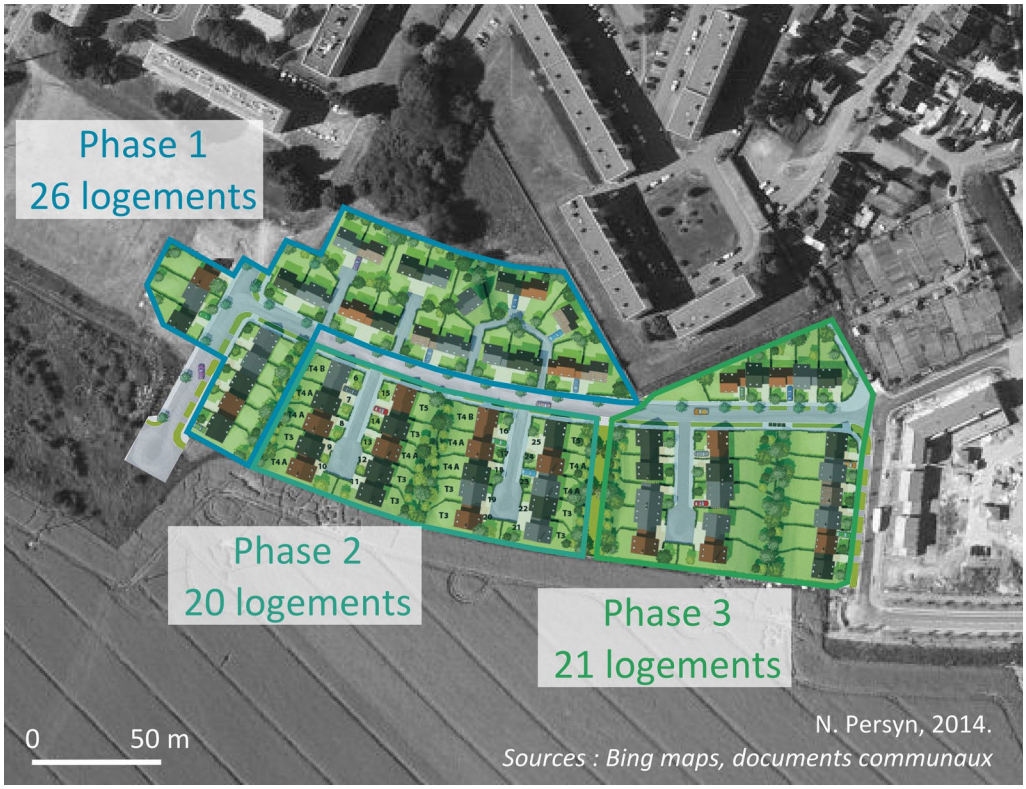
Ce lotissement est le dernier lancé par la commune, et est aussi situé dans le quartier Saint-Jean, dans sa partie sud. Il a également connu une histoire mouvementée. Les difficultés ne sont pas dues à des obstacles lors de l'acquisition des terrains : il s'agit de réserves foncières que la commune avait constituées avant 2000, sous l'équipe municipale précédente. En 2008 la commune lance la réalisation de logements sur ce secteur, et s'entend avec la société Aubarne pour qu'elle réalise 67 logements en accession libre à la propriété. Alors que l'opérateur devait à l'origine tout réaliser en une seule fois, il parvient à obtenir de la mairie de développer les logements en plusieurs étapes. Trois tranches sont prévues, pour permettre à l'opérateur d'attendre la fin de la commercialisation d'une première tranche pour engager la suivante. Pour la première tranche (20 logements) la commune cède le terrain fin 2009. Mais déjà, le constructeur rencontre des difficultés de commercialisation. L'OPAC de l'Oise vient en quelque sorte à son secours, en achetant l'intégralité des 20 logements. La même chose se produit pour la seconde tranche de 26 logements, après la cession du terrain en 2011. L'OPAC est intervenu, en grande partie sur demande de la commune, pour permettre à l'opération de sortir de terre. Pour la troisième tranche, la société Aubarne demande une baisse du prix foncier ce que la commune refuse : « on s'était mis d'accord il y a deux ans sur le prix du terrain, et là ils veulent revenir dessus. Ils demandent pratiquement un tiers en moins, voire plus […]. Et nous on a refusé aussi parce que c'est pareil, on a fait les aménagements, les réseaux etc., ça ne permettait pas, on aurait

3. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.
4. *Idem.*

été déficitaire »[5]. Un troisième opérateur, CAP logement, lui aussi bailleur social, intervient alors pour réaliser la troisième tranche et acquière le dernier terrain fin 2011.

Ce qui devait être un projet de logements uniquement en accession s'est retrouvé être un projet essentiellement de logements sociaux, mêlant prêt locatif aidé d'intégration, prêt locatif à usage social, et prêt locatif social[6]. La possession de tènements par la commune, si elle a permis la mobilisation, ne lui a pas assuré la maîtrise du projet, puisque celui-ci était vu à l'origine comme un moyen de diversification du parc de logement dans un quartier très fortement marqué par les logements sociaux. L'état des marchés immobiliers à ce moment a compliqué la maîtrise du projet, la commercialisation ayant débuté dans une période de baisse des transactions.

Illustration 4.12 - Le projet Longues Rayes à Beauvais



Ces trois exemples montrent l'approche de la commune : acheter pour mobiliser, posséder pour maîtriser. Mais selon les circonstances, cette stratégie n'est pas toujours payante. La ville possède une tradition du lotissement, procédure qu'elle utilise dans de nombreux cas, pas uniquement pour du logement individuel, ni uniquement pour du logement. Mais elle le fait de manière un peu systématique, et sans toujours remettre en cause sa pertinence. Le cas du lotissement Agel est particulièrement éclairant sur ce point.

5. *Idem.*
6. Ces prêts publics, très souvent résumés par leurs acronymes PLAI, PLUS et PLS, sont utilisés pour distinguer des « niveaux » de logement sociaux, en ce que les plafonds de ressources des locataires et les plafonds de loyers sont différents. Le logements sociaux construit avec un prêt locatif aidé d'intégration sont considérés comme les plus « sociaux », les logements prêt locatif à usage social étant intermédiaires et les logement en prêt locatif social, acceptant les plafonds de loyers et de ressources les plus élevés sont considérés comme les moins « sociaux », certains refusant même de les considérer comme du logement social.

1.1.2 - Agel, du mésusage du lotissement ?

Le lotissement Agel est situé au cœur du quartier Saint-Jean, principalement sur le terrain d'une ancienne caserne militaire dont il tire son nom. L'armée quitte la caserne en 1993, libérant ainsi neuf hectares que la commune rachète à l'État dans le début des années 2000. En 2004 un premier projet est lancé, selon une procédure de lotissement, qui a pour ambition la construction de près de 400 logements, collectifs et individuels, sociaux et en accession. En décembre 2004 le conseil municipal approuve le choix des entreprises qui vont réaliser les travaux d'aménagement. Mais en parallèle, la commune négocie avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour lancer un projet de rénovation urbaine sur l'ensemble du quartier Saint-Jean. Une convention est signée en 2007 avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui englobe l'opération Agel. Les objectifs du projet de rénovation urbaine sont classiques : diversification de l'habitat, reconnexion des quartiers, installation d'activités et donc d'emplois. La présence de la friche Agel dans le quartier s'avère être une véritable opportunité pour le projet : elle va constituer le catalyseur de la vaste opération de rénovation urbaine en accueillant un nouveau cœur de quartier. Le fait que la commune possède déjà le foncier est sans doute un avantage, notamment en termes financiers : les prix fonciers étant en croissance (cf. chapitre 1), quelques années d'avance peuvent permettre à la commune de compter en partie sur ce foncier pour participer à l'équilibre de l'opération.

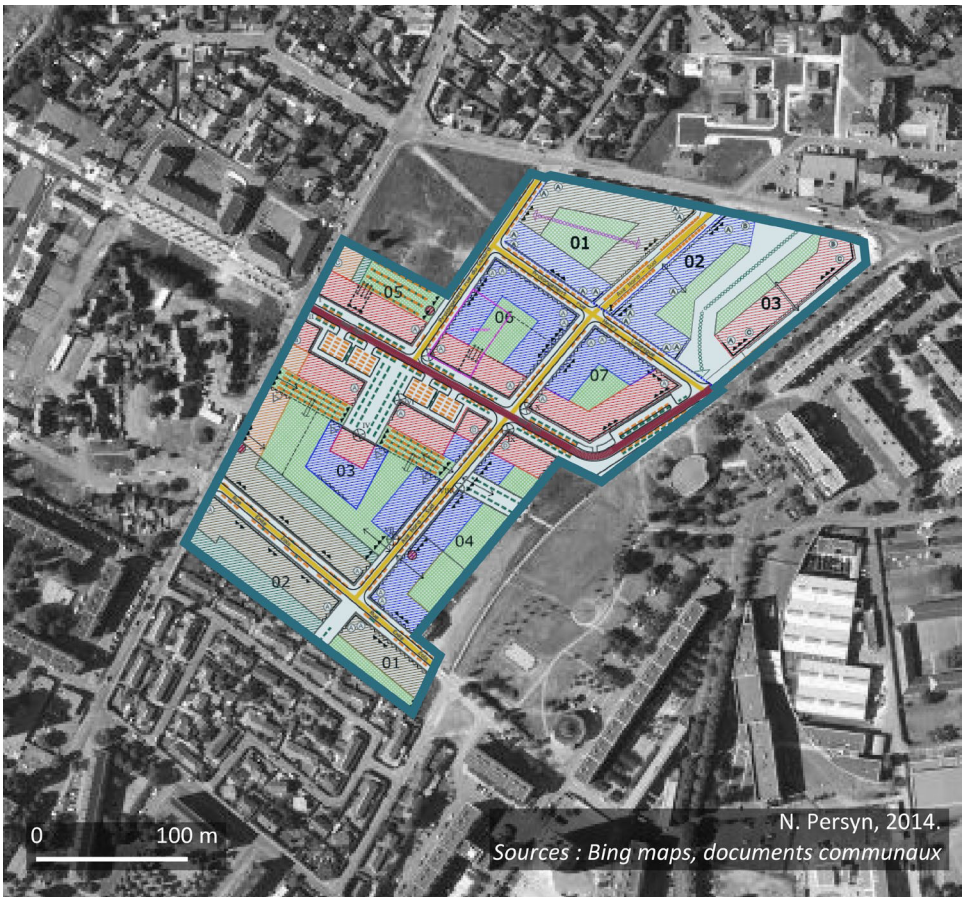
Les objectifs du projet de rénovation urbaine sont les suivants :

- la construction de 587 logements neufs plus une résidence pour personnes âgées de 80 logements ; la démolition de 258 logements sociaux et la reconstruction de 318 logements, dont 30 % sur le site de l'opération, le reste étant réparti dans plusieurs autres quartiers de la commune ;
- une amélioration de la desserte routière et piétonne, la restructuration des espaces publics, notamment la création d'un parc ;
- l'installation de bureaux, commerces et services ;
- la rénovation et la création d'équipements publics : écoles, maison de l'emploi, Hôtel de police.

Une part importante de ces objectifs, notamment pour les logements neufs et les équipements se porte sur le site Agel. C'est là que seront installés l'Hôtel de police, les bureaux, le parc. Ce site offre un potentiel de construction de 350 à 400 logements, auxquels doivent venir s'ajouter 90 logements sociaux. La convention n'entraîne pas de modification de la procédure choisie pour mener l'opération Agel. La commune conserve le lotissement, mais apporte déjà des premières modifications au plan d'aménagement et au règlement pour les adapter aux décisions prises dans le cadre du projet de rénovation urbaine. Alors qu'il avait été initié en 2004, le projet n'est toujours pas véritablement lancé en 2007. Cependant, on peut penser que le temps pris

pour intégrer le site Agel au projet de rénovation urbaine est gage de qualité et de cohérence dans le sens où le projet est intégré à une échelle plus large.

Illustration 4.13 - Le projet Agel à Beauvais



La procédure de lotissement est relativement légère, notamment comparée à la zone d'aménagement concerté. Elle ne nécessite pas de dossier de création, de plan de financement, ni n'implique d'étude d'impact poussée. Le lotissement est avant tout une division foncière, et n'est pas réellement pensé pour être le cadre d'élaboration d'une opération d'urbanisme d'envergure. Mais cela implique aussi que le lotissement soit moins souple que la zone d'aménagement concerté : puisqu'il s'agit essentiellement de redessiner le parcellaire et d'assurer l'équipement et la desserte des terrains, la forme est figée dès le début de la procédure. Dans une zone d'aménagement concerté, au contraire, le plan d'aménagement, tout comme les modalités de financement des équipements, peuvent évoluer relativement facilement pour s'adapter aux transformations du projet et aux négociations entre les acteurs. La modification d'un projet mené selon une procédure de lotissement, si elle n'est pas véritablement plus complexe, est plus longue, et nécessite un travail réglementaire plus important. Toute modification du plan entraîne la plupart du temps une modification de la décision même de lotir, puisqu'elle entraîne une modification du découpage parcellaire. Ainsi, même des modifications mineures contraignent le porteur du projet à déposer un nouveau permis d'aménager ou du moins à demander la modification de ce permis d'aménager s'il a été autorisé depuis moins de trois ans. Cela implique

donc des délais durant lesquels le projet est en suspens.

Dans le cas d'Agel, le choix de la procédure de lotissement a compliqué la réalisation du projet. Le délai de trois ans entre les premières esquisses du projet et la signature de la convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine n'est pas imputable à ce choix du lotissement : il s'agit d'un temps de remise à plat du projet et de mise en cohérence avec les modifications urbaines du quartier Saint-Jean dans son ensemble. Mais par la suite, le projet Agel a souffert de délais supplémentaires. En 2008, le promoteur Nexity est choisi par la commune dans le cadre d'un appel d'offre pour réaliser de 350 à 400 logements en accession, sur les îlots qui constituent l'entrée ouest du futur quartier. Mais rapidement le promoteur engage des négociations avec la commune pour faire modifier le programme : d'une part les exigences en termes de stationnement sont trop élevées selon Nexity, et d'autre part le nombre de logements semble trop élevé en regard de la capacité d'absorption par la demande. La commune et le promoteur s'accordent alors sur une modification du projet, en réduisant le nombre de logements construits, mais également en modifiant la forme des bâtiments. Cela a deux conséquences importantes pour la commune. Elle doit modifier le parcellaire, et donc déposer un permis de lotir modificatif. Comme le montre l'illustration 1.5, les changements sont marginaux, mais nécessitent tout de même ce nouveau dépôt. Cette procédure prend du temps et contribue à retarder le projet : « il y avait un plan de composition qui était fixé dès le début : l'emprise des voiries, les gabarits des bâtiments etc. Donc dès qu'il y a un projet qui ne rentre pas dans ces cordes, on retourne au guichet à chaque fois, il y a des délais de purge, les délais de recours »[7]. L'autre conséquence est d'ordre financier. Le prix du foncier ayant été fixé dès l'origine par rapport la surface hors œuvre nette constructible, la diminution du nombre de logements attribués dans le lot diminue de fait le prix du foncier. La perte est substantielle pour la commune : la surface hors œuvre nette passant de 25000 m² maximum, à 10000 m². Avec un prix de 150 €/m² surface hors œuvre nette, le prix de vente du foncier passe de 3,75 millions d'euros à 1,5 millions. La différence est loin d'être négligeable.

Cette perte est d'autant plus problématique que la commune a engagé des dépenses pour l'aménagement du lotissement, c'est-à-dire la réalisation des réseaux et voiries (illustration 1,6). Ces fonds engagés sont immobilisés tant que le foncier n'a pas été vendu : en raison de l'évolution du projet de Nexity, alors que l'appel d'offre avait été lancé en 2008, la vente du foncier n'a été réalisée qu'en 2012. Là encore, le lotissement s'avère trop rigide. Dans ce cadre en effet, la commune devait réaliser l'ensemble des aménagements préalablement à la vente des lots. L'article R.424-17 du Code de l'urbanisme stipule que « le permis de construire, d'aménager ou de démolir est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à l'article R.424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue. Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année ». En conséquence dans un lotissement les aménagements et leurs coûts sont calibrés par rapport aux recettes envisagées à l'origine. Dans le cas des îlots Nexity, le bilan a cependant beaucoup changé. Cette nécessité d'arrêter (et de financer) dès l'origine la forme des lots et des aménagements pose un problème financier, mais implique également un manque

7. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.

d'adaptabilité à l'évolution de l'état du marché immobilier local et des attendus du projet. Les techniciens pointent d'ailleurs ces limites du lotissement communal : « là si vous voulez l'ensemble des travaux de viabilisation ont été faits par la Ville. Or on n'a pas encore vendu tous les lots. Donc pour nous en termes financiers, on a investi et on n'a pas encore forcément de recettes en face. Alors qu'une ZAC permet plus facilement de moduler. Si vous voulez dans la ZAC il y a un programme, mais on peut l'adapter, et notamment adapter les travaux par rapport à l'évolution. Alors que dans le lotissement, voilà, c'est fait, si on a un projet immobilier différent, c'est plus difficile après pour adapter les choses, parce que les travaux, la voirie, les réseaux etc. sont faits. La ZAC permet quand même plus de souplesse. Le programme des travaux n'y est pas arrêté. Alors qu'en lotissement… »[8].

Illustration 4.14 - Modifications du découpage des lots dans le lotissement AGEL à Beauvais

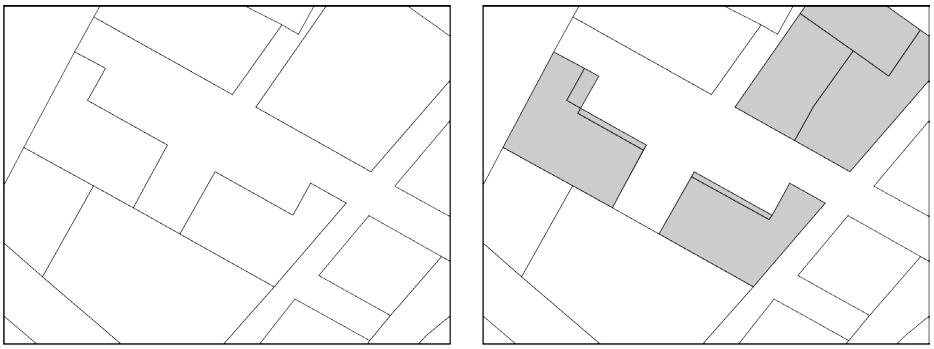


Illustration 4.15 - Les aménagements dans le lotissement AGEL (2012)

Source : Géoportail

8. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.

Le choix de mener cette opération dans le cadre d'un lotissement communal a conduit à un déficit de maîtrise de la part de la commune, en particulier en termes de temporalité puisque le projet a pris du retard du fait de plusieurs modifications successives. En termes de programme, l'opération n'ayant pas été véritablement échelonnée dans le temps, du fait du manque de souplesse du lotissement, le nombre de logements construits a été revu à la baisse de manière à ne pas saturer le marché local.

On doit cependant noter qu'à l'inverse la maîtrise de la commune a été particulièrement ferme sur d'autres points. D'abord en ce qui concerne la forme : c'est la commune, en association avec un cabinet d'urbanisme, qui a décidé de la taille des îlots, de leur disposition, de la localisation des logements individuels et collectifs, de l'emprise des espaces publics et des voiries. A part à la marge pour les immeubles construits par Nexity, cette forme n'a pas fait l'objet de négociation avec les opérateurs. Le choix du lotissement municipal a également permis à la commune de maîtriser en partie la typologie des logements construits et leur prix de vente. En étant propriétaire de l'ensemble du foncier de l'opération Agel, la commune a choisi les opérateurs, en procédant à un appel d'offre. A travers cet appel d'offre et son cahier des charges, elle a imposé certaines conditions concernant la taille des logements construits, leur type (répartition entre logement social et logement en accession). Elle a surtout pu contraindre les opérateurs qui réalisent des logements en accession de modérer les prix de vente des logements. La fixation du prix foncier par la commune selon la surface constructible lui permettait de réclamer raisonnablement (compte tenu des coûts de construction) un prix de sortie de 2300 €/m² maximum. Bien sûr le contrôle de ce prix de sortie est complexe, et la commune ne peut s'appuyer sur aucun règlement ou disposition légale. Il semble toutefois que les opérateurs aient en partie respecté cette prescription : fin 2013, le site internet de Nexity affiche ainsi un prix de vente moyen de 2400 €/m² pour l'opération réalisée à Agel.

Comme pour les autres lotissements communaux, la mobilisation et la maîtrise foncières sont assurées par l'intermédiaire de l'acquisition systématique des terrains. Les élus et techniciens pointent eux-même les limites de l'utilisation du lotissement comme cadre de cet interventionnisme pour maîtriser : « *Et quel est l'avantage ?* L'avantage du lotissement ? Eh bien moi je verrais plutôt les contraintes. Par rapport à des projets complexes, le lotissement est beaucoup trop contraignant. Pour des projets d'urbanisme complexe, je pense notamment là au lotissement Agel »[9]. La logique du tout-lotissement, qui a caractérisé l'action de Beauvais pendant un temps semble prendre fin. La commune, en association avec l'intercommunalité se tourne vers un outil opérationnel, avec l'idée de développer une zone d'aménagement concerté multi-site sur une grande partie de la vallée du Thérain qui viendrait appuyer toute une série de projets de restructuration de friches industrielles notamment.

9. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.

1.2 - Le Bourg à Moirans, un interventionnisme localisé

La commune de Moirans, 7900 habitants, dans le Pays Voironnais, constitue un cas particulièrement intéressant, puisque les différentes opérations menées par la commune s'inscrivent dans différents modes d'action, l'interventionnisme et l'encadrement réglementaire.

1.2.1 - Un parcellaire morcelé qui incite à l'acquisition des terrains

La commune a agi de manière interventionniste pour une opération située à proximité immédiate du centre-ville. L'opération, dénommée Le Bourg, vise à construire des logements, notamment sociaux, dans un cœur d'îlot occupé en partie par des jardins. Elle est lancée en 2005 et répond à deux enjeux locaux. Le premier est démographique, la commune faisant face, dans le début des années 2000 à un ralentissement de la croissance démographique, puis, entre 2006 et 2010 à une perte de population (de 8006 à 7909 habitants). La commune doit donc offrir des possibilités de logement pour accueillir de nouveaux habitants. Le deuxième enjeu concerne la diversification du parc de logement. La commune qui comptait 18,8 % de logement sociaux en 1999 (522 logements HLM) souhaite renforcer le parc social qui ne s'est pas agrandi entre 1999 et 2009 selon l'Insee (516 logements sociaux en 2009). L'enjeu est d'autant plus important que la commune est soumise à l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains. On retrouve donc les deux enjeux centraux de notre étude : mobilisation foncière pour permettre la production de logements, et maîtrise foncière pour garantir la diversification du parc de logement.

Mais l'existence de ces enjeux n'a pas suffi à faire émerger le projet. La commune avait créé un périmètre d'étude sur le secteur en 2004, au titre de l'article L.111-10 du code de l'urbanisme[10], mais n'avait pas lancé de véritable réflexion, ni élaboré de plan en 2006. Il a fallu l'opportunité du doublement de la voie ferrée Valence – Grenoble, initié en 2006, pour que le projet soit mis en route : à l'occasion de ces travaux ferroviaires les partenaires du projet (Etat, Région, SNCF, RFF), décident de réaménager la halte de la Galifette, située à proximité du centre de Moirans. Ce réaménagement, qui s'accompagne d'une modification du franchissement des voies ferrées (suppression du passage à niveau et aménagement d'un passage souterrain), est synonyme d'un accès facilité à la halte, mais aussi et surtout d'une augmentation du nombre de trains marquant l'arrêt. La commune décide alors de se saisir de cette opportunité pour lancer réellement le projet : la construction de logements à proximité d'une gare s'inscrit parfaitement dans les attentes des différents acteurs locaux, ainsi que dans les orientations du schéma directeur. En 2007, le périmètre d'étude est ainsi étendu, pour tenir compte des nouvelles orientations du projet, notamment la création de cheminements piétons et cyclistes pour rejoindre la halte.

10. L'article L.111-10 du code de l'urbanisme énonce que l'autorité publique peut instaurer un périmètre d'étude en vue d'une opération d'aménagement, au sein duquel elle pourra surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations (permis de construire, etc.). Cela lui permet de bloquer la réalisation de constructions qui ne correspondraient pas au projet en cours d'élaboration. Nous reviendrons sur l'utilisation de cet article dans le chapitre consacré à l'encadrement réglementaire.

Illustration 4.16 - L'opération Le Bourg à Moirans

N. Persyn, 2014.
Sources : Géoportail, documents communaux

Le projet élaboré par la commune prévoit la réalisation d'une centaine de logements sur un périmètre d'environ 1,5 hectares. Espaces verts et circulations douces sont également prévus. Le projet est situé dans une zone U du plan local d'urbanisme approuvé en 2007, et la commune dispose d'un droit de préemption sur l'ensemble des zones U et AU. Trois phases sont prévues, représentant chacune environ un tiers des logements. Le périmètre global du projet, tout comme le découpage des phases, notamment sur le plan spatial, semblent avoir en partie été dictés par les possibilités d'acquisition des terrains par la commune. En effet, le périmètre s'inscrit dans un tissu déjà constitué, occupé par des logements et leurs jardins. La commune a décidé du périmètre du projet en fonction des acquisitions qu'elle pensait réalisables, et en tenant compte des propriétés lui appartenant. La première phase correspond à la zone où les acquisitions ont été les plus rapides et où un périmètre relativement pertinent a pu se dessiner pour accueillir un nombre de logements raisonnable pour mener une opération. L'îlot dans lequel s'insère l'opération présente un parcellaire très morcelé : il est constitué de 52 parcelles, pour une surface de 2 hectares. Le périmètre du projet lui-même est composé de 24 parcelles. Dans le même ordre d'idée, la troisième phase du projet correspond à une unique parcelle, appartenant déjà à la commune, occupée par une école élémentaire que la commune souhaite déplacer. L'intégration de ce terrain à l'opération est donc directement liée au fait que la commune en soit propriétaire

depuis longtemps. Le périmètre global du projet est très découpé, s'insérant entre des propriétés n'en faisant pas partie, et occupant principalement le cœur de l'îlot et des parcelles non-bâties. La commune a décidé de ne pas étendre l'opération à tout l'îlot pour éviter des procédures trop complexes et politiquement risquées qui auraient nécessité des expropriations nombreuses. Les quelques parcelles bâties qui font partie du périmètre de l'opération correspondent en fait à des opportunités d'acquisition pour la commune suite à la mise en vente des biens. On peut penser que si d'autres parcelles avaient été mises en vente dans l'îlot, la commune les aurait achetées et intégrées à l'opération. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé avec la parcelle AT 283, au nord de l'îlot : sa mise en vente et son acquisition par la commune ont motivé l'extension du périmètre du projet. Il reste cependant des parcelles en cœur d'îlot qui posent des problèmes d'acquisition à la commune, et que l'opération ne pouvait contourner.

Le morcellement parcellaire est également en partie à l'origine du choix du mode d'action foncière. Les techniciens comme les élus avaient conscience, dès l'amorce de l'opération, de la difficulté à mobiliser un foncier morcelé. Cela les a incité à intervenir par des acquisitions, notamment lorsque des terrains se sont libérés, comme les parcelles AT 296, 297 et 347 au sud de l'îlot, acquises à l'amiable en 2006, ou les parcelles AT 277 et 362 au nord ouest, également achetées à l'amiable, et qui constituent la majeure partie de l'assiette de la première phase. Mais le morcellement parcellaire ne suffit pas à amener la commune à intervenir de manière systématique et à acquérir l'ensemble des terrains de l'opération. Comme pour le lotissement de la Longue Haie à Beauvais, la volonté de maîtrise du projet et surtout la réticence de quelques propriétaires à vendre leur terrain ont conduit la commune à se rendre propriétaire de l'ensemble de l'assiette de l'opération.

Quelques propriétaires de jardins en cœur d'îlots se sont montrés très réticents lorsque les élus ont annoncé leur volonté d'acheter les terrains. La commune ne souhaitait pas exproprier à l'origine. Au contraire, elle a cherché à acheter les terrains à l'amiable, ou à les préempter, mais s'est heurtée aux prétentions financières trop élevées des propriétaires : « ils ne veulent pas vendre. Ils ont tenté de vendre, on a voulu préempter, ils ont retiré leur bien de la vente. Donc on a vraiment essayé toutes les solutions possibles. Donc là, on part à l'expropriation »[11]. Ces propriétaires « estiment leur bien à 620 000 € alors qu'il est estimé à 300 000 € par le service des domaines. Cela a été confirmé en jugement, en appel aussi. Donc on va exproprier, la procédure est en cours »[12]. Ces terrains étant au cœur de l'îlot, ils sont nécessaires à la cohérence de l'opération. Une procédure d'expropriation doit s'appuyer sur une déclaration d'utilité publique, que la commune a fait établir en 2012. Cette déclaration d'utilité publique semble s'être appuyée en partie sur le réaménagement de la halte à proximité, qui justifie la création de cheminements au cœur de l'îlot. Elle s'est également fondée sur l'inscription au plan local d'urbanisme d'un emplacement réservé pour voie nouvelle et cheminement piéton en 2006. Même s'il n'a pas été véritablement utilisé pour mener le projet en lui-même, le plan local d'urbanisme a tout de même joué un rôle en justifiant les expropriations. La démarche de la commune de Moirans est stratégique, dans le sens où c'est par une mise en cohérence des

11. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
12. *Idem.*

différents outils, par des anticipations, que la commune a pu mener ce projet. L'emplacement réservé n'était pas indispensable en soi, mais il s'est avéré en partie décisif. L'expropriation des terrains en 2012 est donc permise par une décision de 2006.

1.2.2 - L'opportunité du portage foncier intercommunal

Au total, la commune a acheté 17 parcelles, à l'amiable ou par expropriation, pour un montant global de 2,7 millions d'euros[13]. Ce montant est important pour une commune comme Moirans : engagé entre 2005 et 2012, il représente près de 8 % du budget d'investissement de la commune sur la même période. Il est difficile pour la commune d'absorber ces dépenses. Pour plusieurs parcelles elle a donc fait appel à l'intercommunalité pour bénéficier d'un portage foncier. En effet, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais a mis en place en 2005 un dispositif de portage foncier pour le compte des communes, à travers lequel elle se porte acquéreur de terrains destinés à être supports d'opérations considérées comme relevant de l'intérêt communautaire. Dans ce dispositif, la commune ne paye que les intérêts de l'emprunt contracté par l'intercommunalité pour acquérir les biens. A la fin de la période de portage, la commune rachète le foncier à l'intercommunalité pour le revendre à un opérateur. Cela permet également à l'intercommunalité de mettre en place une décote foncière, en revendant les terrains à la commune à un montant inférieur au montant d'acquisition[14]. Au 1er janvier 2012, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais a adhéré à l'Établissement public foncier local du Dauphiné (EPFLD), et a abandonné son dispositif de portage, puisqu'il s'agit là du rôle central de l'établissement. Un portage foncier intercommunal a été mis en place pour 7 parcelles, qui correspondent à trois acquisitions amiables en 2006 et 2009. La commune a ensuite fait appel à l'établissement public foncier pour un portage foncier en 2012 concernant une parcelle.

Tableau 4.8 - Le portage foncier dans l'opération Le Bourg

Parcelles concernées	Organisme porteur	Durée du portage	Montant d'acquisition	Frais à la charge de la commune	Décote foncière
AT 296, 297, 347	CAPV	5 ans + 2 ans (avenant en 2012)	600 000 €	73 000 €	/
AT 362, 277	CAPV	3 ans + 2 ans (avenants en 2010 et 2011). Fin de portage en 2012	620 000 €	46 000 €	98 000 €
AT 282, 267	CAPV	3 ans	375 000 €	30 000 €	61 000 €
AT 285	EPFLD	6 ans	180 000 €	26 000 €	/

13. Il s'agit là d'une estimation à partir de différentes sources : entretiens, délibération du conseil municipal.
14. Nous reviendrons plus en détail sur ce dispositif de portage foncier et sa construction dans le chapitre 7.

Pour ces parcelles la commune n'aura donc à charge que 175 000 €, plutôt que de devoir engager 1,7 millions d'euros. La possibilité de faire porter le foncier par la communauté d'agglomération du Pays Voironnais a été décisive dans le choix fait par la commune de se rendre propriétaire de l'ensemble de l'assiette du projet. Sans ce dispositif, le mode d'action aurait sûrement été différent : « ça permet d'acheter du foncier, sans que ce soit la commune directement ou le Pays Voironnais, mais sans porter le coût, enfin sans porter la trésorerie de l'acquisition. Même si on porte le coût financier chaque année de l'emprunt qui a permis d'acheter pour le Pays Voironnais. Ça aussi c'est pas mal parce que en trésorerie on pourrait pas tout acheter. Même si on sait qu'on va revaloriser, deux ou trois quatre ans après, pour la collectivité, on ne peut pas avoir des millions d'euros sortis chaque année. Donc ça aussi c'est un outil indirect de maîtrise des opérations foncières »[15]. Le dispositif de décote foncière mis en place par l'intercommunalité présente également un atout pour l'opération : la question du coût du foncier étant centrale pour les bailleurs sociaux, il participe de la maîtrise du projet en favorisant la réalisation de logements sociaux.

1.2.3 - Le choix de l'opérateur dicté par les engagements financiers de la commune

En tant que propriétaire, la commune lance en 2010 une consultation auprès des opérateurs de logements, privés comme publics. Le cahier des charges pour cette première phase impose la réalisation d'une trentaine de logements, dont 40 % de logements sociaux, et comprend des éléments concernant la forme. Au terme de la consultation c'est le bailleur Semcoda[16] qui est choisi. Le programme retenu consiste en 29 logements, dont 13 logements sociaux (9 prêt locatif à usage social, 4 prêt locatif aidé d'intégration) et 16 logements en accession aidée, répartis dans 3 bâtiments collectifs. La possession des terrains a permis de choisir l'opérateur et de décider du programme et de la forme de l'opération. Mais le choix de la commune n'a pas été totalement libre. Le critère principal du choix a été celui du montant proposé par le bailleur pour racheter le foncier. La commune a refusé des offres d'autres opérateurs comme la Société dauphinoise de l'habitat, qui proposait 64 000 € pour le rachat du foncier, contre 500 000 € pour la Semcoda. Il en va de même pour l'opérateur Gallo, dont la proposition n'atteignait pas le montant proposé par la Semcoda. Si le choix s'est fait avant tout selon un critère financier, c'est bien parce que la commune avait acheté le foncier et devait retirer un montant important de la vente, pour que l'opération n'ait pas un impact trop important sur ses finances. Et il se peut que ce choix ait été fait au détriment de la qualité du projet : le projet de la Semcoda présente ainsi un système de pilotis qui dégagent des surfaces de parking en rez-de-chaussé des immeubles, et non pas des stationnements souterrains, plus onéreux, mais qui présenteraient un impact visuel plus faible, et peut-être une qualité architecturale et urbaine supérieure.

La cession des terrains à la Semcoda a lieu en 2012. A cette occasion, la commune rachète

15. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
16. Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain.

le foncier à la communauté d'agglomération du Pays Voironnais qui le portait et le revend à l'opérateur. L'offre de l'opérateur étant inférieure au coût initial du foncier, la commune prend à sa charge la différence, soit 243 000 €, qu'elle considère comme une « participation communale pour la réalisation de logements sociaux ». De fait, ce montant investi par la commune permet d'équilibrer cette opération comportant du logement social. Mais il ne s'agit pas du tout d'une subvention forfaitaire qui serait systématique de la part de la commune, ni qui serait décidée *a priori*. Par cette participation, la commune boucle le budget de l'opération.

Au final, cette opération, qui ne devait demander qu'un effort financier minime à la commune, l'a conduit à débourser pour la première tranche 320 000 €, entre le coût du portage foncier, la « participation pour logement social » et la participation au capital de la Semcoda. Ce qui représente 11 000 € par logement, ou 8400 € par logement si l'on ne prend en compte que la participation communale pour le logement social. Ce montant semble élevé au regard des chiffres moyens fournis par l'Union sociale pour l'habitat : en 2012, pour un logement social qui coûte 140 000€ (moyenne française), 9400 € en moyenne proviennent des collectivités locales *dans leur ensemble* (USH, 2013). Ces 9400 € prennent donc en compte les subventions du département, de la région, et de l'intercommunalité. Le mode d'action interventionniste de la commune a permis de mener à bien cette opération compliquée, qui sans cette intervention n'aurait sans doute pas vu le jour. Mais cela a eu un coût assez élevé pour la municipalité, notamment en raison du différentiel entre le prix d'achat et de revente du foncier.

1.3 - L'échec du volontarisme à Paladru

La commune de Paladru, 1130 habitants, dans le nord du Pays Voironnais, est un troisième cas d'interventionnisme par acquisition systématique, mais qui présente d'importantes limites, et que l'on peut considérer comme un échec : en 2003 la commune a souhaité lancer une opération de logements dans le cœur du village. En 2014, cette opération n'est toujours pas sortie de terre, sans pour autant avoir été abandonnée par la commune.

L'opération Cœur de village est initiée en 2003, quand la commune décide d'investir une dent creuse d'une surface importante (5,5 ha environ) située dans le centre de la commune, à proximité de la plage, qui constitue un pôle important à l'échelle du village. Le projet est censé répondre à plusieurs enjeux communaux. Il s'agit avant tout de créer un véritable centre, dont Paladru est presque dépourvu, étant donné sa forme de village-rue et la dispersion des bâtiments publics, des commerces et des services le long de cette voie. Ce nouveau centre pourrait aussi accueillir des commerces et des services qui manquent à la commune. Il s'agit ensuite de produire des logements, notamment à destination des jeunes, qui ont tendance à quitter la commune, et des personnes âgées, qui ne disposent pas sur place de logements adaptés. Enfin, le projet doit permettre une réappropriation des berges du lac de Paladru en prolongement de la plage. En 2003 une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage est confiée à un bureau d'étude et des orientations émergent, qu'il s'agisse du programme ou des modalités

Illustration 4.17 - L'opération Coeur de village à Paladru

de réalisation de l'opération. Les élus envisagent ainsi un temps de fonctionner avec un système de bail à construction[17] et conserver ainsi la propriété du foncier tout en limitant les coûts pour l'opérateur. Mais cette orientation est assez rapidement abandonnée. Parallèlement les premières acquisitions sont menées dans le périmètre de l'opération, et la commune s'engage sur la voie d'une acquisition systématique des parcelles concernées par l'opération. Ce choix ne semble pas guidé comme à Moirans, ou à Beauvais dans certains cas, par le morcellement du parcellaire. Si le site est constitué de plusieurs parcelles, il n'est pas non plus totalement fragmenté : dix parcelles à l'origine, pour peut-être encore moins de propriétaires. La commune est déjà propriétaire de certaines de ces parcelles, et cinq parcelles contiguës suffisent à couvrir 3,2 hectares. Un opérateur aurait donc peut-être pu mener une opération sur ce site, sans qu'il y ait forcément besoin d'acquisitions supplémentaires de la commune. Reste que ces terrains devaient être mis en vente. On peut donc conclure que l'acquisition systématique des terrains par la commune visait avant tout à la mobilisation foncière. Mais contrairement à ce que nous avons observé à Moirans, les possibilités d'acquisition foncières n'ont pas dessiné le périmètre de l'opération. Ici, il semble plutôt que ce soit le caractère non-bâti de nombreuses parcelles contiguës qui ait

17. « Constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail », Article L.251-1 du Code de la construction et de l'habitation.

décidé du périmètre de l'opération qui pouvait ainsi gagner en cohérence.

En 2004 la commune achète la parcelle AI 361, qui constitue le nord du site le long de la rue principale, au prix de 290 000 €, pour 1,7 hectares ce qui représente une partie importante de l'assiette de l'opération. D'autres transactions sont engagées, comme pour la parcelle AK 180 dans la partie est du site. Comme les propriétaires n'ont pas accepté le prix proposé à l'amiable par la commune, celle-ci fait appel à une société privée pour négocier un échange de terrains. Cela dénote la volonté forte de la commune de se rendre propriétaire des terrains, en même temps qu'un certain manque d'expérience dans la conduite de ce genre de négociations. Il semble également que la commune ait souhaité éviter d'aller au bout d'une procédure de préemption, peut-être pour des raisons d'affichage politique, mais aussi de temps. Mais fin 2004, alors que le projet commence à prendre forme, l'opérateur pressenti se retire.

Une nouvelle phase s'ouvre alors pour le projet : en février 2005, la commune confie une nouvelle mission d'assistance à la société CARI. C'est à ce moment que la commune envisage l'installation d'une maison de retraite médicalisée sur le site. Un promoteur est ensuite identifié, les premières esquisses du projet sont soumises et la procédure de lotissement est choisie. Le projet tel qu'il est défini par la commune et l'opérateur vise à créer 250 logements, 160 en résidence seniors avec des services particuliers, notamment médicaux, 78 logements en accession et 12 logements sociaux, le tout en immeubles collectifs. Une piscine, une « ferme de l'écologie », ainsi qu'un débarcadère sont également prévus. Le projet s'articule autour d'une place, nouveau cœur du village, qui devrait accueillir 1500 m² de commerces. Des contacts s'engagent avec l'OPAC de l'Isère, qui s'engage à réaliser les logements sociaux.

Pendant cette période la commune poursuit ses acquisitions, notamment les parcelles AI 247 à l'est et AI 156, échangée avec la société Rexor qui possède une usine attenante au projet. En 2008 le nouveau plan local d'urbanisme de la commune est approuvé, et il prend en compte le projet, notamment par des orientations d'aménagement. Le permis d'aménager est alors attribué à l'opérateur et un compromis de vente est signé en mai 2008 : la société Servixial s'engage à acquérir 38 500 m² pour 2 millions d'euros, soit 52 €/m². La vente définitive doit attendre la commercialisation d'un certain nombre de logements sur plan, de manière à ce que le promoteur puisse garantir son opération. L'accord avec l'opérateur prévoit que la commune réalisera les aménagements. Les élus pensent financer ces aménagements importants (estimés à 230 000 €) par la vente du foncier à l'opérateur. Cette vente doit également permettre de financer des aménagements qui ne concernent pas directement le périmètre de l'opération, mais qui visent à la relier au reste du village, notamment par la création d'une voie conduisant à la mairie, à l'ouest. Le foncier ayant été acheté depuis le début des années 2000, c'est la hausse des prix fonciers qui participera au financement : « *Est-ce que vous imaginez réaliser une plus-value sur la vente des terrains ?* Elle se fera de toute façon. Elle se fera d'elle-même. Effectivement on a acheté à partir de 2000, donc aujourd'hui, les prix ne sont plus les mêmes. Donc la plus-value va se faire automatiquement […]. L'équilibre financier qu'on souhaitait sur ce projet, c'était de vendre les terrains pour aménager complètement la plate-forme, plus faire des aménagements annexes différents du cœur de village, mais toujours en liaison. C'est-à-dire, pour nous, relier

les différents pôles d'attraction de la commune, le pôle administratif, le pôle touristique, les pôles logements avec deux trois petits lotissements qui sont à côté, donc raccorder, et c'est toujours dans le projet d'ailleurs, ces différents éléments. Donc la plus-value qu'on faisait sur le mètre carré pur de vente, servait à faire ces aménagements là. Le résultat de l'opération pour nous c'était zéro, et le coût c'était zéro »[18]. La vente du foncier n'est pas le seul élément de financement des aménagements. En 2006, la commune augmente le taux de la taxe locale d'équipement de 3 à 5 % sur l'ensemble de la commune, c'est à dire le taux maximum possible. Cette décision n'est pas liée uniquement à l'opération Cœur de village, puisque des lotissements sont en projet sur la commune. Mais cette augmentation du taux est aussi pour la commune une manière d'obtenir des fonds pour payer les aménagements prévus dans le projet Cœur de village. En juin 2008, après la signature du compromis de vente, la commune commence la réalisation des aménagements, et le promoteur débute la commercialisation des logements.

Encore une fois le projet connaît des difficultés. L'opérateur ne parvient pas à vendre les logements, et ne commence pas la réalisation. De plus les relations entre l'OPAC et l'opérateur semblent compliquées : ils ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités de construction de certains immeubles, notamment sur les normes environnementales. Alors que les travaux d'aménagement avancent, un nouveau plan est proposé par l'opérateur, en accord avec l'OPAC en mai 2009. Les modifications apportées impliquent de déposer des permis de construire modificatifs, ce qui ajoute des délais et retarde la vente des logements. En octobre les permis modificatifs sont accordés. Mais le promoteur semble abandonner l'opération, en raison des difficultés de commercialisation, sans pour autant en informer officiellement la commune. Ne voyant rien venir, la commune met en demeure le promoteur de payer la taxe locale d'équipement due au titre de l'opération pour les aménagements qu'elle a commencé à réaliser. Dans le cas contraire, elle considérera que l'opérateur a abandonné le projet. Les élus doivent rapidement se rendre à l'évidence : le projet n'existe plus, l'opérateur ayant abandonné. Quelques mois plus tard les permis de construire sont donc annulés. L'arrêt de l'opération représente un important problème pour la commune, puisqu'elle est toujours propriétaire des terrains, et qu'elle a en plus financé les aménagements sans récupérer la taxe. A cette époque le terrain est donc en partie aménagé, mais la situation semble gelée (l'illustration 1.9). Paladru est cependant une commune relativement aidée, qui peut supporter ces dépenses : « pour l'instant on n'a pas tout payé cash. On a pas mal d'endettement, du à ces acquisitions foncières, qui est important, mais pas non plus catastrophique[19]. On ne s'est pas ruinés pour ça, mais on a un endettement nettement plus fort que si on ne l'avait pas fait »[20].

18. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.
19. L'encours de la dette communale est en effet passé de 618 € par habitant en 2000 (541 000 €) à 1120 € par habitant en 2010 (1,14 millions d'euros). Cette augmentation de la dette n'est pas entièrement due à l'opération Cœur de village.
20. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.

En 2012, après neuf ans, seules quelques plaques d'égouts sont sorties de terre. Après des contacts infructueux avec de nouveaux opérateurs, la commune envisage l'abandon total du projet, qui lui semble trop complexe à gérer financièrement. L'année 2012 est un nouveau tournant pour l'opération : un nouveau promoteur est envisagé pour l'opération, et la commune décide de se faire assister dans la conduite de l'opération, notamment par la communauté d'agglomération du Pays Voironnais : « on va essayer de redémarrer un projet, avec des acteurs différents, des acteurs locaux, sur l'Isère, sur le Pays Voironnais qui a maintenant depuis très peu de temps un service d'aménagement qui permet de faire ce genre d'études. Donc on va relancer le projet à partir de zéro quasiment, ou presque zéro puisque les acquisitions foncières et tous les relevés sont déjà faits. La plate-forme est prête. Mais il faut tout recommencer »[21]. Le projet connaît alors une évolution majeure, qui consiste à en réduire les ambitions, notamment en procédant par un phasage de l'opération et en diversifiant les opérateurs : « On ne voulait qu'un seul opérateur pour que ça se passe bien. Aujourd'hui on s'aperçoit que sur Paladru, un seul opérateur ce n'est plus possible. Financièrement parlant c'est trop lourd. Donc on ne peut plus trouver un acteur qui prenne tout en charge, donc il faut prendre plusieurs acteurs, et il va falloir coordonner. Or, nous ce n'est pas ce qu'on veut faire. Ce n'est pas notre travail, notre métier. Donc on voudrait trouver un organisme, peut-être le Pays Voironnais, qui fasse l'ensemblier de cette coordination entre différents petits opérateurs. On voudrait entre guillemets déléguer cette partie là, les problèmes architecturaux de bureau d'études, parce qu'on n'a pas envie de le faire.

Illustration 4.18 - Paladru, des aménagements réalisés trop tôt ?

En 2013, quelques bouches d'égout sont en place, mais les constructions ne sont toujours pas prévues.

Sources : Bing Maps ; photographie personnelle

21. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.

Il ne s'agit donc plus de tout faire réaliser par un seul promoteur en une fois »[22].

Pour l'élu rencontré, les difficultés de ce projet sont à attribuer à la crise immobilière et financière de 2008, qui a occasionné les difficultés de commercialisation et explique le retrait du promoteur lors de la phase la plus avancée : « ça correspondait à la date à peu près de la crise financière immobilière, et en fait les promoteurs qui travaillaient avec nous ont stoppé le projet »[23]. De fait, la conjoncture immobilière a pu jouer sur les possibilités de commercialisation. Mais elle n'est sûrement pas le seul facteur explicatif. L'échec du premier projet n'a rien a voir avec cette conjoncture, et celui du second est aussi le fait d'autres facteurs. Il nous semble que ce projet Cœur de village montre un décalage entre les attentes du projet et la réalité du marché local. Dans une commune qui compte 1170 habitants et 590 logements, une opération de 250 logements est un projet très important. Ce qui est en cause ici, ce n'est pas en soit l'ambition du projet, mais peut-être les modalités de maîtrise choisies par la commune :

- la commune souhaitait maîtriser le projet et ses coûts en s'engageant financièrement dans l'acquisition foncière et la réalisation des aménagements. Mais ce choix n'engageait en rien les opérateurs, et le risque n'était supporté que par la commune. L'arrêt de l'opération n'était pas forcément problématique pour les opérateurs ;
- la commune souhaitait que la réalisation de l'opération se fasse en une seule fois, avec un seul opérateur. Mais le marché local ne semblait pas en capacité d'absorber l'ensemble des logements mis en vente. La décision en 2012, d'établir un phasage montre que les élus ont pris acte de cet élément.

On peut partiellement attribuer l'échec à une trop grande volonté de maîtrise de la part des élus, qui n'ont pas voulu modifier le programme tout au long de ces années : « ce qui nous intéresse nous, ce n'est pas de vendre les terrains pour faire de l'argent et du lotissement des choses comme ça, ce qui nous intéresse c'est de créer un cœur de village. Tant qu'on n'a pas mis au point un programme complet de cœur de village, on ne vendra pas un mètre carré pour autre chose »[24]. L'absence de souplesse quand au programme a donc pu jouer dans ce cas. Cette opération révèle les risques liés à l'élaboration d'un programme qui ne prend pas en compte l'état du marché. De plus la commune était relativement isolée dans cette opération. N'ayant pas fait appel à l'intercommunalité ou à d'autres collectivités, elle ne disposait pas des compétences pour ce genre d'opération : seule une employée est affectée partiellement à la gestion de l'urbanisme. Pourtant, en se rendant propriétaire de tout le foncier, la commune s'est positionnée comme maître d'ouvrage, rôle qu'elle n'était pas en mesure d'assumer. Là encore, les élus ont pris conscience de cette erreur, et ont décidé de faire appel à l'intercommunalité pour les assister dans la conduite de l'opération.

22. *Idem*
23. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.
24. *Idem.*

1.4 - la logique du portage foncier à Milly-sur-Thérain

Le cas de l'opération La Cavée, à Milly-sur-Thérain (1700 habitants), dans le nord du Beauvaisis, est assez particulier, puisque l'intervention foncière de la commune s'est faite par le biais de l'Établissement public foncier local de l'Oise. L'opération de La Cavée est engagée à partir de 2005, alors qu'un opérateur privé, Foncinord, fait part à la commune de son souhait de réaliser une opération de logements individuels à proximité du centre, sur une seule parcelle de près de six hectares. Le projet correspond à peu près aux attentes de la commune, qui souhaite développer des logements : « dans notre commune, il y a un lotissement qui a été construit et habité en 2006, et depuis cette date on n'a pas eu de grosse opération. On a eu très peu de constructions. C'est vraiment extrêmement minime […]. Ça fait sept ans maintenant que ça été livré. Depuis sept ans on est en panne »[25].

L'opérateur privé ayant entamé des négociations avec le propriétaire foncier du site, et signé une promesse de vente, la commune aurait pu se contenter de maîtriser le projet de loin, sans intervenir dans la mobilisation, puisque celle-ci était effective. Mais, par souci de maîtrise semble-t-il, la commune a tout de même souhaité s'approprier le terrain : « c'est une bonne idée d'avoir la maîtrise d'un foncier, c'est un poids. Vous faites plus le poids quand c'est vous qui avez le foncier »[26]. De plus la commune possède une parcelle attenante, de près d'un hectare.

Illustration 4.19 - L'opération les Coteaux de Milly

25. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.
26. *Idem*

Elle souhaite intégrer cette parcelle à l'opération, notamment pour permettre l'ouverture du projet vers le sud et ainsi connecter le nouveau quartier à la voie principale du village. Cependant le prix du foncier est trop élevé pour que la commune puisse acquérir la parcelle principale : « mais seulement nous on n'a pas les moyens d'acheter, vu le prix du foncier en plus »[27]. En effet, les estimations des Domaines donnent un prix de 15 €/m², soit près de 840 000 € au total. La commune se tourne vers l'Établissement public foncier local de l'Oise pour le portage de l'ensemble de l'emprise de l'opération. L'Établissement public foncier local de l'Oise impose un minimum de 40 % de logements sociaux dans les opérations pour lesquelles il porte du foncier. La commune souhaitait déjà intégrer une part de logement social dans l'opération, et en quelque sorte cette condition la conforte et renforce sa position vis-à-vis de l'opérateur. Foncinord a en outre déjà noué des contacts avec la SA HLM du Beauvaisis pour la réalisation de logements sociaux : « l'opération dont je vous parlais à Allonne, qui s'est faite en opération mixte comme ça, qui s'est très bien déroulée, l'aménageur privé a été en relation avec la directrice de la société HLM du Beauvaisis, ça c'est bien passé, et donc ils ont convenu de faire une opération à Milly, de faire un peu le même type d'opération »[28]. La condition de l'Etablissement public foncier local de l'Oise semble avoir été acceptée facilement par l'opérateur : « *l'aménageur lui-même, comment est-ce qu'il a réagi quand vous vous avez demandé un certain nombre de logements sociaux ?* Ça été. Parce qu'il avait réalisé une opération de ce type là, sur une autre commune du Beauvaisis, à Allonne. Non il a saisi la balle au bond et cela a été »[29]. Parallèlement à la mise en place du portage foncier, la commune, l'opérateur et le bailleur se mettent d'accord sur un programme. Le projet comprends 40 logements sociaux (prêt locatif à usage social et prêt locatif aidé d'intégration), et 63 lots à bâtir, et comporte trois tranches, avec 20 logements sociaux environ dans les deux premières.

Le projet prévoit que la commune achète le terrain principal et le cède immédiatement à l'établissement public foncier local avec la parcelle qu'elle possède déjà. Une fois le projet véritablement arrêté, et notamment le permis accordé, la commune récupérera les terrains et les cédera en trois tranches à l'opérateur privé qui réalisera les aménagements. Ce découpage en trois tranches est également une garantie de maîtrise pour la commune : « par contre la commune elle tient le crayon et si la première phase se passe mal, on pourra sortir l'aménageur pour la deuxième phase »[30]. La partie réservée au logement social ne sera pas rétrocédée à la commune, mais restera propriété de l'Établissement public foncier local de l'Oise, qui la mettra à disposition de la SA HLM par l'intermédiaire d'un bail emphytéotique[31]. Bien que le portage foncier fasse perdre un peu la main à l'opérateur privé, celui-ci ne semble pas gêné par la procédure, voire même y trouve un certain intérêt, dans le sens où il n'a pas à investir directement dans le foncier, mais peut prendre le temps de commercialiser les lots. Le maire conscient de cela, et du fait que le risque soit pris par la collectivité et non par l'opérateur lui-même : « pour l'aménageur le

27. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.
28. *Idem.*
29. *Idem.*
30. Entretien avec le Directeur, Établissement public foncier local de l'Oise, le 20 mars 2013
31. Ce système de bail emphytéotique correspond au fonctionnement usuel de l'Établissement public foncier local de l'Oise pour la mise à disposition de foncier pour le logement social. Nous y reviendrons dans le chapitre 7.

montage est aussi avantageux, parce que le risque il est plus pour la commune que pour lui. Lui à la limite, s'il s'en va, il s'en va. Il dit je baisse les bras je n'y arrive pas, bon c'est embêtant, mais nous, on reste avec le terrain »[32]. La commune n'a donc pas besoin de passer par la préemption pour acquérir le terrain, puisque le propriétaire est vendeur. Mais elle doit tout de même mettre le prix et s'aligner sur la proposition faite auparavant par l'opérateur, faute de quoi le propriétaire risque de refuser la vente : « la négociation ça été essentiellement d'arriver à faire en sorte que les propriétaires retrouvent l'argent qu'on leur avait promis. Parce qu'il y a eu une promesse de vente de l'aménageur aux propriétaires. Et eux voulaient retrouver leur somme. Il n'auraient pas lâché sinon, ou alors il aurait fallu passer par des procédures d'expropriation, machin, il vaut mieux éviter, parce qu'alors là dans dix ans on y serait encore peut-être »[33].

La convention de portage foncier est signée en 2011, et l'opérateur commence la commercialisation des lots. Mais le marché ne semble pas porteur, et la commercialisation n'est pas une réussite. En juin 2012, sur les 33 lots à bâtir de la première phase, seuls 5 sont réservés. Après quelques temps, l'opérateur consent à baisser le prix des lots : « il a déjà baissé ses prix, de vente de parcelles. *De lui-même ?* Oui de lui-même, en se disant que si les affaires marchaient mieux, sur les phases suivantes ils pourraient vendre plus cher »[34]. A l'origine, le prix de vente des lots tournait autour de 71 000 €, soit environ 115 €/m² et 290 €/m² de surface hors œuvre nette. En février 2014, le site internet de l'opérateur indiquait un prix moyen de 65 000 €, soit 100 €/m² et 260 €/m²[35].

Cette situation est assez problématique pour la commune, puisque bien que les terrains soient portés par l'établissement public foncier local de l'Oise, elle s'est engagée à les racheter au plus tard dix ans après la signature de la convention. Le délai est cependant loin d'être purgé et la situation n'est pas dramatique pour le moment, le temps restant pour commercialiser les lots à bâtir étant vraisemblablement suffisant. Ce qui pose réellement problème c'est que la construction des logements sociaux, prête à démarrer, est tributaire des aménagements que doit réaliser Foncinord, mais qu'il ne peut engager avant d'avoir commercialisé un certain nombre de lots : « au niveau du logement social tout est prêt, le permis de construire, le financement, ce qui n'est quand même pas rien. Mais la viabilité, elle, est à la charge de l'aménageur privé, et donc lui il ne peut réaliser ça que si il a vendu un certain nombre de parcelles pour avoir des fonds »[36].

Cette opération de La Cavée illustre la place que peut prendre le portage foncier dans le mode d'action interventionniste, puisqu'il est ici l'outil central de maîtrise. Il ne participe pas réellement de la mobilisation, puisque le propriétaire était déjà vendeur avant l'intervention publique, mais dans d'autres cas le portage peut être un outil de mobilisation comme à Moirans. La maîtrise foncière de la commune est ici importante, en ce qui concerne le programme et la forme. Le taux important de logements sociaux a été accepté par l'opérateur privé. Lorsqu'il

32. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013..
33. *Idem.*
34. *Idem.*
35. www.foncinord.com, consulté pour la dernière fois le 10 février 2014.
36. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.

a rencontré des difficultés de commercialisation, ce dernier a diminué ses prix, plutôt que de tenter d'obtenir un changement de programme ou du prix du foncier qui aurait pu faciliter la commercialisation. Toutefois cette opération n'avait toujours pas débuté en décembre 2013. La maîtrise n'est pas totale, et se heurte en partie au faible dynamisme des marchés : « des choses qui seraient parties comme des petits pains il y a deux ou trois ans, aujourd'hui il y a un très net frein. Alors ça, ça peut être une dynamique des marchés »[37]. Imaginée dans un contexte plus porteur, avant le ralentissement des transactions en 2010 (cf. chapitre 1), l'opération souffre de ce contexte spécifique.

On comprend aisément l'intérêt de l'outil de portage pour les communes qui souhaitent maîtriser en possédant le foncier : il offre la possibilité de réaliser des opérations totalement « blanches » pour la commune, c'est-à-dire pour lesquelles dépenses et recettes s'équilibrent, et ce sans immobiliser de trésorerie. La principale différence avec l'acquisition sans portage réside dans cette externalisation de la dépense, qui est reportée dans le temps de manière à ce qu'elle soit réalisée en même temps que les recettes. La trésorerie communale n'est donc pas affectée. L'Établissement public foncier local de l'Oise lui-même soutient tout à fait les communes dans leur démarche interventionniste : « l'idée ce n'est pas de rendre publiques toutes les opérations, mais c'est de dire que vous pouvez tenir, en tenant le foncier vous maîtrisez le projet, et vous maîtrisez la vitesse du projet. C'est exactement le type d'opération qui a été faite à Milly. Effectivement là, il y avait un promoteur qui était là, qui avait déjà une promesse de vente sur une partie du terrain, on a dit : "écoutez, si vous voulez un peu de locatif un peu de mixité sociale, faire une opération un peu étalée, on peut se marier intelligemment, et l'EPF est en capacité de porter le terrain à condition qu'on puisse injecter un peu de logements locatifs, 40 %", et on avait un truc gagnant-gagnant. Et donc effectivement ça permettait au maire de maîtriser son opération, plutôt que d'avoir une centaine de logements parachutés d'un coup »[38].

Le cas de Milly montre toutefois que l'outil de portage n'a rien d'une solution miracle puisque, s'il reporte le risque financier dans le temps, il ne le supprime pas complètement. L'idée générale correspond ainsi bien au mode d'action interventionniste que nous avons identifié. Nous pourrions faire ainsi du portage foncier un sous-type d'interventionnisme, dans lequel la mobilisation et la maîtrise foncière sont réalisées selon les mêmes modalités, mais où la dépense elle-même est externalisée et reportée dans le temps. Le portage n'est cependant pas exclusif d'un autre mode d'action foncière. Il ne constitue un sous-type d'interventionnisme que dans la mesure où il est utilisé par la commune de manière systématique pour se rendre propriétaire de l'ensemble de l'assiette de l'opération.

37. Entretien avec le Directeur, Établissement public foncier local de l'Oise, le 20 mars 2013.
38. *Idem.*

1.5 - L'opération Waalsprong à Nimègue, l'interventionnisme en partenariat public-privé

L'opération Waalsprong, à Nimègue, s'inscrit dans l'approche interventionniste traditionnelle néerlandaise, tout en s'en distinguant par la mise en place d'un partenariat public-privé. Le projet correspond à une *Vinex locatie*, et découle donc d'une politique nationale que nous avons présentée au chapitre 1. La décision, en 1997, de lancer cette opération n'est donc pas uniquement locale, mais relève également du gouvernement central. Le projet est très ambitieux : il s'agit de construire 12000 logements en une vingtaine d'années, sur un site de 1300 hectares environ, dans la partie nord de Nimègue, au-delà du Waal. Le site est à l'origine à vocation essentiellement agricole, et l'opération doit venir se greffer au village de Lent au sud du site.

Pour mener à bien cette opération, la municipalité de Nimègue s'associe à plusieurs opérateurs privés en créant une *GrondExploitatieMaatschappij* (*GEM*), littéralement une « société d'aménagement foncier », équivalent d'une société d'économie mixte. La municipalité est actionnaire majoritaire de cette société, avec 51 % des parts, et six opérateurs privés, dont certains spécialisés dans le logement social, se partagent les autres parts. La société fonctionnant par actionnariat, les risques de l'opération sont répartis selon les mêmes pourcentages entre les différents partenaires. La *GEM* Waalsprong dispose de personnels propres, mais s'appuie aussi sur les services municipaux[39]. Elle se charge de la mobilisation foncière et de l'aménagement des terrains. En 1998, elle se lance dans l'acquisition des terrains et cherche à acquérir la majeure partie des 1300 hectares du site le plus rapidement possible, espérant développer l'opération dans des délais réduits. Ces acquisitions, poursuivies pendant plusieurs années, représentent en 2012 un total de 300 millions d'euros (pour 1150 hectares), dont la majeure partie provient d'emprunts, garantis par la municipalité. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, la municipalité a usé du droit de préemption ou d'expropriation pour ensuite céder les terrains à la *GEM*. Les acquisitions se sont faites, comme de coutume, à un prix qui correspond à deux ou trois fois le prix agricole, soit entre vingt et trente euros par mètre carré. Mais la volonté d'aller vite a souvent poussé la collectivité à accepter des prétentions plus élevées des propriétaires, notamment pour éviter les procédures d'expropriation ou de préemption, jugées trop longues et ne garantissant pas toujours des coûts très réduits : « Quand on a acheté ces fermes, les gens ont eu beaucoup d'argent. Ils ont eu plus que ce que ça valait. Beaucoup plus. Parce que tous ces types, ils ont une maison secondaire sur la riviera, un bateau, et... ils ont eu trop. *Ils ont eu trop parce que vous vouliez aller vite ?* Oui, on avait besoin du terrain, donc... *Ils pouvaient négocier comme ils voulaient.* Oui. A moins que vous les expropriez. Mais parfois ce n'est pas le moment de les exproprier, parce que ça prend deux ans de plus, vous devez aller devant le juge, et vous devez vous battre au tribunal, et parfois cela coûte beaucoup d'argent aussi, donc... »[40]. Un certain nombre de terrains ont ainsi

39. Notre interlocutrice à la municipalité de Nimègue a travaillé plusieurs années sur le projet Waalsprong, pour le compte de la GEM, qui reversait l'équivalent de son salaire à la municipalité.

40. Entretien avec la Responsable du service foncier, Municipalité de Nimègue, le 5 avril 2013. Notre traduction depuis : « But when we bought those farms, people got a lot of money. They've got more than it worthed. A lot more. Because all these guys, they have a second house on the riviera, and boat,

été acquis à environ 50 €/m².

A l'origine l'opération devait être divisée en trois grandes phases, correspondant à autant de quartiers d'environ 4000 logements chacun. Un quatrième secteur est désigné pour des aménagements paysagers et récréatifs. C'est la *GEM* elle-même qui se charge de l'aménagement des terrains après les avoir acquis, pour ensuite les revendre à des opérateurs. Les opérateurs engagés dans la *GEM* disposent alors d'une priorité : 65 % des droits à bâtir leurs sont réservés. Les 35 % restants sont ouverts à la concurrence d'autres opérateurs. L'équilibre de l'opération repose sur la vente des terrains aux opérateurs privés, à un prix relativement élevé, mais qui correspond au marché à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Les prix de revente varient entre 300 et 500 euros par mètre carré de terrain, selon les possibilités de construction et surtout le programme (présence de logements sociaux, etc.).

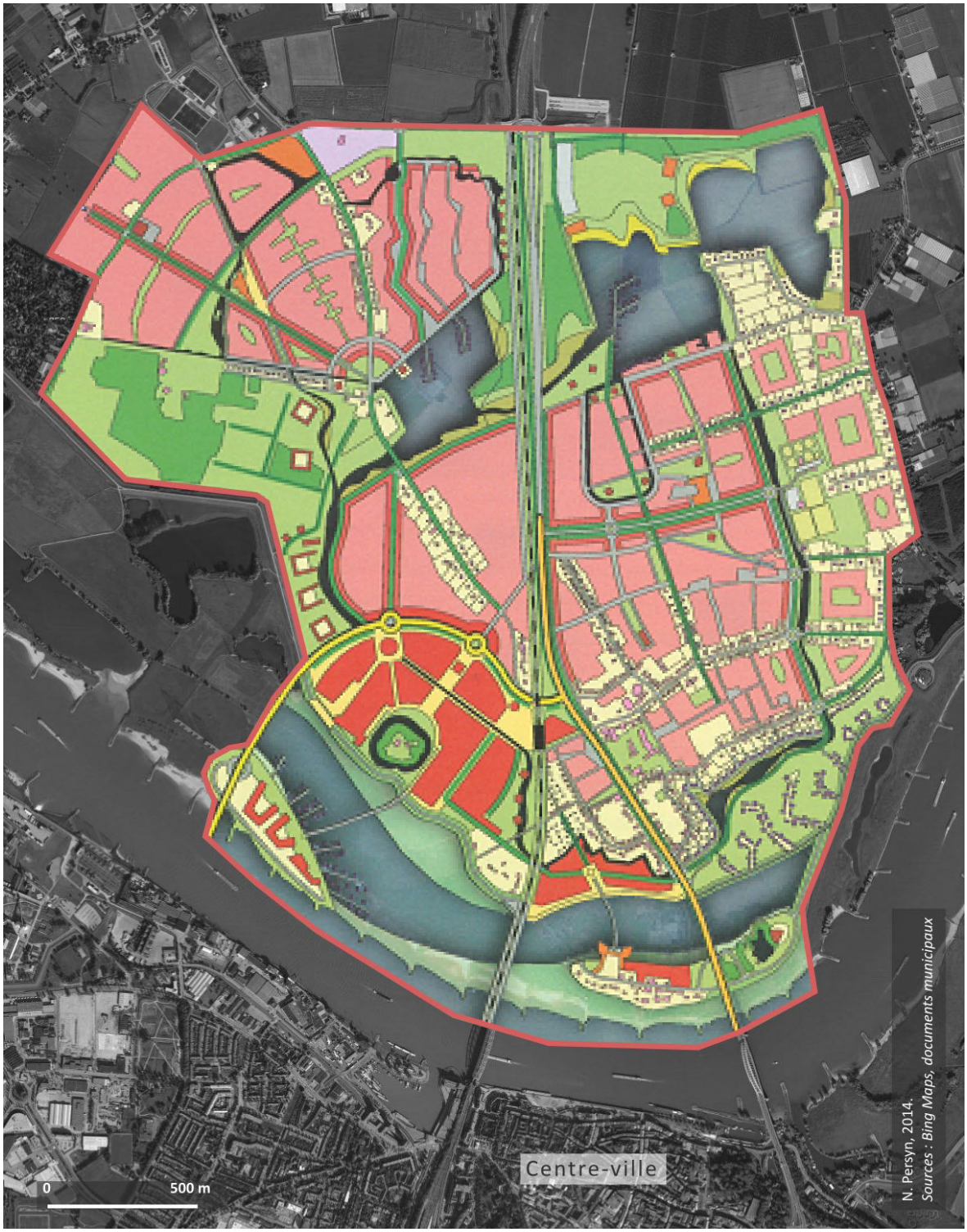
Lors du lancement de l'opération, il était prévu que les 12000 logements seraient construits en une dizaine d'années : « au début on a dit que ça ne nous prendrait que dix ans, mais on est déjà en 2013... »[41]. En 2012, soit quinze ans après, 3000 logements environ ont été construits, soit un quart du total. Cet échec relatif s'explique d'abord par le retard pris par l'opération dès le début. Le projet soulève en effet l'opposition d'une partie des habitants du village de Lent, qui attaquent en justice le plan de zonage élaboré par la municipalité. En 2001, une décision de justice annule ce plan, contraignant la municipalité à engager à nouveau la procédure, ce qui retarde le projet de plusieurs années. En 2003 l'opération démarre réellement. Jusqu'en 2008, le projet fonctionne normalement, et les premiers lots attribués sont construits. Mais à partir de 2008, le marché immobilier chute dans l'ensemble des Pays-Bas, ce qui a des effets importants sur le projet : « On a aussi dépensé beaucoup d'argent pour acheter les maisons de ces gens. Et c'était dans la bonne période, donc ils ont eu beaucoup d'argent pour leurs maisons et entreprises, et tout ça. Mais maintenant on doit générer de l'argent à partir de ce foncier. Et on n'y arrive pas parce que la période n'est pas bonne. *Avant 2008 c'était plus facile ?* Oui. Beaucoup. Cette partie a été construite très rapidement et vendue dans l'année. Et une année après les rues étaient terminées. Parce que ça avait tellement de succès. Donc on ne s'attendait pas à ce qu'après ce soit si lent. On pensait que ce serait vendu dans l'année aussi »[42]. Les acheteurs se raréfient et les prix immobiliers baissent, ce qui compromet l'équilibre financier des projets mis en œuvre par les opérateurs. Ceux-ci ne voulant pas prendre de risques trop importants, ils n'achètent plus les terrains de la *GEM*, et le rythme des constructions dans l'opération diminue.

and... they've got too much. They got too much because you wanted to go fast ? Yes, we needed the land, so... They can negotiate as they want. Yes. Unless you disown them. But sometimes it is not the time to disown them, because it takes two more years, you need to go to judge, and then you have to fight in court, and sometimes it costs a lot of money as well, so... ».

41. Entretien avec la Responsable du service foncier, Municipalité de Nimègue, le 5 avril 2013. Notre traduction depuis : « First we said it will only take ten years, but now it's already 2013...»
42. *Idem*. Notre traduction depuis : « We spend a lot of money also to buy those people houses. And that was in the good times, so they got a lot of money for their houses and companies, and so on. But now we've got to generate money from this land. But we are not succeeding because the time is not good. *Before 2008 it was easier?* Yes. A lot. This part was built really quick and sold within a year. And in another year the streets were finished. Because that was so successfull. So we didn't expect that after it will be so slow. We thought this will be sold within a year as well. »

Illustration 4.20 - L'opération Waalsprong à Nimègue : l'état actuel

Illustration 4.21 - L'opération Waalsprong à Nimègue : le projet



En rouge et rosé le secteurs detsinés à accueillr de l'habitat

Face à cette situation, la *GEM* est réticente à baisser les prix de vente des terrains aménagés, qui ont été fixés par contrat dès la constitution de la société : la plupart des terrains sont déjà en sa possession et les montants correspondants dépensés ; des aménagements importants ont été réalisés sur les terrains à vendre. Accepter une baisse des prix de vente des terrains aux opérateurs pourrait conduire à un déficit important pour l'opération. La solution qui consisterait à accorder des droits à bâtir plus importants aux opérateurs pour qu'ils puissent équilibrer ne convient pas non plus : les transactions sont en baisse et les opérateurs ne sont pas en mesure de vendre ces logements supplémentaires.

La municipalité propose alors de réduire le rythme de construction en réduisant les dimensions des différentes phases et des lots. Pour absorber les pertes immédiates, dues au coûts du portage foncier notamment, ainsi qu'à la faible réduction des prix fonciers à laquelle consent la GEM, elle propose une augmentation du capital, en comptant sur une future reprise du marché immobilier pour que l'opération reste profitable ou du moins équilibrée. Les opérateurs privés refusent en bloc cette solution et décident fin 2012 de quitter la *GEM*, abandonnant leurs parts (principalement un capital foncier) à la municipalité et en payant les indemnités prévues dans le contrat initial, qui s'élèvent au total à 12 millions d'euros. En échange, ils s'engagent à entamer la construction de 1200 logements dans les cinq prochaines années, en achetant les terrains au prix réclamé par la *GEM*, ce qui limite les pertes immédiates pour la municipalité. Celle-ci se retrouve alors contrainte d'accepter une perte de 50 millions d'euros, que les 12 millions d'euros récupérés auprès des opérateurs ne viennent compenser qu'en partie. La fin de ce partenariat public-privé[43] signifie que le risque de l'opération, ainsi que les pertes probables, auparavant partagés, sont totalement publicisés.

Le montage initial de l'opération brouille la frontière entre public et privé, ce qui rend plus complexe la compréhension du rôle qu'à joué la municipalité de Nimègue dans la mobilisation et la maîtrise foncières. Bien que la *GEM* soit une société mixte la municipalité reste l'actionnaire majoritaire, et est dès lors en position de force, du moins sur le papier. L'initiative de la mobilisation est publique puisque c'est bien la puissance publique qui décide de lancer cette opération. La mobilisation effective n'est pas uniquement publique, mais elle s'appuie sur des outils publics, le droit de préemption et l'expropriation. Il est de plus probable que les opérateurs privés n'auraient pu se lancer dans l'acquisition des tènements à une telle échelle sans l'implication de la municipalité. La municipalité étant impliquée dans la mobilisation par acquisition systématique de l'ensemble des terrains, cette opération s'inscrit bien dans le mode d'action interventionniste. Enfin, après le retrait de ces opérateurs, celle-ci reste reste seule propriétaire de l'ensemble des parcelles non-bâties, *via* la *GEM*.

La maîtrise est garantie par la possession du foncier par la *GEM* et par la présence majoritaire de la municipalité dans la société. La mise en place d'un partenariat public-privé sous la forme d'une société mixte réduit tout de même la marge de manœuvre de la municipalité et donc ses capacités de maîtrise. On le voit, le projet n'a pas fonctionné comme attendu, même

43. La GEM Waalsprong continue d'exister, mais avec comme seul actionnaire la municipalité de Nimègue.

si les programmes eux-mêmes respectent les objectifs municipaux. Si dans un premier temps cela permettait de partager les risques et de faire participer les opérateurs au financement des aménagements, le montage finit par être préjudiciable à la municipalité, qui est contrainte de publiciser totalement les risques et les pertes.

1.6 - Les risques de la politique foncière active à Beuningen

La municipalité de Beuningen est un bon exemple du modèle néerlandais d'intervention foncière qui prévalait avant les années 2000 et que d'autres municipalités ont abandonné depuis quelques années. Le cas de Beuningen est également intéressant en ce qu'il donne à voir de manière assez spectaculaire les limites de cette politique foncière active. Pour cette municipalité, nous ne présentons pas une ou plusieurs opérations de manière détaillée, puisque toutes sont menées de manière similaire. Nous préférons mettre en avant la politique générale de la municipalité, qui agit uniquement selon un mode d'action interventionniste, d'abord par choix et aujourd'hui par contrainte.

1.6.1 - Le gouffre financier de l'interventionnisme

Traditionnellement, la municipalité a acquis des terrains au prix agricole, pour disposer de réserves foncières et favoriser la production de logements. Les terrains acquis étaient aménagés par la municipalité elle-même, qui les revendait ensuite à des promoteurs ou à des particuliers. Pendant longtemps, le marché de la construction, soutenu par la demande, était suffisamment porteur pour que le prix de revente des terrains couvre à la fois les acquisitions foncières et les coûts d'aménagement. La mobilisation foncière était donc d'initiative uniquement publique, et la maîtrise était assurée par la possession des terrains ainsi que par la réalisation des aménagements par la collectivité.

Mais d'importants changements dans les conditions de marché ont remis en cause ce système. Autour de 2010, le marché du logement s'effondre en partie, la demande se contractant fortement. Par conséquent, les opérateurs privés ne sont plus en mesure d'acheter la totalité du stock de terrains mis en vente par la municipalité. A la contraction du marché du logement s'ajoute la concurrence des autres municipalités, qui elles aussi disposent de stocks de terrains importants et qui cherchent à attirer les promoteurs, notamment Nimègue pour le Waalsprong. La municipalité de Beuningen se retrouve alors avec de nombreux terrains en stock, qu'elle est incapable de vendre et qui perdent de leur valeur : « jusqu'en 2010, nous avions besoin de beaucoup de foncier pour construire des logements. Maintenant nous n'avons plus besoin de foncier, donc nous devons vendre le foncier que nous avons acheté auparavant. C'est un de nos principaux problèmes. Nous les avons acheté à un prix élevé, mais les revendre au même prix est impossible. *Pourquoi ?* A cause des conditions du marché. C'est difficile de vendre du foncier.

C'est un des principaux problèmes ici, dans notre municipalité »[44]. Aujourd'hui, la municipalité conserve environ 250 hectares de terres agricoles, dont une partie seulement est en cours d'aménagement. Ces terrains ont été acquis autour de 20 €/m² pour la plupart. Une partie des terrains est louée à des agriculteurs, ce qui permet de couvrir partiellement les frais de gestion.

Mais cela n'apporte pas de solution durable au problème de la municipalité, qui se retrouve avec un capital foncier très important, qu'elle ne parvient pas à écouler et qui perd de sa valeur. La municipalité estime ce capital à 27 millions d'euros, uniquement pour les terrains destinés à la construction de logements, capital qu'elle n'est pas sûre de récupérer, et qui ne peuvent être inscrit dans le budget municipal annuel. Ce capital est en diminution puisque la municipalité étant engagée dans plusieurs projets où elle aménage elle-même les terrains, elle a déjà du consentir à des baisses de prix : « *A combien vous devez vendre les terrains ?* Autour de 250 €/m². Hors taxes. *C'est plus élevé que dans les autres municipalités ?* Oui un peu. 20 ou 30 euros de plus. Si un acheteur se présente à 230, on va y réfléchir. Il y a trois ans, le prix était de 275, et maintenant il est à 250. On a déjà baissé le prix. Mais on va peut-être devoir le refaire. Mais on parle avec les autres municipalités. Si notre prix est trop élevé, les acheteurs iront à Wijchen ou à Nimègue. C'est risqué »[45]. La municipalité estime que les baisses de prix déjà consenties conduisent à une perte importante : « *Quelle est la perte financière due à la réduction du prix ?* Quelques millions. La perte totale est de deux millions. Juste pour cette partie. La situation globale, ce sont 27 millions pour le moment. Si on arrive à tout vendre, à la fin on aura une perte de 10 à 12 millions »[46]. Pour résumer, la municipalité n'est pas sûre de récupérer 27 millions d'euros qu'elle a investis dans l'acquisition de terrains, et elle est sûre d'en perdre 10 millions sur la totalité. Mais c'est bien le chiffre de 27 millions qu'il faut retenir parce que c'est ce montant qui est absent du budget municipal.

A ce chiffre il faut en ajouter 20 millions d'euros de perte liés à un projet, Beuningse Plas qui n'est pas directement lié à la production de logement, mais qui montre bien la logique entrepreneuriale dans laquelle s'était inscrite Beuningen. En 2007, la municipalité a acquis 100 hectares de terrains agricoles pour 20 millions d'euros. L'objectif était de vendre aux enchères

44. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service planification et aménagement, Municipalité de Beuningen, le 18 avril 2013. Notre traduction depuis : « Until 2010, we needed a lot of ground to build houses. Now we don't need the ground anymore, so we have to sell the ground we bought before. That's one of our main problems. We bought it from an high price, but to sell it for the same price is not possible. Why ? Because of the market conditions. It's difficult to sell any grounds. That's one of the main problems here, in our municipality. »
45. *Idem*. Notre traduction depuis : « *How much do you need to sell the land ?* About 250€/sqm. Without taxes. *Is that higher than in other municipalities ?* Yes a little. 20 or 30 euros higher. If a buyer comes at 230, we will think about it. Three years ago, the price was 275, and now it is 250. We already lowered he price. But maybe we will have to do it again. But we talk with the other municipalities. If our price is too high, the buyers will go in Wijchen or Nijmegen, that's risky. »
46. *Idem*. Notre traduction depuis : « What is the financial loss due to the reduction of the price ? A few millions. For the moment the complete lost is 2 millions. Only for this area. The whole situation is 27 millions at this time. If we manage to sell everything, at the end we will have a loss of 10 to 12 millions. »

une concession d'extraction de sable, et de réaliser ensuite des aménagements de loisir et notamment un lac venant occuper la cavité créée par l'extraction. A l'origine la municipalité espérait obtenir 33 millions d'euros de la vente de sable, ce qui devait donc couvrir les coûts d'acquisition et d'aménagement. Mais la vente aux enchères de la concession d'extraction ne rapport en 2011 que 13 millions d'euros : « On a un gros problème dans notre municipalité. On a planifié un zone, dans le sud, avec un espace en eau, et des équipements de loisir. C'est l'endroit le plus beau dans notre municipalité. Au début les revenus étaient estimés à 33 millions. Mais à la fin, on a eu que 13 millions. Donc c'est une perte de 20 millions. On ne les récupérera jamais »[47]. Le sable étant en général destiné aux travaux d'aménagement, la contraction du marché à l'échelle des Pays-Bas peut expliquer ce différentiel de prix important. Il ne faut cependant pas écarter l'hypothèse d'une mauvaise estimation du prix de vente de la concession de la part de la municipalité. Bien que cette opération ne concerne pas directement le logement, elle pèse également dans le budget municipal, et l'élu rencontré considère que ces 20 millions doivent s'ajouter aux 27 précédemment cités pour estimer les difficultés financières de la collectivité. Parler de « difficultés financières » relève presque de l'euphémisme ici puisque ce sont donc 47 millions d'euros qui manquent à la municipalité, sur un budget annuel de 52 millions d'euros.

1.6.2 - Des possibilités d'adaptation limitées

Face à cet important problème financier, la municipalité procède à des adaptations de plusieurs manières. Tout d'abord elle a considérablement réduit son budget annuel, en diminuant l'enveloppe financière de tous les secteurs de l'action municipale : « *Est-ce que vous avez des restrictions financières au sein de la municipalité ? Et dans quels domaines ?* Dans tous les domaines. On a déjà 35 personnes de moins dans les services. Mais ce n'est pas assez »[48]. Les difficultés liées aux politiques foncières ont donc une influence sur l'ensemble de l'action municipale. Ensuite la collectivité, étant dans le besoin pressant de vendre ses terrains, multiplie les opérations. Sept projets sont en cours, qui représentent environ 500 logements à l'horizon 2020. Pour favoriser la vente de ses terrains, la municipalité démarche elle-même des opérateurs privés. Elle va jusqu'à faire de la publicité pour ses terrains par un affichage sur panneau (illustration 1,13), à la manière de n'importe quelle entreprise commerciale. Elle envisage également de revendre une partie des terrains à des agriculteurs, mais cela ne représente pas son objectif principal : « *Quand vous vendez [du foncier], c'est uniquement pour le logement, ou aussi pour des agriculteurs ?* Principalement pour des logements, mais nous en revendons une partie à des agriculteurs. Juste une petite partie »[49].

---

47. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service planification et aménagement, Municipalité de Beuningen, le 18 avril 2013. Notre traduction depuis : « We have a big problem in our municipality. We planned an area in the south, with a water area, and leisure facilities. It is the most beautiful place to be in our municipality. At the begining the income was estimated at 33 millions. But at the end we only have 13 millions. So that is a loss of 20 millions. We will never get it back. »
48. *Idem.* Notre traduction depuis : « *Do you have financial restrictions in the municipality ? And in which domains ?* In all the domains. We already have 35 people less in the services. But it is not enough. » La municipalité compte aujourd'hui environ 220 employés.
49. *Idem.* Notre traduction depuis : « *When you sell it, is it only for housing or also farmers ?* Mostly for houses,

Les autres adaptations concernent le montage des opérations elles-mêmes. Nous avons vu que la municipalité a diminué le prix de vente des terrains aménagés. A travers sa *structuurvisie* et son *bestemmingsplan*, elle empêche également toute opération en dehors de terrains municipaux. Les opérateurs souhaitant intervenir à Beuningen doivent acheter des terrains publics. La municipalité a également choisi de ne plus procéder elle-même à l'aménagement pour certaines opérations. Les terrains sont alors vendu à un opérateur qui s'occupe à la fois de l'aménagement et de la promotion : « *Vous avez vendu [ce terrain] à un opérateur qui s'est occupé de tout ?* Oui, c'est ce que nous voulons. Rien à faire pour nous. Juste le vendre et l'opérateur doit tout faire. Les voies sont déjà là. Les infrastructures sont là, donc on est dans une bonne position pour le vendre. *S'il n'y a pas d'infrastructures, vous les faites et prenez le risque ?* En partie. Pour une zone on aménage juste une partie. L'autre partie c'est aménagé par des opérateurs privés. Et dans d'autres endroits c'est aussi l'opérateur »[50]. Face aux difficultés financières, la collectivité ne prend plus le risque lié à l'aménagement des terrains comme elle le faisait auparavant. Enfin, la municipalité modifie ses attentes concernant les opérations, de manière à s'adapter aux conditions de marché que connaissent les opérateurs. Elle accepte ainsi que les opérations soient réalisées en différentes phases de petites dimensions : « *Qu'est-ce qu'il se passe dans la négociation avec les opérateurs ? Parce que si vous voulez vendre à tel prix, j'imagine qu'ils ont des demandes ?* Oui… une chose sur laquelle nous négocions c'est… pour le prix le plus élevé, vous pouvez le faire par morceaux, en plusieurs petits morceaux. Mais si vous baissez le prix, vous devez le faire d'un coup. En ce moment les opérateurs disent qu'il n'est pas possible de construire plus de 15, 10 logements par an. Dans les premières années, ils étaient capables de construire 100 maisons par an »[51]. Des discussions sont également possibles concernant la densité des opérations, qui peut être augmentée si les opérateurs acceptent le prix demandé par la collectivité pour les terrains. Cette baisse des exigences municipales peut être considérée comme une diminution de la maîtrise, ce que montre bien une autre adaptation envisagée par la collectivité, déjà évoquée au chapitre 3 : « « il y a peut-être une possibilité, dans cette zone, de construire complètement librement. S'il y a un acheteur, pour une partie du terrain, alors il a la possibilité de faire son propre dessin, et de construire complètement librement. C'est quelque chose de possible, pour le futur, parce que c'est peut-être ce que veulent les gens. Si le marché le demande, peut-être devons nous faire comme ça.

---

but partly we sell it back to farmers. Just a small part of it. »

50. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service planification et aménagement, Municipalité de Beuningen, le 18 avril 2013. Notre traduction depuis : « *You sell it to one developer who takes care of everything ?* Yes, that's what we want. No task for us. Just to sell it, and the developer has to do everything about it. The roads are there already. The infrastructures are there, so that's a good position to sell it. *If they are no infrastructure, you do them and take the risk ?* Partly. For one area we service just one part. The other part it is serviced by private developers. And in other locations it is also the developer. »
51. *Idem.* Notre traduction depuis : « *What happens in the negotiation with developers ? Because if you want to sell that price, I think they have some demands ?* Yes… One of the things we negotiate about is… for the higher price, you can do it in parts, in different small parts. But if you lower the price, you have to do it at once. At this moment developers say it is not possible to build more than 15, 10 houses a year. In the early years, they were able to build 100 houses a year. »

Nous ne somme pas sûrs, mais nous voulons essayer »[52]. Dans ce cas il s'agit d'abandonner une grande partie de la volonté de maîtrise de la forme pour favoriser la vente des terrains.

Beuningen mène aujourd'hui une politique foncière qui s'inscrit dans le cadre de l'interventionnisme. Cette politique concerne uniquement les actifs fonciers de la municipalité, et son caractère interventionniste relève plutôt de la contrainte que du choix. La multiplication des opérations répond à une double nécessité : se défaire de ces actifs qui pèsent dans le bilan financier de la municipalité, et augmenter la base fiscale de la collectivité de manière à participer au rééquilibrage du budget sans passer uniquement par une réduction des dépenses.

Illustration 4.22 - Beuningen : publicité pour la vente d'un terrain municipal. *Sur le panneau : « A vendre : terrain – Dorpssingel – Surface : env. 3269 m² ». Photographie personnelle*

52. *Idem.* Notre traduction depuis : « Maybe that's a possibility in this area, to build completely free. If there is a buyer, for a part of the ground, then he have the possibility to make his own design, and to build completely free. This is something possible, for the future, because maybe that's what people want. Is the market asks, maybe we have to do it that way. We are not sure, but we want to try it. »

1.7 - Les grandes lignes de l'interventionnisme

Les modalités de mobilisation

La mobilisation foncière est généralement d'initiative publique. Elle peut cependant suivre une initiative privée que la commune cherche à contrôler. La mobilisation se fait par l'acquisition de terrains par la commune : il peut s'agir de terrains qui se libèrent spontanément, ou de terrains pour lesquels la commune incite à la vente, en ayant recours à la négociation ou à l'expropriation. L'emprise du projet est déterminée soit *a priori*, de manière à faire émerger un projet cohérent, soit *a posteriori* selon les possibilités d'acquisition.

Les modalités de maîtrise

La maîtrise foncière est assurée essentiellement par la possession des tènements. Cette possession permet en principe à la collectivité de contrôler entièrement la forme du projet : localisation des voiries, des bâtiments et des espaces publics. La commune est également en mesure de choisir le ou les opérateurs qui interviendront dans l'opération. Par ce choix, la commune peut s'assurer du respect de ses attentes en termes de prix de vente, de typologie des logements réalisés (social, libre), de taille des logements. Toutes ces modalités ne sont pas forcément contrôlées : cela dépend au fond des objectifs que s'est fixée la collectivité. Notons que le contrôle des prix de vente des logements réalisés est rarement un objectif des communes étudiées. Seule l'opération Agel, à Beauvais, a fait l'objet d'une réelle volonté de maîtrise sur ce point de la part de la collectivité.

L'évolution des projets menés dans le cadre de l'interventionnisme, ainsi que leur adaptation à la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers est complexe. Le temps peut ici être un facteur de non-maîtrise, : il peut parfois contraindre la commune à abandonner certaines exigences pour que l'opération se réalise et ne pas continuer à payer le portage des terrains qu'elle a acquis.

Les contours de l'action foncière

L'interventionnisme correspond à des contours d'action relativement restreints. Les outils utilisés sont essentiellement les outils fonciers. Le document d'urbanisme, en dehors de l'utilisation classique du règlement, ne sert pas d'outil de maîtrise, de même que les outils opérationnels. L'acquisition amiable est l'outil principal de mobilisation et de maîtrise. Elle s'appuie en réalité sur l'existence d'un droit de préemption, mais qui n'est la plupart du temps pas utilisé en tant que tel, puisque la collectivité et les propriétaires fonciers parviennent à se mettre d'accord. Ce droit de préemption est lui-même assis sur le zonage du document d'urbanisme. La préemption des terrains peut quelquefois aboutir à une décision du juge sur le prix. L'expropriation est très rarement utilisée, et correspond à des cas spécifiques, notamment des parcellaires très morcelés. Dans tous les cas, l'expropriation n'est utilisée qu'après avoir épuisé les autres possibilités.

Le partage du risque

Dans l'interventionnisme le risque est majoritairement, si ce n'est exclusivement, supporté par la collectivité. C'est là la principale contrepartie à la forte maîtrise permise par la possession du foncier. Les exemples de Paladru et surtout de Beuningen montrent à quel point cette publicisation extrême du risque est dangereuse. En France, le portage foncier proposé maintenant par les établissements publics fonciers permet de transférer temporairement ce risque à un organisme tiers, mais en aucun cas de le supprimer. On peut considérer que la prise en charge par la commune d'une grande part du risque financier est un moyen de mobilisation : dans un contexte peu porteur des marchés immobiliers, cela peut être un gage d'assurance pour des opérateurs qui sinon ne seraient pas intervenus.

2 - L'encadrement réglementaire : le plan local d'urbanisme pour maîtriser

Parmi nos cas d'étude, nous avons rencontré deux cas d'encadrement réglementaire. En faire un type à part entière pourrait donc sembler peu pertinent. Nous avons cependant fait ce choix : d'une part parce que l'action municipale dans ces opérations présente de véritables spécificités ; d'autre part parce que nous avons observé ce mode d'action dans d'autres communes où nous avons réalisé des entretiens, mais qui ne font pas partie de nos études de cas. C'est notamment le cas de la commune de Voiron, que nous avons écarté de nos études de cas pour les raisons avancées au chapitre 2, ou de Saint-Etienne-de-Crossey. Ces autres exemples, bien que non explorés ici, nous ont conforté dans l'intérêt de distinguer ce mode d'action. L'encadrement réglementaire correspond à une utilisation fine des différents outils du document d'urbanisme (plan local d'urbanisme ou *bestemmingsplan*), articulé à des acquisitions foncières stratégiques.

2.1 - Le secteur Sadac à Moirans, encadrer par le plan local d'urbanisme

Nous avons vu que la commune de Moirans est intervenue par des acquisitions foncières systématiques pour l'opération du Bourg. Mais pour l'opération Sadac, l'encadrement réglementaire a été choisi pour assurer la maîtrise foncière.

2.1.1 - Initiative de l'opération et mise en place des outils de maîtrise foncière

L'opération prend place à proximité du centre, sur une emprise occupée par une ancienne usine de papeterie, la Sadac. A l'origine, l'opération consiste à réaliser des logements sur une emprise de 3,7 hectares, en cœur d'îlot. L'initiative de la mobilisation foncière et du lancement de l'opération est privée : en 2005, le propriétaire de l'usine, dont l'activité à cessé au début des années 2000, souhaite vendre les terrains, soit 3,2 hectares. La commune, bien que disposant d'un

droit de préemption, ne s'engage pas dans la transaction. Deux promoteurs privés s'associent pour acheter les terrains et y développer du logement : Bouygues Immobilier et Cogeco, un promoteur isérois.

La commune a acheté, depuis quelques années, plusieurs propriétés qui jouxtent l'usine au nord : en 2004 elle est ainsi propriétaire de 4800 m² d'un seul tenant. Dans cette emprise, seules deux parcelles de 70 et 15 m² ne lui appartiennent pas. Ces terrains communaux sont rapidement intégrés à l'opération qui s'engage. Non pas parce que la commune estime que ces terrains doivent absolument être bâtis à ce moment là, mais parce qu'elle voit là une opportunité de renforcer sa maîtrise sur le projet initié par des acteurs privés. En achetant ces terrains la commune n'avait pas vraiment d'objectif de mobilisation à court terme. Ils constituaient un foncier disponible à plus long terme. Ils ont été achetés à l'amiable, petit à petit, au gré des ventes par les propriétaires. Cela explique que deux parcelles ne soient pas encore en sa possession en 2004. L'objectif était aussi de résorber un habitat relativement vétuste. Il n'y a donc pas de lien direct entre l'achat de ces tènements et le lancement de l'opération Sadac. Toutefois, les élus étaient conscients, depuis la fermeture de l'usine, que les terrains Sadac seraient un jour mis en vente, et qu'une opération de logement pouvait y prendre place, qui profiterait d'une situation plutôt avantageuse, à proximité du centre et de ses commerces et à un kilomètre de la gare de Moirans. Il ne s'agissait alors pas tant d'acheter ces terrains pour y faire construire, que de se positionner dans un secteur qui allait sûrement connaître des mutations que la commune souhaitait maîtriser en partie. La logique de l'acquisition de ces tènements n'est donc pas celle de la mobilisation foncière : la libération des terrains Sadac, qui constituent l'assiette principale du projet, suffit à lancer une opération importante sans que les terrains communaux apportent une surface qui en change véritablement la nature.

Ce statut de propriétaire, en addition du plan local d'urbanisme, donne à la commune un outil de maîtrise important. En octobre 2005, rapidement après la mise en vente des terrains Sadac la commune établi un périmètre d'étude au titre de l'article L.111-10 du Code de l'urbanisme. Cela lui permet de surseoir à statuer « sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal »[53]. Ainsi, « la délibération du conseil municipal […] qui prend en considération le projet d'aménagement délimite les terrains concernés »[54]. Cette disposition donne du temps à la commune pour élaborer un projet en accord avec les futurs propriétaires. Elle est cependant un peu risquée, puisque « lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue en application des articles L.111-9 et L.111-10, les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain »[55].

53. Article L.111-10 du Code de l'urbanisme (il s'agit du Code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération).
54. *Idem*
55. Article L.111-11 du Code de l'urbanisme (il s'agit du Code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération).

Il ne s'agit pas pour la commune de faire jouer à tout prix ce droit de surseoir à statuer, mais de déterminer dans un premier acte officiel le périmètre de l'opération, qui englobe alors les parcelles dont elle est propriétaire.

A la même époque, Moirans révise son plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme. Elle profite de la coïncidence temporelle avec la mise en vente des terrains Sadac pour intégrer au plan local d'urbanisme des orientations d'aménagement et de programmation pour le secteur Sadac. Cet outil, instauré par la loi urbanisme et habitat de 2003[56], permet de définir dans le plan local d'urbanisme « des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les

Illustration 4.23 - Le projet Sadac à Moirans

56. Loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. Dans cette loi, ce dispositif est appelé « orientations d'aménagement ». C'est en 2010, avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II), qu'il devient « orientations d'aménagement et de programmation », avec des modifications mineures.

actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune »[57]. Les permis de construire ou d'aménager doivent être compatibles avec ces orientations d'aménagement[58]. Les orientations d'aménagement Sadac intègrent les terrains de la commune au nord, ce qui contraint les promoteurs à s'accorder avec la commune pour la réalisation de l'opération, puisqu'elles imposent une opération globale pour laquelle les propriétaires doivent s'entendre. La commune utilise également le règlement du plan local d'urbanisme de manière plus classique : le secteur Sadac fait l'objet d'un zonage spécifique, avec des gabarits, des exigences de stationnement, et un coefficient d'occupation des sols particuliers. Le règlement de la zone renvoie plusieurs fois explicitement aux orientations d'aménagement. Enfin, un dernier outil du plan local d'urbanisme est utilisé par la commune pour s'assurer de la maîtrise du projet : l'emplacement réservé. En décembre 2006, la commune a acheté à l'amiable une parcelle de 580 m² qui jouxte l'usine Sadac au sud-ouest. Elle se sert de cette opportunité pour définir un emplacement réservé de 4900 m² pour une école, qui est à cheval sur cette nouvelle propriété communale et sur les terrains privés Sadac. Cette disposition implique qu'aucune autre construction qu'une école ne pourra être édifiée sur cet emplacement[59]. Les deux propriétaires, en l'occurrence la commune, et le promoteur (qui n'est pas encore propriétaire mais qui peut déposer un permis au titre d'un compromis de vente), doivent s'entendre, à moins que le futur propriétaire renonce à ses droit à construire sur cet emplacement, ce qui est peu probable.

Par ces différentes décisions la commune s'assure de la maîtrise foncière du projet. L'enchaînement des décisions présentées ci-dessus est en grande partie volontaire et avoir justement cette maîtrise comme objectif. La responsable du service urbanisme de la mairie est très claire sur ce point : « typiquement sur ce secteur, sans que la collectivité maîtrise le foncier, on a quand même eu notre participation, au titre d'abord des orientations d'aménagement du plan local d'urbanisme, qui cadrent les interventions des aménageurs. Au titre ensuite du règlement de zonage, qui est spécifique à ce secteur. Qu'on ne retrouve donc nulle part ailleurs dans Moirans, et qui donne des gabarits de construction, des obligations d'alignement, un certain nombre de choses. Cela couplé aux orientations d'aménagement, ça nous donne la main sur le projet. Et ensuite parce qu'au niveau foncier, on a mis un périmètre, qui n'est pas exactement celui du privé, mais sur lequel il y a 3,6 hectares qui appartiennent à la commune. Et on oblige dans le règlement à ce qu'il y ait une opération d'ensemble cohérente, et comme on est dedans, ils sont obligés de parler avec nous. Ce qui fait que sans maîtriser le foncier, on maîtrise tout le projet. Par trois biais. *C'était volontaire ?* Ah oui oui, c'était volontaire. C'est purement stratégique. On avait déjà les terrains depuis plusieurs années, et on a fait exprès de les mettre pour avoir

57. Article L.123-1 du Code de l'Urbanisme (il s'agit du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération).
58. Article L.123-5 du Code de l'Urbanisme (il s'agit du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération).
59. Article L.123-1-8° du Code de l'Urbanisme (il s'agit du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération).

ce dialogue avec les aménageurs. Donc on avait trois entrées : orientations d'aménagement, règlement, propriété foncière sur laquelle il faut un aménagement d'ensemble, donc dialogue obligatoire avec l'aménageur. Sans avoir à maîtriser le foncier »[60].

2.1.2 - Arrêt et relance de l'opération, évolution de la programmation

Le programme tel qu'il se dessine en 2007 comprend 24 000 m² surface hors œuvre nette de logements, dont 12 % de logements sociaux, 300 m² de surfaces commerciales ou tertiaires, des aménagements de voirie et des espaces publics, ainsi qu'un nouveau groupe scolaire, sur l'emplacement réservé. Le projet respecte bien sûr les orientations d'aménagement, et notamment le mail central autour duquel s'organisent les bâtiments. Mais en 2008, les promoteurs se retirent du projet. Comme à Paladru, la commune attribue ce retrait à la « crise financière internationale de 2008 »[61], mais aussi à des « surcoûts liés à la mauvaise qualité du sol ». En effet, le sol de l'ancienne usine est pollué du fait de son activité et de l'utilisation de produits chimiques dans le traitement du papier. Des études financées par les promoteurs ont permis d'estimer les coûts de dépollution, qui sont trop élevés par rapport au budget établit par les promoteurs pour cette opération. En vertu du mécanisme du compte à rebours, seule une baisse du prix du foncier peut permettre le rééquilibrage budgétaire du projet. Or le propriétaire ne semble pas disposé à diminuer son prix de vente.

A ce moment là, le projet est au point mort. La commune poursuit cependant ses acquisitions. Il lui reste deux parcelles à acquérir dans le périmètre dont elle est presque entièrement propriétaire au nord du site. Mais le propriétaire ne souhaite pas les vendre : les logements étant loués, cela constitue pour lui un revenu annuel substantiel. Plutôt que de s'engager dans une longue procédure d'expropriation la commune propose donc de procéder à un échange, avec un bâtiment qu'elle possède, et dont le propriétaire tirerait un rendement locatif similaire. Le propriétaire accepte, et la commune échange ces dernières parcelles du site Sadac avec un petit immeuble dans la partie sud de la commune, à proximité du collège Le Vergeron. Fin 2009 elle est propriétaire de la totalité de la partie nord du site de l'opération Sadac.

Début 2010 un événement biographique relance l'opération : le propriétaire du site décède, et ses héritiers souhaitent vendre rapidement la propriété. Ils baissent ainsi le prix demandé de 7 à 2 millions d'euros environ. Dans ces conditions la viabilité économique du projet, même en intégrant les coûts de dépollution est beaucoup plus facilement assurée. De fait, quelques mois plus tard un nouvel opérateur s'engage, Trignat Résidence, un promoteur isérois. Le projet est alors en partie redessiné, tout en tenant toujours compte des orientations d'aménagement. Le programme se précise et consiste alors en 290 logements (22 000 m² de surface hors œuvre nette), dont 12 % de logements sociaux, 10 000 m² d'espaces verts, 750 m² de commerces. Le

60. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
61. Support de présentation pour réunion publique sur le projet Sadac, 21 septembre 2009, Mairie de Moirans.

projet est divisé en cinq phases distinctes de réalisation. Une partie des aménagements doit être réalisée par le promoteur, une autre par la commune elle-même.

Lorsque le projet final est présenté, l'école ne fait plus partie du programme. En effet, les réflexions de la mairie ont progressé sur ce point depuis 2007. A l'origine, la commune souhaitait créer un nouveau groupe scolaire. Le choix d'instaurer un emplacement réservé sur la Sadac était avant tout un moyen de contrôle du projet et une garantie de pouvoir implanter cet équipement à cet endroit si la commune en décidait ainsi. Mais les élus souhaitaient tout de même envisager d'autres possibilités d'implantation, notamment à La Perelle, dans le sud de la commune. Les réflexions prennent plusieurs années, et la décision est prise en 2011 de ne pas installer le nouveau groupe scolaire sur le site de la Sadac, notamment parce que cet investissement n'est pas urgent. A l'origine le dimensionnement de l'emplacement réservé sur le site Sadac correspondait à la surface possédée par la commune au nord du site. L'idée était alors de procéder à un échange de foncier avec l'opérateur : la commune récupérerait l'assiette du groupe scolaire et céderait l'équivalent dans la partie nord du site. Avec l'abandon du groupe scolaire sur le site, la commune dispose de 5500 m² de foncier sans destination immédiate. Une nouvelle orientation est proposée à cette époque : la commune envisage de céder le foncier gratuitement à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), déjà installé sur la commune, pour qu'il puisse s'agrandir. Un délibération est prise en ce sens en 2011, qui prévoit la cession à l'euro symbolique de 5000 m² environ, sous réserve d'échange foncier avec l'aménageur. La commune céderait alors les parcelles du nord à l'opérateur en échange d'une surface équivalente située dans la partie est du site.

Entre 2010 et 2013 le projet est finalisé, les démolitions commencent, notamment sur les parcelles que possède la mairie, les premiers permis d'aménager et de construire sont déposés et validés. Début 2013 le projet d'implantation de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes est abandonné, notamment parce que celui-ci estime avoir besoin d'une surface plus importante. Une opportunité d'acquisition foncière se présente alors dans un autre secteur de la commune, et les élus prennent la décision d'y installer l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Cela ne change pas le projet du promoteur, mais la mairie se retrouve une nouvelle fois avec 5500m² de terrain sans destination, situés cette fois-ci dans l'est du site.

Le plan local d'urbanisme a été l'outil majeur de la maîtrise foncière. La mobilisation foncière a largement été laissée à l'initiative du privé. Les terrains achetés par la commune ne sont pas utilisés pour construire pour l'instant : c'est bien que la commune ne considère pas la mobilisation de 5500 m² comme indispensable. La maîtrise foncière est également assurée par d'autres outils, comme l'acquisition de certaines parcelles. Mais ici ces autres outils ne prennent toute leur dimension qu'en étant utilisés conjointement avec le plan local d'urbanisme. Le positionnement de la commune comme propriétaire sur le site n'a pu porter ses fruits en termes de maîtrise que parce qu'elle a en plus utilisé des outils réglementaires.

2.2 - A Wijchen, un mode d'action généralisé

Wijchen, au sud-ouest de Nimègue, compte 40 000 habitants, ce qui en fait la deuxième municipalité de l'agglomération. Le cas de Wijchen est très intéressant puisqu'il ne correspond pas au modèle traditionnel des politiques foncières néerlandaises, et ce depuis plus de trente ans. Wijchen agit plutôt dans une logique d'encadrement réglementaire de manière systématique, pour toutes les opérations menées sur le territoire municipal. Il s'agit donc d'une véritable stratégie municipale, un mode d'action généralisé que l'élu rencontré n'hésite pas à qualifier de « philosophie ». Pour illustrer la politique de la municipalité nous nous appuyons sur l'exemple d'un important projet de logement, Huurlingsedam, dans le sud-est de la commune, qui prévoit en deux phases la construction de 1100 logements sur 140 hectares.

Le projet est lancé en 2006. Le site choisi est composé de grandes parcelles agricoles, qui ne représentent que huit propriétaires différents, dont la municipalité elle-même. En effet, depuis au moins 1981, la municipalité acquiert régulièrement des parcelles mises en vente, en les préemptant si nécessaire : « *Combien, au début, avant que le projet commence, combien de propriétaires il y avait ?* Hum, huit je crois. Nous étions l'un des huit. Parce que nous avons acheté de petites parcelles stratégiques. Comme ça personne ne pourrait rien faire sans nous. *Ces parcelles stratégiques vous les avez achetés il y a longtemps ?* Nous les avons acheté il y a cinquante ans. Mais on achète toujours des petits morceaux dans la municipalité, des morceaux qu'on pourra utiliser dans trente ans. Toujours à bas coût. On fait toujours ça, des petits morceaux dans des secteurs agricoles. *Donc vous les achetez pour pouvoir construire dans vingt ou trente ans ?* Oui, exactement. Pour six euros par mètre carré. *Et vous achetez quelque chose comme 200 ou 300 mètres carré ?* Oui, pour avoir des possessions stratégiques. Nous avons fait cela, et nous continuons avec cette philosophie »[62]. La municipalité saisi des opportunités d'acquisition pour être présente comme propriétaire dans des secteurs susceptibles d'accueillir une opération de construction de logement à long terme. L'objectif principal est de maîtriser le projet. Il ne s'agit pas d'une logique de réserves foncières. Certes, le différentiel de prix entre l'acquisition et la revente est important (6 €/m² à l'acquisition, 300 €/m² à la revente) et permet de financer l'opération, même avec des acquisitions relativement peu nombreuses. Mais les acquisitions publiques ne représentent pas une surface très importante. Pour la première phase de l'opération, qui représente 27 hectares, nous avons pu estimer que la municipalité possédait 4000 m² environ, soit 1,5 % de la surface totale. Il semble qu'il s'agisse de plusieurs petites parcelles isolées les unes des autres. La municipalité ne cherche donc pas à constituer des réserves d'un seul tenant qui représenteraient une surface

62. Entretien avec l'Adjoint (locoburgmeester) en charge de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique foncière, Municipalité de Wijchen, le 17 avril 2013. Notre traduction depuis : « *How much, at the beginning, before the project started, how much owners were they ?* Hum, I guess eight. We were one of the eight. Because we bought small strategic parcels. So nobody could do anything without us. *Those strategic parcels you owned them from long ago ?* We bough them fifty years ago. But we always buy small pieces in the municipality, pieces we can use other thirty years. Always for low cost. We always do that, to buy some small pieces in farmer locations. *So you buy them in order to be able to build in twenty or thirty years ?* Yes, exactly. For six euros per square meter. *And you buy something like 200 or 300 square meter plots ?* Yes, to have strategic possessions. We have done that, and we continnue with this philosophy. »

suffisamment importante pour réaliser une opération de logements sur des terrains uniquement publics. Elle souhaite plutôt se positionner dans le secteur à un coût minimum.

Des opérateurs privés et publics (promoteurs et bailleurs sociaux) achètent ensuite la majorité des terrains, y compris municipaux, pour y réaliser l'opération. L'opération est alors contrôlée via le *bestemmingsplan* : « *Pour la première manière, avec des opérateurs privés qui viennent et achète du terrain, vous pouvez intervenir ?* Parfois. *Et comment ?* Par le *bestemmingsplan*. Le *bestemmingsplan* peut dire combien de logements, de quelle hauteur, à quels endroits ils peuvent se tenir et auxquels ils ne peuvent pas. Et parfois quand vous n'aimez pas, vous pouvez dire on arrête. Parce qu'il n'y a pas assez de places de parking, ou… Vous trouvez toujours quelque chose pour le rendre impossible quand vous ne l'aimez pas »[63]. La précision du *bestemmingsplan* permet à la

Illustration 4.24 - Le projet Huurlingsedam à Wijchen

63. Entretien avec l'Adjoint (locoburgmeester) en charge de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique foncière, Municipalité de Wijchen, le 17 avril 2013. Notre traduction depuis : « *For the first way, with private developers that come and buy land, can you intervene ?* Sometimes. *And how ? By bestemmingsplan.* The *bestemmingsplan* can tell how much houses, how high, which places they can stand, which they cannot. And sometimes when you don't like it, you can say we stop. Because parking places are not enough, or... You always find something to make it impossible when you don't like it. »

municipalité de contrôler de manière très fine les projets sur les terrains privés. Le *bestemmingplan* est également élaboré en articulation avec les propriétés municipales, ce qui est caractéristique de l'encadrement réglementaire. D'abord la première phase de l'opération englobe des propriétés publiques. Pour respecter le *bestemmingplan* les opérateurs doivent acquérir ces terrains, et donc accepter les exigences de la municipalité. Ensuite, une partie des aménagements, notamment de voirie, a été localisée sur des terrains de la municipalité. De cette manière, sans l'accord de la municipalité, ces aménagements, indispensable à la mise en route de l'opération (et à la commercialisation des logement) ne peuvent être réalisés. Comme à Moirans, c'est donc bien l'articulation d'un document réglementaire avec des acquisitions publiques stratégiques et peu nombreuses qui permet la maîtrise de l'opération.

Une partie des aménagements, est réalisée par la municipalité elle-même : « *Et vous avez construit les routes ? Ce ne sont pas les opérateurs privés ?* Nous avons construit les parties principales. Mais les petites rues c'est pour le privé. Il y avait un problème pour une route à cause du bruit, et nous avons payé pour que cette route soit abaissée et la rendre moins bruyante. Mais nous ne l'avons payée qu'une fois qu'ils nous avaient donné la garantie qu'ils construiraient 1100 logements »[64]. La prise en charge de certains aménagements permet à la municipalité d'obtenir des garanties de la part des opérateurs. Cet investissement public est aussi justifié par le fait qu'il s'inscrit dans d'autres politiques (déplacements, cadre de vie, etc.). Cela peut également constituer un signal envers les opérateurs en donnant des gages que le projet est bien en train de se faire. Les aménagements sont en grande partie financés par la vente des terrains municipaux à un prix élevé.

Pour cette opération, comme pour les autres à Wijchen, la mobilisation est assurée majoritairement par le privé. Les acquisitions publiques sont de trop faibles dimensions pour assurer la mobilisation, même si elles peuvent inciter les opérateurs à se positionner en achetant des terrains. La maîtrise est assurée par la combinaison d'acquisitions stratégiques et par le *bestemmingsplan*. La municipalité ne cherche pas à intervenir de manière importante, considérant que la production privée est largement satisfaisante : « Nous faisons uniquement ce que le marché ne fait pas. Nous disons au marché comment nous le voulons, avec le *bestemmingsplan*. Mais nous ne faisons jamais des choses pour les classes moyennes ou pour les classes aisées. C'est pour le marché. *Mais pourquoi vous n'achetez pas des terrains ou vous ne construisez pas pour d'autres personnes que les plus pauvres ?* Parce que le marché le fait bien. Il y a des villes qui se sont effondrées en le faisant, en faisant tout par elles-même. Ici il y a un bon marché, alors... »[65]. Les interventions plus

64. Entretien avec l'Adjoint (locoburgmeester) en charge de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique foncière, Municipalité de Wijchen, le 17 avril 2013. Notre traduction depuis : *« And you build the streets ? It is not private developers ?* We build the main parts. But the small streets it is for the private. There was a trouble for a road because of the noise, and we paid for this road to bring it down and make it less noisy. But we paid it only when they gave the guarantee that they will build 1100 houses. »

65. *Idem.* Notre traduction depuis : « We do only what the market doesn't do. We tell the market how we want it, with the *bestemmingsplan*. But we never do things for middle classes or high classes. It is for the market. *But why don't you try to buy land or build houses for other people than the poorest ?* Because the market does it well. Some towns have fallen down doing it, doing everything on their own. Here there is a

poussées de la municipalité concernent alors des produits très spécifiques comme des logements très sociaux, ou des maisons de retraite. Le risque pour la collectivité est alors très faible. Pour la première phase de l'opération Huurlingsedam, l'investissement de la municipalité s'est élevé à 1,8 millions d'euros, entre acquisitions foncières et aménagements. 1,2 millions ont déjà été récupérés par la revente des terrains : « On a ici un risque total de 1,8 millions d'euros. C'est notre risque. Mais on a déjà gagné 1,2 millions sur cette partie. Donc si on a ici 600 000 euros, on est équilibré. Parce qu'on a commencé avec nos possessions foncières. C'est logique »[66].

1.1 - Les grandes lignes de l'encadrement réglementaire

Les modalités de mobilisation

Si l'initiative de l'opération peut être publique, comme à Wijchen, la mobilisation elle-même est majoritairement privée. L'encadrement réglementaire peut concerner des opérations que la collectivité souhaite lancer mais pour lesquelles elle ne veut pas prendre le risque d'acquisitions systématiques, ou des opérations qui sont initiées par des opérateurs privés, et que la commune souhaite maîtriser. Les outils d'acquisition parfois utilisés sont donc ici des éléments de maîtrise plus que de mobilisation. Le périmètre de l'opération est induit par les possibilités de mobilisation des opérateurs privés et par les opportunités qui peuvent se libérer au cours de l'élaboration du projet.

Les modalités de maîtrise

La maîtrise foncière est assurée essentiellement à travers les outils du plan local d'urbanisme : règlement, orientations d'aménagement et de programmation et emplacements réservés. Ces outils sont utilisés en articulation avec des acquisitions foncières ponctuelles stratégiques, parfois au gré des opportunités, qui permettent à la commune de se positionner au sein de l'emprise de l'opération et de contraindre les opérateurs à la discussion. Si les outils du *bestemmingplan* ne sont pas identiques, ce document permet le même type de fonctionnement. Contrairement à l'interventionnisme, la maîtrise ne passe pas par la revente des propriétés, et donc le choix de l'opérateur. La possession de terrains est une manière pour la commune de se positionner dans l'emprise du projet, après avoir imposé une opération globale par le plan local d'urbanisme. Les outils fonciers de préemption et d'expropriation peuvent être utilisés pour acquérir ces parcelles stratégiques.

Les contours de l'action foncière

Ce mode d'action présente des contours assez larges, puisqu'il intègre les outils fonciers ainsi que, pour le cas français, toute la gamme des outils du plan local d'urbanisme, au-delà

good market, so... »

66. *Idem*. Notre traduction depuis : « We have here a total risk of 1.8 millions euros. That's our risk. But we already earned 1.2 million from this side. So if we have here 600 000 euros, we are even. Because we started with our ground possessions. It's logical. »

du règlement. C'est l'articulation stratégique de ces différents outils qui donne sens à ce mode d'action : sans l'utilisation de la diversité des outils du plan local d'urbanisme, on sort de ce mode d'action. De même, la maîtrise du projet par le document d'urbanisme sans s'appuyer sur des propriétés foncières publiques dans le périmètre peut être moins efficace, puisque la discussion avec la collectivité n'est alors pas incontournable.

Le partage du risque

Le risque est majoritairement affecté aux opérateurs, ne serait-ce que parce que la mobilisation est essentiellement privée. Cependant la commune peut prendre à son compte tout ou partie du financement des aménagements et équipements. Les principaux outils de maîtrise foncière, le règlement d'urbanisme et les acquisitions foncières ponctuelles, ne sont pas des outils dont la nature est de définir le partage du risque. Il s'agit d'une différence majeure avec l'approche opérationnelle. Le partage du risque entre public et privé peut *a priori* varier fortement d'une opération à l'autre selon les attentes de la commune en matière d'aménagement, les objectifs des opérateurs

3 - L'approche opérationnelle : le projet et la négociation

Le troisième mode d'action que nous avons identifié est l'approche opérationnelle où la commune laisse une grande place aux opérateurs, notamment en ce qui concerne la mobilisation foncière. Elle contrôle le projet à travers des outils opérationnels, notamment la zone d'aménagement concerté, et à travers les discussions et négociations avec les opérateurs.

3.1 - L'Hoirie à Voreppe : du projet urbain partenarial à la zone d'aménagement concerté

Le projet de l'Hoirie à Voreppe présente deux manières successives pour la commune d'envisager la mobilisation et la maîtrise foncières par des outils opérationnels, le projet urbain partenarial et la zone d'aménagement concertée.

Le projet est initié en 2004. La commune envisage l'urbanisation d'une dent creuse de 4 hectares, à 800 mètres du centre-ville. A cette époque, la commune est en train de bâtir un nouveau centre-ville en se rapprochant de la gare, avec un nouvel hôtel de ville, une école, et d'autres équipements publics. Le projet de l'Hoirie s'inscrit dans ce déplacement du centre de la commune vers le sud, en direction de la gare. Dès 2004, il s'agit de créer sur l'Hoirie un nouveau quartier de logement, qui puisse également accueillir des commerces et services. La commune commande une étude de faisabilité et met en place un périmètre d'étude en 2005. Contrairement à ce qu'on a pu observer à Moirans, le périmètre d'étude ne correspond pas uniquement à l'assiette du projet lui-même, mais englobe tout l'îlot dans lequel il s'insère, soit environ 8

hectares. Il s'agit sûrement pour la commune d'un moyen de tenir compte des mutations qui peuvent s'engager dans le périmètre, puisque l'article L.111-10 du Code de l'urbanisme permet de surseoir à statuer sur les autorisations d'urbanisme dans le périmètre. Ainsi celui-ci est-il est plus large que ce que l'état foncier du moment permet d'imaginer comme projet. Si des projets individuels voient le jour, la commune peut en partie les contrôler. De même, si des propriétés sont mises en vente, même si elle ne préempte pas, la commune peut surseoir à statuer sur des permis déposés et ainsi garantir en partie la cohérence du projet.

Le projet répond aussi au fait que plusieurs promoteurs se sont positionnés sur le site en signant des compromis de vente : Bouygues Immobilier, Baty (constructeur de maisons individuelles basé à Voreppe) et Charandis (propriétaire de supermarchés). La commune tente alors de maîtriser les évolutions à venir. Lors de l'entretien[67], les techniciens ont expliqué qu'à l'origine, ils envisageaient la conduite du projet sous la forme d'un projet urbain partenarial (PUP). Cependant cette procédure, qui est considérée avant tout comme un outil de financement des équipements et aménagements publics, n'a été mise en place qu'en 2009 par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Il nous semble alors que, plus que la mise en place d'une convention de projet urbain partenarial, la commune souhaitait au départ que le projet

Illustration 4.25 - L'opération Hoirie à Voreppe

67. Entretien avec le Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme, et le Responsable du service urbanisme et foncier, Commune de Voreppe, le 29 février 2012.

s'appuie sur l'ensemble des opérateurs présents sur le site, en négociant avec eux la réalisation des aménagements ou leur financement, sans en passer par une procédure plus lourde comme la zone d'aménagement concerté.

Lorsqu'en 2009 le projet urbain partenarial est créé par la loi, la commune s'en saisit pour piloter ce projet. Le projet urbain partenarial consiste en une convention, signée par les différents acteurs du projet : les propriétaires, les opérateurs ayant signés des compromis de vente, et la collectivité. La convention établit le montant et les modalités de participation des parties signataires pour la réalisation des équipements et aménagements publics. *A priori* le projet urbain partenarial n'est pas un outil de gestion de l'opération elle-même, notamment dans sa forme. La loi stipule uniquement que « lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements […], le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme [...] une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements »[68]. Cependant, le projet urbain partenarial prenant en compte les aménagements de voirie par exemple, déterminer leur coût implique de déterminer leurs emplacements et leurs dimensions, et donc la forme du projet dans son ensemble. De même, les coûts d'aménagements transférés aux opérateurs ne doivent pas compromettre l'équilibre des opérations qu'ils mènent. Offrir à un opérateur la possibilité de construire quelques logements ou mètres carrés supplémentaires peut être un moyen de lui faire accepter le transfert à sa charge des coûts d'aménagement. De même, ces coûts peuvent être réduits si les opérateurs s'engagent à construire du logement social par exemple. De fait, le projet urbain partenarial permet une certaine maîtrise, ou en tout cas une discussion, sur la forme et le programme de l'opération, mais il reste un cadre de négociation.

La convention de projet urbain partenarial est prête à être signée en 2010. Elle prévoit que 71 % du coût des équipements et aménagements soient pris en charge par les partenaires privés. Sur un coût total estimé à 2 738 864 €, les opérateurs participeraient à hauteur de 1 956 110 €, ce qui laisserait 782 753 € à la charge de la commune. Une partie de cette participation financière se fait à travers la cession de foncier (535 000 € selon l'estimation des Domaines), les propriétaires devant céder du foncier à la commune pour qu'elle les équipements. Dans ce cadre, la commune réalisera les équipements et les aménagements. Le projet prévoit à ce moment la construction et la réalisation de :

- 250 logements, dont 62 sociaux (25 %), 18 000 m² surface hors oeuvre nette ;
- 4300 m² surface hors œuvre nette de bureaux et activités ;
- 3850 m² de surface commerciale, principalement un supermarché ;
- des espaces publics et espaces verts.

Mais la convention n'est pas signée par les partenaires, ceux-ci ne parvenant pas à s'entendre. L'adjoint à l'urbanisme explique ces difficultés : « on a essayé de mettre d'accord les propriétaires et les promoteurs, mais on n'y est pas arrivé. Parce que chacun regarde son intérêt

68. Article L.332-11-3 du Code de l'Urbanisme.

propre […]. *Le fait que les propriétaires et les promoteurs ne s'entendent pas, c'était dû à quoi ?* C'est-à-dire que chacun avait son bout de terrain, chacun voulait construire sur son bout de terrain, donc on avait difficilement une vue d'ensemble. Et puis bon, il y avait un propriétaire, comme par hasard, qui avait la route qui passait sur son terrain, et ça l'arrangeait pas vraiment. Il ne l'avait pas acheté pour ça »[69]. Plus loin il explique que « justement les propriétaires voulaient bien que leurs terrains prennent de la valeur, mais quand on leur expliquait qu'il fallait payer les routes, l'eau, l'électricité, l'assainissement, ils ne voulaient pas l'entendre »[70]. Il semble donc que le point d'achoppement principal ait été la valeur du foncier : les promoteurs ne pouvant intégrer les coûts d'aménagements sans baisser leur offre sur le foncier, et les propriétaires initiaux ne souhaitant pas diminuer leur plus-value foncière.

Dans la conduite du projet le volet réglementaire n'est pas un outil de mobilisation ni de maîtrise. En 2010, la commune est encore dotée d'un plan d'occupation des sols, dans lequel le secteur de l'Hoirie est classé en NA, c'est à dire « à urbaniser ». La modification du plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme lancée en 2010 n'est donc pas utilisée pour mobiliser les terrains. Le nouveau plan local d'urbanisme, arrêté en juillet 2013, classe l'Hoirie en zone 2AU, c'est-à-dire « à urbaniser à moyen terme ». En réalité, lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme, le règlement de la zone 2AU (zone qui correspond exactement et uniquement au périmètre de l'opération) a été écrit à partir du projet déjà élaboré pour l'Hoirie. En effet, dans le règlement seuls les gabarits sont réglementés, semble-t-il de manière à correspondre au projet tel que défini auparavant. Les autres articles sont « sans objet » : ni le coefficient d'occupation des sols, ni les règles concernant les places de stationnement ou l'implantation par rapport aux voies ne sont spécifiées. Le plan local d'urbanisme n'est donc pas du tout utilisé pour maîtriser le projet.

Après l'échec du projet urbain partenarial en 2010, la commune n'abandonne pas le projet. Elle envisage de mettre en place une zone d'aménagement concerté, et poursuit ses réflexions. En juin 2010, le conseil municipal délibère sur le programme et le plan général de l'opération. 260 à 290 logements sont prévus (plus que dans la forme précédente du projet), dont 30 % de logements sociaux (également supérieur au programme précédent). Le projet doit également accueillir 2000 m² de surface commerciale, et un emplacement (500 m²) est réservé pour un « futur équipement public », sans que ce dernier soit précisément défini. La zone d'aménagement concerté est officiellement lancée en juillet 2011. Cette procédure opérationnelle est utilisée par la commune pour maîtriser la destination des terrains et la forme du projet. Face aux réticences des propriétaires et opérateurs, la zone d'aménagement concerté apparaît comme un outil assurant une plus grande maîtrise : « là on a arrêté de jouer, et on est passé à la ZAC »[71]. L'outil est plus coercitif que le projet urbain partenarial : il ne s'agit pas de signer une convention multi-partite. Ici c'est la commune qui élabore le dossier de création, et qui d'une certaine manière

69. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012.
70. *Idem.*
71. *Idem.*

impose le montage financier du projet. Elle n'est donc plus dépendante d'un accord entre les propriétaires et les opérateurs. La décision de mettre en place ce type de procédure est prise relativement rapidement, puisqu'une délibération est adoptée en juillet 2010. Les principales modifications du projet entre le projet urbain partenarial et la zone d'aménagement concerté concernent le nombre de logements (de 250 à 260-290), la part des logements sociaux (de 25 à 30 %), les surfaces commerciales (de 3000 à 2000 m²) et la construction d'un équipement public. La zone d'aménagement concerté a donc permis à la commune de renforcer sa maîtrise sur le projet.

La commune choisit de concéder la zone d'aménagement concerté à un aménageur privé. Cette concession signifie que la commune délègue à cet opérateur l'ensemble des compétences pour la zone d'aménagement concerté. Le rôle du concessionnaire est alors de :

- « Acquérir et gérer les biens bâtis ou non bâtis ainsi que les droits mobiliers,
- Procéder à toutes les études opérationnelles et notamment finaliser les dossiers réglementaires,
- Démolir les bâtiments existants,
- Aménager les sols et réaliser les équipements d'infrastructures propres à l'opération,
- Réaliser tous les équipements concourants à l'opération globale d'aménagement,
- Assurer la commercialisation, céder les biens immobiliers, les concéder ou les louer à leurs divers utilisateurs agréés par la commune,
- Assurer l'ensemble des tâches de conduite et de gestion de l'opération,
- Établir le dossier de clôture de l'opération et procéder aux remises des ouvrages publics »[72].

Cette concession est une manière pour la commune de reporter le risque de l'opération, principalement financier, sur un acteur extérieur. La maîtrise de la commune n'est pas diminuée, puisque c'est elle qui a élaboré le programme. La zone d'aménagement concerté est officiellement créée en juillet 2013, date à laquelle est également signé le traité de concession.

Jusqu'en 2010 la commune n'avait pas engagé d'acquisitions foncières sur le site de l'Hoirie. Elle ne semblait pas en avoir l'intention, puisqu'il s'agissait seulement pour elle de piloter les initiatives privées à travers le projet urbain partenarial. Mais la position de la commune change après l'échec du projet urbain partenarial. Les élus et les techniciens de la commune considèrent alors que la possession de foncier peut être un facteur de maîtrise : « on a acheté deux maisons dans un quartier qui s'appelle le quartier de l'Hoirie, pour pouvoir justement posséder un peu de terrain, et imposer notre façon de faire, notre façon de voir les choses. Si on n'est pas propriétaire… on a essayé de, à un moment donné on était sur une opération, sur l'Hoirie, ce n'était que des propriétés privées, et à la sortie, on n'a rien pu faire, parce qu'on n'avait pas de terrain »[73]. En 2010 la commune saisit l'opportunité de deux ventes

72. Conseil municipal du 8 juillet 2013, Commune de Voreppe.
73. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012.

sur le secteur pour préempter : il s'agit de deux parcelles non bâties (BH 754 et 755) contiguës au périmètre du projet, que le propriétaire souhaitait vendre, semble-t-il à un promoteur. Deux autres acquisitions sont réalisées en 2011. Il s'agit de deux parcelles occupées chacune par une maison, qui sont également contiguës au périmètre de l'opération. Mais cette fois, la mobilisation n'est pas de l'initiative de la commune : les propriétaires ont mis en demeure la commune d'acquérir leurs terrains. L'existence d'un périmètre d'étude au titre de l'article L.111-10 du Code de l'urbanisme offre en effet la possibilité aux propriétaires concernés auxquels la commune à refusé une autorisation d'urbanisme de « mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain »[74]. Il semble donc que ces propriétaires aient soumis un ou des permis de construire à la commune, et que celle-ci, les ayant refusés au titre du périmètre d'étude, a été contrainte d'acquérir les terrains. L'acquisition se fait à un prix relativement élevé : 890 000 € pour 3278 m², soit 271 €/m², alors que pour l'acquisition précédente, le propriétaire demandait 109 €/m² environ. Cette acquisition non prévue par la commune peut être un souci pour l'équilibre de l'opération, bien qu'elle serve le projet. En 2012, après l'adhésion à l'Établissement public foncier local du Dauphiné, la commune lui transfert ces deux propriétés, ce qui lui permet de récupérer les fonds engagés. A l'issue du portage, les terrains devraient être directement cédés au concessionnaire de la zone d'aménagement concerté. La commune ne s'engage pas dans l'acquisition de l'ensemble des terrains concernés par l'opération, puisqu'elle concède la zone d'aménagement concerté et que le traité de concession prévoit que c'est l'aménageur qui se rendra propriétaire des terrains.

Dans ce projet le déficit de maîtrise offert par le projet urbain partenarial et l'absence de possession de foncier dans le périmètre de l'opération ont poussé la commune à modifier les modalités de pilotage et à utiliser une procédure de zone d'aménagement concerté. Elle a donc persisté dans un mode d'action opérationnel, ne se lançant pas dans l'acquisition systématique des terrains, et n'utilisant pas le plan local d'urbanisme pour maîtriser le projet. La mobilisation est donc laissée à l'initiative privée. Dans ce mode d'action opérationnel, le traitement du foncier n'est pas préalable au projet lui-même comme cela peut être le cas dans l'interventionnisme. Les questions du financement des aménagements et des équipements et des acquisitions et de la mobilisation effective des terrains, sont traitée en même temps que le projet et les réponses apportées à ces questions évoluent avec lui.

74. Article L.111-11 du Code de l'Urbanisme

3.2 - Savignies : une ZAC au village

Le Clos des grès est une zone d'aménagement concerté mise en place à Savignies, commune de 700 habitants dans le nord-ouest du Beauvaisis. La présence d'une zone d'aménagement concerté dans une aussi petite commune peut surprendre. Mais le cas de Savignies montre que l'outil peut aussi être utilisé dans une petite commune, avec une ingénierie peu développée[75]. L'idée de la zone d'aménagement concerté est née en 2005, alors que la commune a confié à l'OPAC de l'Oise une étude sur la « restructuration du centre-bourg »[76]. Les réflexions en cours à l'occasion de l'élaboration du plan local d'urbanisme (qui débute en 2003) ont conduit à identifier une importante emprise urbanisable à proximité immédiate du centre du village. L'étude confiée à l'OPAC identifie un pré-programme, et en décembre 2005 la commune instaure un périmètre d'étude (Article L.111-10 du Code de l'urbanisme) et lance une concertation visant à choisir un concessionnaire pour la zone.

Selon l'adjoint à l'urbanisme, le choix de cet outil est avant tout celui du maire de l'époque : « ce qui nous avait amené à choisir la ZAC, je crois que c'est le maire de l'époque, M. Capellier, qui avait bien connaissance de tous les potentiels, etc. Je n'ai pas souvenir de débats sur le type de démarche qu'il fallait mettre en œuvre. C'est venu très naturellement et très vite, dans la démarche »[77]. Il semble en effet que le choix n'ait pas été fait par défaut, la zone d'aménagement concerté étant apparue comme un outil adapté au projet et à ses objectifs. Le poste de vice-président du Beauvaisis du maire précédent, ainsi que sa longue expérience (il a été maire de Savignies pendant cinq mandats), ont pu lui permettre de découvrir l'outil et ses avantages. On peut toutefois se demander si l'OPAC de l'Oise n'est pas non plus en partie à l'origine de l'idée d'utiliser cet outil : l'office a réalisé l'étude de programmation, et obtient par la suite la concession de la zone d'aménagement concerté.

Le choix de l'outil zone d'aménagement concerté est fortement lié à la volonté de maîtrise de la commune. En 2007, le maire assure que « rien ne se fera sans que nous n'ayons notre mot à dire [...]. C'est l'intérêt de la zone d'aménagement concerté qui laisse aux communes la maîtrise des projets »[78]. Le discours de l'actuel adjoint à l'urbanisme est très proche : « alors on est parti sur une ZAC parce que comme je disais on voulait, c'était vraiment la zone la plus centrale par rapport au village. Il y avait beaucoup de terrains communaux, là où il y avait un terrain de foot, un terrain de tennis, il englobe la piscine actuelle. Donc voilà il fallait rester complètement maître de ce projet pour y créer les voiries dans le sens où on le souhaitait. Parce qu'avec un privé, c'est loin d'être toujours maîtrisé. Et puis voilà, ça restait une forte vitrine. Et comme les premiers bâtiments étaient axés locatif et commerces, ça paraissait vraiment normal de partir sur une ZAC. C'était vraiment l'esprit de maîtrise complète. Bon, avec le partenaire qui est l'OPAC chez nous. Du coup ça permet d'avoir la maîtrise et de garder une qualité urbanistique très

75. La commune compte 5 employés municipaux. La personne en charge de l'urbanisme est également chargée d'autres tâches, comme c'est souvent le cas dans les communes de petite taille.
76. Conseil municipal du 12 mai 2005, mairie de Savignies.
77. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013.
78. *Aggloinfo*, n°10, octobre 2007 p.11, Communauté d'agglomération du Beauvaisis.

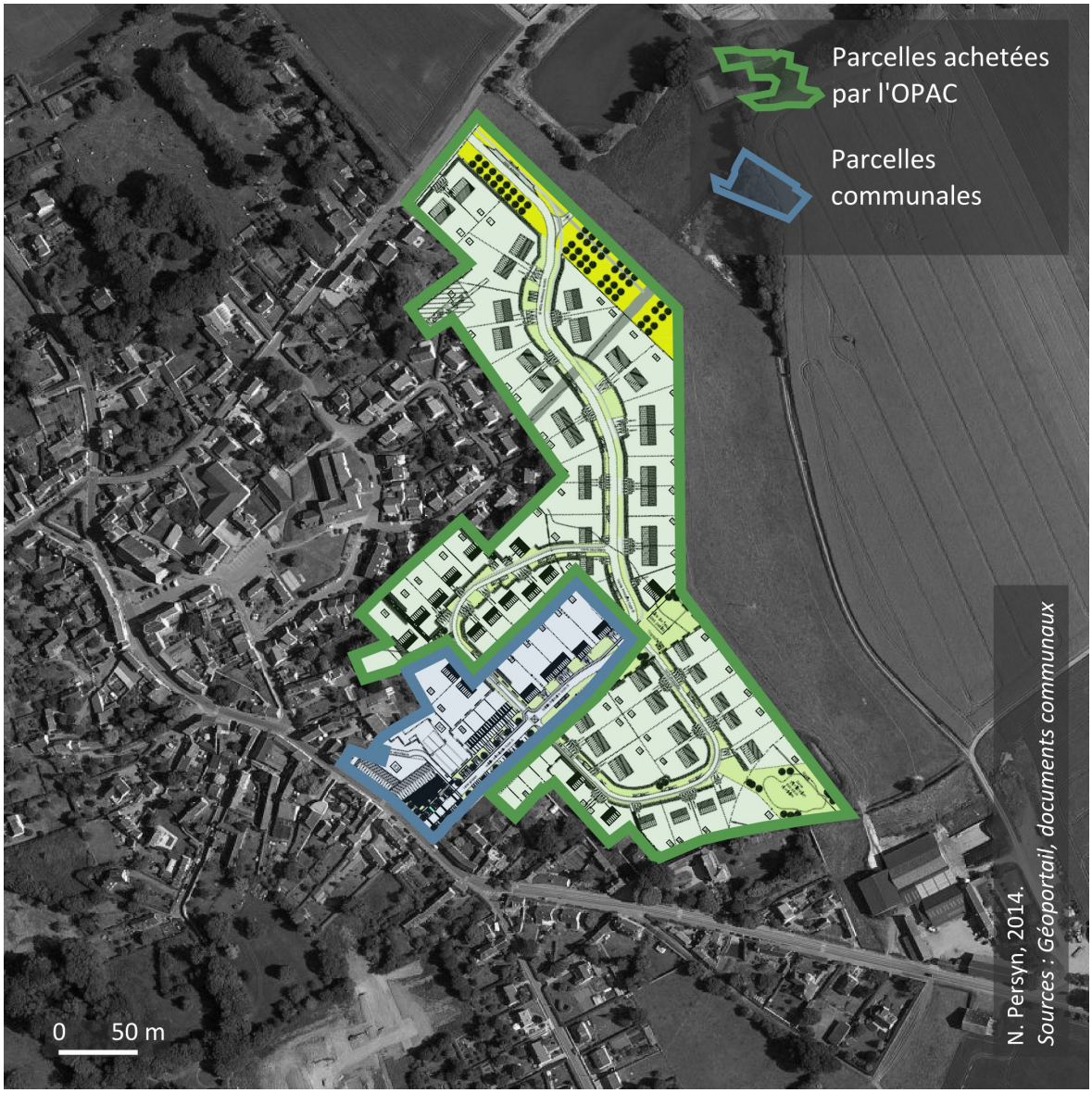
importante »[79]. L'enjeu que représentait cet espace pour le développement, mais aussi l'image de la commune (« vitrine »), a conduit la commune à écarter un mode d'action qui aurait été uniquement réglementaire, en laissant un opérateur privé se charger du projet. Les expériences successives de la commune avec des opérateurs privés ne respectant pas tous leurs engagement ont pu jouer : l'adjoint à l'urbanisme évoque « parfois des promesses d'aménageurs, en disant oui, on vous fera quelque chose de qualité, quelque chose de beau, là il y a trois lampadaires à changer, on vous les changera, et puis finalement à la fin... Bon voilà, ça n'a pas été écrit, donc on peut rien faire [...]. Du privé, et bien, il faut être dès le début très vigilant, parce que ça peut vite partir dans une situation non maîtrisée »[80].

L'interventionnisme, avec une implication foncière et financière de la commune a également été écartée, puisque la zone d'aménagement concerté a dès le début été pensée en concession à un aménageur. Ce choix de passer par une concession plutôt que par une zone d'aménagement concerté en régie est lié au partage du risque dans l'opération : « c'est vrai que l'avantage de la ZAC c'est aussi le partage des risques. Et bon, l'histoire nous montre qu'il fallait assurer le portage financier de l'affaire, et là avec la ZAC c'est l'OPAC qui assure le portage financier de tous les travaux, de tous les aménagements, etc., et donc nous, commune, on est assez, du coup, je dirais sereins et tranquilles sur cette opération. Donc c'était vraiment un des éléments. Si ça avait été à nous de réaliser tous les travaux d'aménagement avec un retour sur investissement incertain... et les faits montrent que c'est encore plus incertain que ce qu'on avait imaginé. Donc voilà, c'est le portage financier qui est vraiment un gros plus par rapport à un lotissement communal. Parce que sinon c'était engager des frais sans retour immédiat »[81].

La commune lance en 2006 un appel d'offre pour choisir le concessionnaire. En novembre 2006 la zone d'aménagement concerté est créée, et le programme arrêté. Le concessionnaire doit s'engager à construire une vingtaine de logements locatifs sociaux, et à commercialiser 60 lots libres de construction pour des maisons individuelles. Pour cela, il doit lui-même se charger d'acquérir le foncier et réaliser les aménagements. En mai 2007, le concessionnaire est choisi parmi trois candidats : Nexity - Foncier Conseil, Semoise et l'OPAC de l'Oise. C'est l'OPAC qui remporte la concession. Le choix du concessionnaire de la zone d'aménagement concerté s'est fait semble-t-il en grande partie sur un critère financier : « C'est l'OPAC qui a été retenu à ce moment là. Bon, il y avait un bilan financier qui était *a priori* positif »[82]. Mais un autre critère a joué dans le choix de l'opérateur, celui de la proximité (spatiale, mais aussi relationnelle) avec l'OPAC. Ce critère de la proximité est revenu a plusieurs reprises dans le propos de l'adjoint à l'urbanisme : « Il y a trois quatre aménageurs qui avaient répondus. Alors de mémoire il y avait l'OPAC bien sûr, il y avait Netixy (*sic*) je crois.... Bon les prestations étaient à peu près équivalentes, et bon voilà, l'OPAC c'était l'interlocuteur le plus local, et donc voilà, c'est la proximité, la facilité des échanges, et puis bon le bilan financier devait être correct. Et bon après

79. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013.
80. *Idem.*
81. *Idem.*
82. *Idem.*

Illustration 4.26 - L'opération Le Clos des Grès à Savignies



coup, c'est vrai que... Netixy (*sic*) c'est un groupe complètement privé, tandis que l'OPAC il y a le département derrière, il y a un partenariat. Il y a eu une ou deux situations où on s'est rendu compte que c'était bien d'avoir un point d'appui politique derrière pour appuyer une ou deux orientations. Chose qu'avec un aménageur privé on aurait peut-être eu plus de mal à discuter. Donc là on est passé par le sénateur Vantomme, qui est président de l'OPAC, et ça permettait parfois de booster un petit peu... »[83]. Le choix de l'aménageur est donc également lié à la volonté de maîtrise de la commune. La connaissance de l'acteur, son caractère local, ont donc joué. Il n'est pas certain que la possibilité de disposer d'appuis politiques au sein même de l'OPAC ait joué dès le choix de l'aménageur, mais cela s'est avéré être un atout par la suite, et ce point entre *a posteriori* dans l'argumentaire de l'élu. Enfin le choix de l'OPAC était aussi une garantie pour la commune que l'intégration du logement social dans l'opération ne poserait pas de problème.

83. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013

L'emprise de l'opération trouve son origine dans les possibilités de mobilisation foncière. L'opération englobe des terrains communaux, au sud et au nord du site. L'intégration de ces terrains à l'opération permettait à la commune d'ouvrir l'opération sur la rue de Beauvais, voie principale du village, mais aussi de récupérer une somme substantielle par la vente des terrains à l'opérateur, soit 430 000 €. Les parcelles communales au nord sont très tôt destinées à accueillir la nouvelle salle socio-culturelle : en intégrant ces parcelles et donc cet équipement à la zone d'aménagement concerté, la commune peut faire entrer la salle dans le bilan de la zone d'aménagement concerté, et ainsi faciliter le financement de l'équipement. Le reste de l'opération prend place sur deux parcelles, appartenant au même propriétaire. Il s'avère que les propriétaire sont les parents d'un adjoint au maire, devenu maire depuis : « tout le reste appartenait à un agriculteur qui est là dans l'entrée du village. Donc il n'y a pas eu de nécessité de... bon l'agriculteur qui était propriétaire, enfin c'est les parents qui étaient propriétaires, mais le fils était maire adjoint et maintenant est maire »[84]. On ne peut que remarquer la proximité de l'élu avec les propriétaires. La collusion entre élus locaux et propriétaires fonciers à déjà été plusieurs fois montrée, voire dénoncée (Di Méo, 1987 ; Charmes, 2011). Nous notons au contraire les avantages que peut représenter cette situation pour la commune. D'une part, la mobilisation foncière ne semble pas être un problème, puisque la proximité entre élus et propriétaires a fait que ces derniers ont été au courant du projet très tôt. Un refus catégorique de leur part aurait par contre peut-être conduit à l'abandon du projet. Cette proximité peut également accélérer la mobilisation, puisque les négociations concernant le prix d'acquisition peuvent être facilités : « Donc ça c'est fait... bon voilà, comme toute procédure de ZAC bien sûr il y a eu négociation, mais ça s'est fait dans le consensus. Il n'y a eu aucune situation conflictuelle »[85]. Enfin, il ne semble pas que la proximité entre élus et propriétaires ait conduit à une surévaluation du foncier, au contraire. Le prix d'achat des terrains par l'OPAC s'élève au total à 680 000 €, soit 10 €/m². Certes il s'agit-là d'une somme substantielle, mais rapporté à la surface, ce montant se situe en réalité dans la fourchette basse des prix que nous avons pu observer sur notre terrain d'étude isarien. Rappelons qu'un terrain similaire a été acquis pour 15 €/m² par l'Établissement public foncier local de l'Oise à Milly-sur-Thérain. Il est cependant évident qu'en termes démocratiques, cette proximité pose problème.

Comme à Milly-sur-Thérain, la commercialisation des lots à bâtir s'avère compliquée, et en novembre 2013, aucun des 40 lots de la première phase n'était réservé. Comme à Milly, l'opération s'inscrit dans une conjoncture des marchés fonciers et immobiliers locaux peu porteuse. A 300 mètres de là, les lots d'un lotissement privé, mis en vente deux ans plus tôt seulement, se sont vendu assez facilement semble-t-il : « celui-ci est sorti deux ans avant. C'est les deux ans où ça marchait encore bien »[86]. Après deux ans, le marché n'est donc pas en mesure d'absorber l'offre, la demande étant relativement atone. En raison de ces difficultés de commercialisation des lots, l'OPAC a consenti à baisser le prix de vente. Alors que les parcelles étaient initialement vendues à 85 000 € en moyenne, elles devaient être vendues en moyenne à 75 000 € en 2014.

84. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013
85. *Idem.*
86. *Idem.*

Cette évolution du projet et de son bilan financier a conduit à une nouvelle négociation entre la commune et l'OPAC, à la fois sur le montant de la baisse, et sur « les modalités de répartition de la nouvelle marge prévisionnelle de l'opération d'aménagement »[87]. Les partenaires décident alors que « la marge prévisionnelle est entièrement affectée à l'aménageur »[88]. La commune renonce donc à la possibilité de profiter financièrement de l'opération, mais se met également à l'abri en cas de déficit trop important de l'opération : « l'OPAC se retrouve seul intéressé au résultat qu'il soit bon ou mauvais »[89]. Par cette évolution, la commune continue en fait à maîtriser le projet, puisqu'elle favorise la vente des lots, et donc la réalisation de l'opération selon les objectifs quantitatifs et qualitatifs qu'elle s'est fixée. En fin de compte, la commune espère être totalement gagnante : « [la ZAC] ça a été fait dans le but d'accueillir plus de population, et si ça prend trop de temps... D'un côté si on fait l'effort pour que les prix soient baissés, c'est des gens qui achèteront plus tôt, qui construiront plus tôt, et on touchera des impôts plus tôt, donc il n'y a pas de... Il y a presque un retour sur investissement plus rapidement »[90]. Des négociations avaient déjà eu lieu en 2007 sur les modalités du traité de concession, à l'occasion desquelles l'OPAC, acceptant de diminuer sa rémunération (de 6 % à 4,8 % du budget de la zone d'aménagement concerté), avait obtenu une baisse du montant total versé à la commune au titre de la taxe locale d'équipement, de 100 000 € à 50 000€. Ces différentes évolutions du projet et du traité de concession montrent la souplesse plus importante de l'outil zone d'aménagement concerté par rapport à la procédure de lotissement, dont nous avons pointé les limites pour le cas d'Agel à Beauvais. Par exemple en mai 2009, l'emprise foncière que la commune doit céder à l'OPAC est modifiée, une parcelle étant retirée. Il s'agit en fait d'un local occupé par un kinésithérapeute qui ne souhaite pas quitter son cabinet. La parcelle est finalement cédée à l'OPAC en juin 2011, une fois que la commune et le praticien se sont mis d'accord sur les modalités d'éviction. Cela a donc permis de ne pas ralentir l'opération tout en prenant le temps de traiter un obstacle.

Comme à Voreppe, l'outil zone d'aménagement concerté est le principal élément de maîtrise, et est un cadre de négociation dans lequel la commune, en tant que qu'autorité concédante, est en position confortable. Mais comme à Milly-sur-Thérain, l'état du marché local perturbe la réalisation de l'opération.

87. Le P'tit Journal de Savingnies, Compte rendu du conseil municipal du 12 novembre 2013, Mairie de Savignies.
88. *Idem*
89. *Idem*
90. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013.

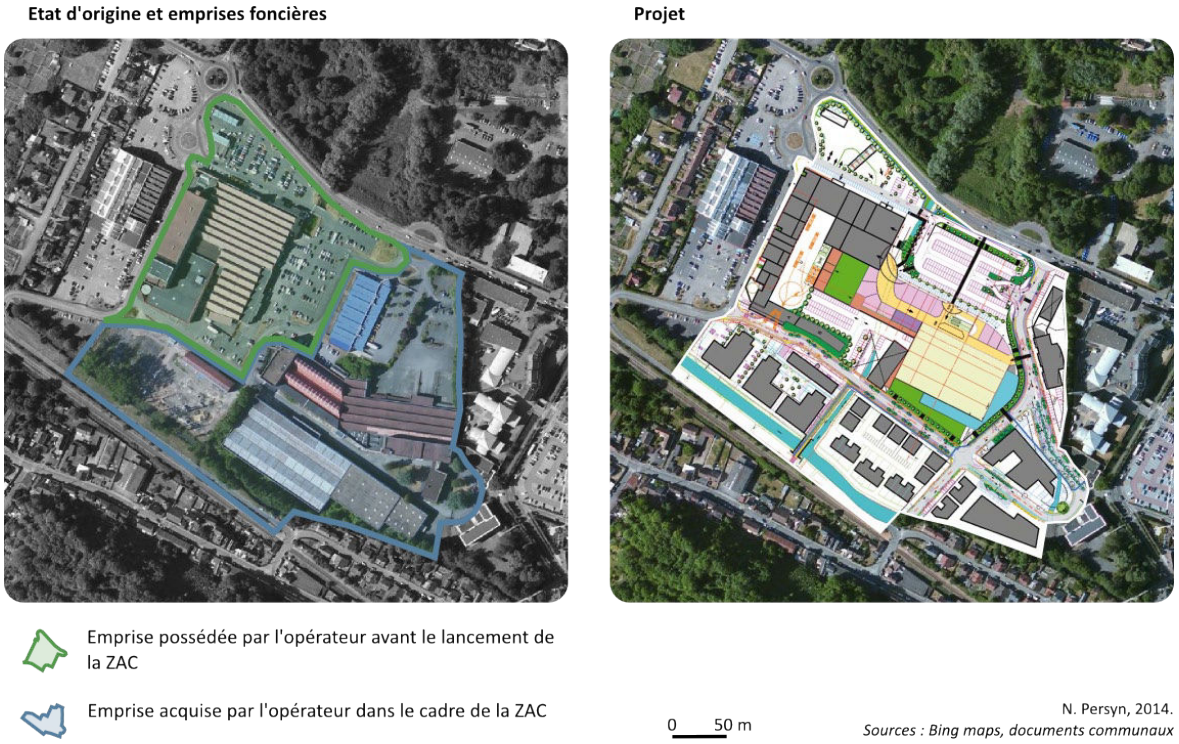
3.3 - Les Tisserands à Beauvais : une zone d'aménagement concerté « privée » ?

En dehors des lotissements communaux, la commune de Beauvais a également lancé en 2006 un projet de zone d'aménagement concerté dans le quartier Saint-Quentin, à l'ouest du centre, sur un espace en grande partie occupé par des commerces et des activités industrielles. Le projet de la zone d'aménagement concerté des Tisserands s'étend sur plus de 8 hectares, presque entièrement bâtis, et prévoit d'engager la mutation de ce secteur par la construction de 535 logements dont un tiers de logements sociaux[91], majoritairement en logements collectifs, et la réalisation de 20 000 m² de commerces (dont le déplacement du centre commercial Hyper U présent sur la zone). Sont également prévus des aménagements de voirie importants, et la construction d'un équipement scolaire. Enfin, le programme comprend des exigences environnementales, la commune voulant faire de ce nouveau quartier un écoquartier. En plus vouloir la réalisation de bâtiments écologiques, la commune souhaite une gestion écologique des eaux pluviales et un raccordement à un réseau de chaleur approvisionné par une chaufferie au bois, en projet plus au sud de la commune. La commune n'hésite pas à qualifier ce projet d'écoquartier et le surnomme « la petite Venise », en raison de la réouverture d'un canal jusqu'alors enterré et de la création de passerelles pour le franchir. Le choix de la zone d'aménagement concerté distingue cette opération des autres projets de la commune qui jusque là s'inscrivaient plutôt dans des procédures de lotissement. Le fait que cette zone d'aménagement concerté soit concédée à un opérateur privé l'inscrit bien dans une approche opérationnelle, qui se définit avant tout par la mise en place d'une cadre de négociation à travers une procédure opérationnelle, ici la zone d'aménagement concerté. Comme à Savignies et Voreppe, ce cadre de négociation qui doit permettre la maîtrise.

Si l'on s'en tient aux informations présentes dans les comptes-rendus de conseils municipaux et à celle recueillies dans certains entretiens, la commune a fait le choix de la zone d'aménagement concerté par concession en raison de sa souplesse et de sa volonté de ne pas s'impliquer dans la mobilisation foncière sur le site. Fin 2007, après avoir lancé une consultation, la commune choisit un opérateur, qui sera chargé de la réalisation de la zone d'aménagement concerté. L'aménageur doit acquérir les terrains, si besoin en obtenant délégation du droit de préemption de la commune, réaliser les aménagements et les équipements, commercialiser les lots auprès d'autres opérateurs qui construirons les logements, et de manière générale conduire l'opération. La mobilisation est privée, et la maîtrise se fait par la définition du programme dans le dossier de création de la zone d'aménagement concerté avant le choix de l'opérateur, et par le choix de l'opérateur lui-même. Cependant, on s'aperçoit que malgré l'outil zone d'aménagement concerté, la commune n'est pas en position si confortable pour assurer la maîtrise. Lors de la consultation des entreprises pour la concession de la zone d'aménagement concerté, alors que quatre sociétés avaient engagé une procédure de réponse (SEMOise, Nexity, Nouveaux Constructeurs et Bertjadi), une seule, la société Bertjadi, dépose un dossier à la date d'échéance.

91. Selon le programme de la zone d'aménagement concerté en 2008, qui sera modifié par la suite.

Illustration 4.27 - La zone des Tisserands à Beauvais



La commune n'a donc pas véritablement le choix de l'aménageur, mais le dossier déposé par cette société semble correspondre aux attentes communales. La commune aurait pu déclarer l'appel d'offre infructueux, mais elle a choisi de poursuivre l'opération. N'ayant qu'un dossier à examiner, la commune a une marge de manœuvre réduite : même si toutes ses attentes ne sont pas satisfaites par le projet, elle est contrainte de l'accepter si elle ne souhaite pas engager un nouvel appel d'offre qui serait synonyme de délais allongés. L'aménageur choisi présente de plus une spécificité par rapport aux autres : il s'agit en fait de la société propriétaire du supermarché Hyper U, et donc du principal propriétaire foncier de la zone. La société Bertjadi n'est d'ailleurs pas un promoteur ou un aménageur de métier, mais une société financière de gestion immobilière. Elle est propriétaire de 3,1 hectares, soit 38 % de la surface de la zone d'aménagement concerté. Cela lui donne donc une position très favorable pour réaliser ce projet, puisqu'en plus de réduire l'enveloppe globale à consacrer aux acquisitions foncière, l'aménageur peut compter sur une valorisation de ses propres emprises. De plus cela ne peut que renforcer sa position vis-à-vis de la mairie qui ne possède pas de foncier dans le secteur. Les spécificités de cette opération laissent penser qu'il s'agit d'une zone d'aménagement concerté « privée » comme le dit elle-même la responsable du service foncier de la commune. Les propos de cette personne nous conduisent d'ailleurs à penser que le choix de la zone d'aménagement concerté n'est pas uniquement le fait de la commune, de la même manière que nous avons avancé cette hypothèse pour la zone d'aménagement concerté à Savignies : « sur le territoire communal *stricto sensu*, pendant ces 5-10 dernières années, il n'y a pas eu de ZAC en tant que telle. *Il n'y a pas la ZAC Saint-Quentin ?* Oui, mais c'est une ZAC privée. *D'accord. Et là du coup, pourquoi ce choix a été fait ?* Et bien là c'est un

foncier qu'on ne maîtrise pas. Donc après c'est le promoteur qui a choisi cette forme »[92]. Selon ces propos, c'est en qualité de propriétaire foncier que la société Bertjadi a pu mettre en avant la procédure de zone d'aménagement concerté concédée.

Pour le directeur de cabinet de la maire, cette situation n'a pas desservi la commune qui a conservé la maîtrise foncière à travers la discussion avec l'aménageur : « l'écoquartier Saint-Quentin, qui est juste à côté, qui est le neuvième quartier de Beauvais, qui va se développer, et qui est en fait la vallée naturelle du terrain qu'on retrouve, c'est un privé qui l'a fait. Mais tout ce qui a été fait a été fait de manière concomitante. C'est-à-dire que jamais on a dit "voilà on vous donne le droit de construire et allez-y". Non il y a toujours des points d'étape, tout se fait en partenariat jusqu'à la signature du permis, jusqu'à l'exécution. Donc tout est regardé. C'est une forme de partenariat public-privé, j'allais dire sans les contraintes d'un partenariat public-privé »[93]. Mais au regard de l'évolution du projet, on peut se demander si la maîtrise de la commune n'a pas été assez limitée. Il faut tout d'abord noter l'abandon du raccordement au réseau de chaleur bois prévu au départ. De même, les exigences de qualité environnementales des bâtiments ne semblent pas en mesure d'être respectées. Les premiers logements collectifs réalisés ne répondent ainsi pas à des normes particulières en plus de celles obligatoires. Un article du *Courrier Picard* de novembre 2013 écrit ainsi qu'il s'agira d' « Un quartier moins « écolo » que prévu. Ce devait être un écoquartier. Ce sera un simple quartier. [L'adjoint à l'urbanisme] l'admet : l'écoquartier Saint-Quentin n'est pas en mesure de "répondre aux normes" imposées par le cahier des charges du Ministère de l'écologie. L'État préconise notamment, pour pouvoir être labellisé, l'installation de chaufferies bois pour alimenter les logements ; de systèmes de récupération d'eaux de pluie »[94]. Autant d'exigences écologiques qui ne seront pas respectées. En 2007, dans sa réponse à l'appel d'offre, l'aménageur s'engageait à réaliser les équipements publics et notamment un école : « les équipements publics à la charge de l'aménageur qui seront faits en concertation avec la Ville. Il s'agira d'une école [...] »[95]. Mais dès l'approbation du dossier de réalisation, en janvier 2008, les choses ont changé, et l'adjoint à l'urbanisme affirme que « l'aménageur cède de quoi faire une école publique »[96]. C'est donc là encore un recul de la commune par rapport à l'aménageur, qui témoigne d'une maîtrise moins importante qu'attendue.

L'opération Les Tisserands est bien une zone d'aménagement concerté privée, et ce à double titre. D'abord parce que les risques financiers sont pris par un opérateur privé. Mais étant donné les perspectives de valorisation foncière que ce projet représente pour l'opérateur, les profits potentiels aussi sont privatisés. Ensuite parce que la commune semble avoir peu de contrôle sur cette opération. Alors qu'à Savignies et Voreppe la possession de foncier, et des appuis politiques dans le cas de Savignies, ont joué dans le sens d'un renforcement de la position

92. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.
93. Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013.
94. « Le quartier change de visage », *Le courrier Picard*, 27 novembre 2013.
95. Conseil municipal de la commune de Beauvais, 21 décembre 2007.
96. Conseil municipal de la commune de Beauvais, 25 janvier 2008.

de la commune dans la négociation, ce n'est pas le cas pour la zone d'aménagement concerté des Tisserands à Beauvais.

3.4 - Dorpsstraat-Mariëndaal à Groesbeek, arrangements public-privé

La municipalité de Groesbeek, au sud de Nimègue, compte 18 000 habitants. Comme la plupart des municipalités néerlandaises, elle a par la passé mené une politique foncière active, relevant de l'interventionnisme. Mais depuis la fin des années 1990, ses pratiques ont évolué et se sont diversifiées. La municipalité affiche aujourd'hui une politique foncière « passive », par opposition à la politique foncière active traditionnelle. L'opération Dorpsstraat-Mariëndaal, située dans le centre de la municipalité, est révélatrice de ce nouveau positionnement de la collectivité qui laisse plus de place à l'initiative privée et qui utilise des moyens de maîtrise différents de la seule possession des terrains. Cette opération s'inscrit dans une volonté de redynamisation du centre-ville, qui passe pour la municipalité par une densification et un renforcement de l'offre commerciale. Initiée en 2006, l'opération prend place sur des terrains bâtis et non bâtis à proximité de la mairie et des commerces existants. Sur 32 000 m², elle vise à produire 230 logements, dont 53 sociaux (23 %) et 131 logements en résidence médicalisée pour personnes âgées, 4800 m² de commerces, 7000 m² d'établissements de soins, ainsi que des espaces verts et 270 places de stationnement dont 200 publiques.

L'élaboration de cette opération ne commence pas par la mise en place d'un règlement (*bestemmingsplan*), qui viendra par la suite. Les premières décisions de la municipalité concernent plutôt la programmation du nombre de logements à construire sur le site, dans le cadre d'une réflexion concernant l'ensemble de la commune sur les possibilité de production de logement. Ce programme, qui n'est pas encore précisément arrêté en 2010, constitue une base à partir de laquelle deux documents sont élaborés en parallèle. D'une part le *bestemmingsplan*, qui définit donc le droit des sols sur l'emprise de cette seule opération ; d'autre part l'*exploitatieplan*[97]. Ce second document va s'avérer central dans la maîtrise foncière de l'opération par la municipalité. L'*exploitatieplan* est un document visant à définir les participation des différents acteurs d'une opération au financement de l'aménagement. Une description du document est fournie par Demetrio Munoz : « Dans le cas où la mise en œuvre d'un [*bestemmingsplan*] implique des dépenses pour les infrastructures et les équipements, et que ces coûts ne sont pas sécurisés, la municipalité doit approuver, conjointement au [*bestemmingsplan*], un [*exploitatieplan*]. Les deux documents doivent être élaborés simultanément. L'[*exploitatieplan*] doit inclure : une carte indiquant les limites de l'opération d'aménagement, une description des travaux d'équipement et un calcul des coûts, des revenus, des conditions de mise en œuvre et la manière dont les coûts doivent

97. *Littéralement « plan d'exploitation ». Dans la littérature* anglo-saxonne, le terme est traduit par *Development contributions Plan*, soit « plan des participations à l'aménagement » ou par *land-servicing plan*, soit « plan de viabilisation ». Nous conserverons dans la suite du texte le terme néerlandais.

être répartis entre les propriétaires. Il peut en plus inclure des prescriptions supplémentaires concernant les infrastructures publiques, le logement social et les parcelles destinées à la construction individuelle par les propriétaires-occupants. Les prescriptions de l'[*exploitatieplan*] sont juridiquement contraignantes pour l'examen des autorisation d'urbanisme »[98] (Muñoz, 2010, p. 226). Ce document définit ainsi le programme des aménagements (travaux de démolition et de terrassement, réseaux et infrastructures, espaces publics et équipements publics) et la répartition

Illustration 4.28 - L'opération Dorpsstraat-Mariëndaal

98. Notre traduction depuis : « In case the implementation of a land use plan implies costs for public infrastructure and facilities, and these are not secured, the municipality must approve, together with the land use plan, a Development contributions plan. Both documents must be processed together. The Development contributions plan must include: a map with the delimitation of the development site, a description of the infrastructure provision works, and a calculation of the costs, revenues, implementation terms and the way the costs must be charged among the landowners (exploitatieopzet). In addition, it can include additional prescriptions related to the public infrastructure, social housing and parcels meant for owner-occupiers building their own house. The prescriptions of the Development contributions plan are legally binding when planning applications are judged. ».

des dépenses afférentes entre la collectivité et les différents opérateurs et propriétaires. En ce sens, il s'apparente en quelque sorte à un dossier de zone d'aménagement concertée, et peut être considéré comme un outil opérationnel. En effet, si l'*exploitatieplan* est en principe un outil de répartition des participations des différents acteurs aux dépenses d'aménagement, de la même manière que le projet urbain partenarial, cela implique une localisation précise des différents lots, ainsi qu'une définition précise des différents aménagements à réaliser : réseaux, infrastructures, espaces publics, etc. C'est d'ailleurs semble-t-il la raison pour laquelle le législateur néerlandais a souhaité que les deux documents, *bestemmingsplan* et *exploitatieplan* soient élaborés conjointement (Muñoz, 2010).

Les dispositions précises de l'*exploitatieplan*, bien que définies normalement par les services municipaux, semblent être ici en grande partie issues d'une négociation avec l'opérateur pressenti pour réaliser l'opération, Van Erk, promoteur d'envergure nationale : « on a acheté des parcelles, on réalise des infrastructures, en partie, on a un accord avec Van Erk sur qui fait quoi »[99]. L'*exploitatieplan* est, comme nous l'avons observé pour les zones d'aménagement concerté à Voreppe ou Savignies, un cadre de négociation, qui pose des limites à ce que peuvent réclamer les opérateurs. La négociation se déroule dans les limites posées par la première version de l'*exploitatieplan* en 2010.

La municipalité est propriétaire de quelques parcelles dans le périmètre de l'opération, et s'engage en 2010 dans une procédure d'expropriation, un des propriétaires refusant de vendre son terrain à l'opérateur. Comme dans les cas français, l'existence d'un document réglementaire ou opérationnel (ici les deux) permet d'appuyer la procédure d'expropriation. Les autres terrains sont acquis directement par l'opérateur, qui devra en rétrocéder une partie à la municipalité une fois les espaces verts réalisés. Le bilan global de l'opération s'avère déficitaire, notamment en raison des exigences de l'intercommunalité en termes d'équipements et d'aménagements. Les coûts d'acquisition et d'aménagement pour l'opération totale s'élèvent à 14,3 millions d'euros, alors que les recettes prévues sont estimées à 13 millions. Lors de la négociation, la collectivité et l'opérateur parviennent à un accord qui établit que la municipalité comblera le déficit en injectant des fonds publics, ce qui se justifie aux yeux de la municipalité par les enjeux de l'opération et la construction de la résidence médicalisée. Cette pratique n'est pourtant pas légale dans le sens où cela pourrait s'apparenter à un transfert d'argent public à un opérateur privé. Pour contourner cet obstacle, il est prévu que l'opérateur rétrocède à la municipalité une partie des stationnements souterrains créés dans l'opération à un coût qui correspond en fait au déficit de l'opération : « On a donné de l'argent pour rendre [l'opération] possible. Quand on donne de l'argent il faut qu'on... il y a des règles européennes qui interdisent, qui disent qu'on ne peut pas donner d'argent à une entreprise commerciale à cause de la concurrence, de la compétition. L'argent qu'on a donné, on le récupère en places de stationnement »[100].

99. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service logement, Municipalité de Groesbeek, le 15 avril 2013. Notre traduction depuis : « We bought some parcels, we realize the infrastructures, partly, we have a deal with Van Erk about who does what. »

100. *Idem*. Notre traduction depuis : « We gave money to make it possible. When we give money we

Dans cette opération, la mobilisation foncière est en partie publique. La collectivité intervient *via* l'expropriation pour mobiliser les parcelles qui ne l'auraient pas été dans d'autres conditions, et introduit des parcelles qu'elles possède pour donner une cohérence à l'opération ainsi que pour permettre la réalisation d'un programme d'espaces publics ambitieux. L'opérateur privé achète les autres tènements pour lesquels la mobilisation ne s'avère pas véritablement problématique. L'intervention de la collectivité n'est pas uniquement à mettre en regard de la rétention d'un propriétaire foncier. La municipalité affirme également que l'intervention foncière et donc financière de la puissance publique est nécessaire dans un contexte de renouvellement urbain pour activer l'opération : « Quand la municipalité ne fait pas ça, cela ne se réalise pas. Personne ne vient »[101]. Le risque est donc en partie public, et assumé comme tel. La maîtrise, elle, s'appuie avant tout sur l'*exploitatieplan*, dont les dispositions sont retranscrites dans le *bestemmingsplan* de la zone. La possession de tènements par la collectivité a pu jouer un rôle dans ce cadre de négociation, puisque sans les terrains cédés par la municipalité, l'opérateur ne peut réaliser l'opération sous la forme imposée par le règlement. On se rapproche ainsi de ce que nous avons pu observer dans le mode d'action de l'encadrement réglementaire. Cette opération nous semble cependant bien s'inscrire dans l'approche opérationnelle, puisqu'elle s'appuie sur un document opérationnel pour encadrer une négociation précise sur les conditions de réalisation du projet.

3.5 - Les grandes lignes de l'approche opérationnelle

Les modalités de mobilisation

La mobilisation peut être d'initiative publique ou privée. Les cas français présentent les deux alternatives. La spécificité de ce mode d'action réside avant tout dans les modalités de maîtrise et non dans celles de mobilisation. Dans le cas d'une mobilisation d'initiative publique, l'outil opérationnel choisi peut constituer un cadre d'appui pour les acquisitions. Dans le cas d'une initiative privée, l'outil opérationnel n'intervient pas en tant qu'outil de mobilisation. Ce mode d'action ne présente pas non plus de spécificité particulière quant au périmètre de l'opération, qui peut être décidé *a priori*, ou être induit par la mobilisation d'initiative privée.

Les modalités de maîtrise

Dans l'approche opérationnelle, la maîtrise foncière est assurée par la mise en place d'un cadre de négociation à travers un outil opérationnel. Ces outils permettent en eux-même une

have to... there are european rules that forbid, that says that you cannot give money to a commercial firm because of the concurrence, the competition. The money we gave we get it back with parking lots. »

101. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service logement, Municipalité de Groesbeek, le 15 avril 2013. Notre traduction depuis : « When the municipality doesn't do that, it won't be realized. Nobody comes. »

certaine maîtrise. Pour les cas français, il faut distinguer entre le projet urbain partenarial et la zone d'aménagement concerté, le premier ne permettant pas un contrôle direct du programme et de la forme. Ce contrôle est indirect, puisqu'il détermine le programme des aménagements à réaliser et la répartition des dépenses entre les opérateurs et la collectivité. Le dimensionnement et le coût de ces aménagements dépendent au fond du programme global de l'opération (nombre de logements, taille, etc.), et la collectivité peut par ce biais contrôler en partie ce programme. De même, le coût des aménagements dépend de leur localisation sur le site, et le projet urbain partenarial implique qu'une décision soit prise sur la forme générale du projet. La zone d'aménagement concerté offre à la collectivité une maîtrise plus forte du programme et de la forme puisque le dossier de réalisation, en plus d'un plan masse, spécifie « le projet de programme des équipements publics [...] ; le projet de programme global des constructions […] ; les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement »[102]. L'*exploitatieplan* néerlandais est proche de la zone d'aménagement concertée, puisqu'il précise aussi bien la localisation des équipements et aménagements que leur nature et les modalités de financement. Ces documents opérationnels sont ainsi des cadres de négociation qui permettent à la commune d'être en situation favorable face aux autres acteurs impliqués dans le projet.

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de négociations dans les autres modes d'actions. Les projets, quel que soit le mode d'action, font quasiment toujours l'objet de négociations. Mais ce qui démarque l'approche opérationnelle des autres modes d'actions, c'est que l'outil central consiste en une définition précise du cadre de la négociation, des éléments sur lesquels la collectivité est prête à négocier et de ceux sur lesquels elle n'acceptera aucune modification.

Les contours de l'action foncière

Le cœur de ce mode d'action est donc constitué des outils opérationnels. Mais les contours de l'action foncière communale peuvent s'étendre à certains outils fonciers, la préemption ou le portage. L'acquisition de parcelles dans le cadre de l'opération dépend de l'initiative de la mobilisation (privée ou publique). Elle est toutefois parfois utilisée pour mobiliser des terrains dont la libération est particulièrement problématique, pour répondre aux mises en demeure d'acquérir, ou encore pour saisir une opportunité foncière qui se présente sur le site de manière à étendre l'opération ou à la rendre plus cohérente. Mais ces outils fonciers ne sont pas utilisés de manière systématique, ni comme outils de maîtrise, comme dans le cas de l'interventionnisme ou de l'encadrement réglementaire.

Le partage du risque

Un des objets principaux de la zone d'aménagement concerté, du projet urbain partenarial et de l'*exploitatieplan* est d'imputer une partie des dépenses d'aménagement aux opérateurs. Le risque leur est en majeure partie affecté, bien que les modalités de partage dépendent des montages financiers. Dans les cas étudiés le risque est affecté aux opérateurs par deux biais : il doivent acquérir le foncier et réaliser les équipements. De cette manière la commune n'immobilise

102. Article R.311-7 du Code de l'Urbanisme

pas de trésorerie, ne paye pas le portage du foncier et ne risque pas de perte financière en cas d'abandon, de pause ou de modification de l'opération. C'est là une différence majeure avec le mode d'action interventionniste. La commune peut tout de même être engagée financièrement, en participant au financement des aménagements et équipements.

4 - Le laisser-faire : place au marché

Le dernier mode d'action identifié correspond à un laisser-faire de la part de la commune. Bien que dans ce cas la commune soit très en retrait, et que ses interventions soient minimales, nous considérons qu'il s'agit là d'un mode d'action à part entière : le laisser-faire n'est pas toujours un non-choix, mais est au contraire parfois un choix politique délibéré et réfléchi. Les trois cas que nous présentons ici offrent les deux facettes de ce laisser-faire : dans l'un (Massieu) il s'agit d'un choix par défaut, les élus ne se sentant pas en mesure d'intervenir sur le foncier ; dans les autres (Allonne et Groesbeek) c'est un véritable positionnement politique où il s'agit de laisser toute leur place aux opérateurs du marché.

4.1 - Massieu : un laisser-faire par défaut

La commune de Massieu, située dans la partie nord du Voironnais, compte environ 760 habitants. Cette petite commune ne met pas en place d'actions foncières qui entreraient dans le cadre d'un des trois autres types que nous avons identifiés.

La commune a engagé la transformation de son plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme en 2010, et ce travail était encore en cours en 2014. Le plan local d'urbanisme devrait augmenter les espaces constructibles, puisque toutes les zones ouvertes à l'urbanisation par le plan d'occupation des sols, datant de 2005, ont été construites : « mon prédécesseur était agriculteur. Donc au niveau construction, il a relativement... il a fait plusieurs mandats, plus de 20 ans, et il a fait en sorte qu'il n'y ait presque plus de terrains à construire. Il y avait deux ou trois zones d'urbanisation future, mais en 2006 où il aurait pu les débloquer, il ne les a pas débloquées. Donc on n'a plus de terrain à construire. Si, il y a trois ou quatre parcelles, dont celle qui est pas en très bon état. Mais c'est tout. Et les propriétaires ne veulent pas vendre [...]. C'est pour ça que nous dans le cadre du PLU, il faut qu'on trouve des zones, mais on est limité par le SCOT à 4,25 logements par an. Sur les 10 dernières années on était en dessous. Mais il faut trouver les terrains »[103]. De fait, le plan d'occupation des sols encore en vigueur (cf. chapitre 3) ne présente pas de possibilités d'extensions importantes : quelques parcelles sont encore libres dans les zones UA et NAa, mais elles sont en général difficiles d'accès et à flanc de coteaux (donc difficiles à viabiliser). La commune est cependant bien décidée, avec le plan local d'urbanisme en élaboration, à augmenter les surfaces constructibles, dans les limites posées par le schéma de

103. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.

cohérence territoriale. Le laisser-faire en terme de mobilisation apparaît donc avant tout comme une étape entre deux documents de planification. Certes, le plan d'occupation des sols n'était pas particulièrement ambitieux ; mais il faut le replacer dans le contexte de documents de planification d'échelle supérieure, le schéma directeur notamment, qui n'incite pas à l'extension des zones à urbaniser dans les communes rurales et de la périphérie de la région urbaine grenobloise. Le schéma directeur de 2000 n'identifiait ainsi aucune « marge de manœuvre » pour Massieu, et ne lui accordait aucune possibilité de développement, que ce soit en nombre de logements ou en extension des surfaces urbanisables. Dans le schéma de cohérence territoriale actuel, Massieu est considéré comme un pôle local (soit le plus bas échelon dans la hiérarchie), et n'est pas du tout concernée par les « espaces préférentiels de développement » au sein desquels doit se concentrer l'urbanisation. Une grande partie de la commune n'est pas urbanisable puisque faisant l'objet de protections environnementales. 100 hectares de la commune (soit un dixième du territoire communal) situés en fond de vallée sont classés en zone Natura 2000. Une part importante de la commune est également occupée par des bois et forêts, situés sur des coteaux difficilement urbanisables. Les potentialités de mobilisation sont restreintes par un faisceau de contraintes communales et intercommunales.

La construction de logements dans la commune dans les années 2000 s'est donc résumée à quelques initiatives individuelles. Un projet un petit peu plus important s'initie en 2010, quand un promoteur prend contact avec la commune après avoir négocié l'achat d'un terrain privé en plein cœur du village. Ce promoteur souhaite réaliser quelques maisons individuelles sur cette parcelle de 2000 m², attenante à l'école. Cette initiative n'est pas totalement du goût de la commune, pour plusieurs raisons. D'abord, les élus avaient envisagé de profiter de cette parcelle libre pour étendre l'école et notamment construire une cantine. La promesse de vente au promoteur compromet ce projet. Ensuite cette parcelle était également identifiée comme le support possible d'un cheminement piéton qui aurait permis aux habitants – et notamment aux enfants – d'éviter de longer la départementale, jugée dangereuse. Enfin, les premières discussions avec le promoteur ne satisfont pas la commune en ce qui concerne le programme de l'opération. L'opérateur propose de réaliser des maisons individuelles, alors que les élus souhaitent qu'un nombre de logement relativement important soient construits, de manière à ce que des familles s'installent dans le village et fassent vivre l'école : « on pense entrer dans une phase de négociations avec le promoteur, parce que l'an dernier on a fermé une classe. Donc si vraiment il veut faire un ensemble d'habitats plus ou moins collectifs, pas de maison individuelle, ce qui voudrait dire un certain nombre de familles, nous ça nous intéresse. Parce que une école qui se meurt, c'est un village qui se meurt »[104]. Le maire fait également part de son souhait de voir du logement social intégré à l'opération.

La commune affiche donc sa volonté de maîtrise du projet, tant sur la forme que sur le programme. Mais les possibilités de réellement maîtriser ce projet s'avèrent rapidement restreintes. La commune envisage dans un premier temps de préempter le bien. Mais le promoteur a proposé un prix d'achat très élevé, de 210 000 € (soit 105 €/m²). Selon le maire, la

104. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.

commune n'a pas les moyens de préempter à ce prix. Non parce qu'en soi elle ne dispose pas de cette trésorerie, auquel cas elle aurait éventuellement pu se tourner vers l'intercommunalité pour un portage foncier, mais surtout parce que ce prix ne permet pas de monter un projet qui corresponde aux objectifs de la commune. Concernant la décision de ne pas préempter ce terrain, le maire explique : « on s'était dit si ce terrain est en vente un jour on le préempte [pour réaliser la cantine], quitte après à n'en prendre qu'une petite partie, et revendre le reste. Ou alors faire un aménagement avec un bailleur social. Le seul problème, compte tenu du prix, et du nombre de logements sociaux qu'on pourrait faire, ce serait un mauvais projet communal. Parce que ce ne serait pas du tout rentable, ce serait une perte financière pour la commune »[105]. Cette incompatibilité entre le prix et le projet communal explique également que la commune n'ait pas eu recours au portage : « quand on a pris la décision, c'est vraiment en connaissance de cause. Pour un portage foncier, parce que là on a fait une étude sur les 210 000 €, on a regardé le nombre de logements sociaux qu'on pouvait faire, quel portage, on a vu que ça coûtait trop cher à la commune compte tenue de son budget, donc on a dit non »[106]. L'option d'une maîtrise par la possession des tènements a été envisagée, mais que le coût du foncier a imposé l'abandon de cette perspective. Le maire est d'ailleurs très surpris du montant proposé par le promoteur : « pour moi il n'y a aucune cohérence, aucune logique qui fait que ce prix là ait été atteint »[107].

La commune envisage alors d'autres modalités de maîtrise. La révision du plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme commençant en 2011, les élus imaginent de retarder le projet pour attendre l'approbation du plan local d'urbanisme qui contiendrait des éléments qui permettraient à la commune de maîtriser le programme et la forme : « ou alors on rentre dans une phase, où on préempte, et on utilise tous les recours, et ont fait traîner l'opération en attendant le PLU. Mais c'est beaucoup de perte d'énergie »[108]. Finalement, la commune décide de se contenter de négocier avec le promoteur, tout en ayant conscience qu'elle n'a pas un poids très important dans cette négociation. A plusieurs reprises dans l'entretien, le maire évoque cette volonté de négociation, tout en affichant un certain défaitisme quant à la possibilité de se faire réellement entendre de l'opérateur privé : « là il va falloir rentrer dans la danse pour qu'il fasse pas n'importe quoi. Mais on ne pourra faire aucune pression, ça va être de la de négociation amiable, etc. » ; « on va essayer de négocier pour pas qu'il fasse n'importe quoi. Pour qu'il prenne en considération, ce cheminement piéton qui est axé sur la sécurité des enfants. Ils vont peut-être être sensibles à ça. Mais seulement peut-être » ; « est-ce qu'on va arriver à un accord, je n'en sais rien du tout, ils auront les éléments, après il feront ce qu'ils veulent »[109]. Contrairement à ce que nous avons observé dans le cas de l'approche opérationnelle, la commune de cherche pas à inscrire la négociation dans le cadre d'un outil opérationnel, type zone d'aménagement concerté. La question ne s'est pas posée pour les élus, et on le comprend étant donnée l'échelle réduite du projet (quelques maisons, 2000 m² de terrain) qui ne nécessite pas d'équipements publics ou d'aménagements importants.

105. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.
106. *Idem*.
107. *Idem*.
108. *Idem*.
109. *Idem*.

Le contexte financier de la commune n'est pas totalement étranger à ces difficultés à maîtriser ce projet. Elle fait face à une réduction de la marge de manœuvre budgétaire qui n'est pas due qu'à sa petite taille. En 2002, puis en 2007, des intempéries provoquent des inondations et des mouvements de terrain dans la commune, qui détruisent des voiries et imposent l'aménagement du lit du ruisseau des Combes, traversant le village. Ces dépenses importantes grèvent le budget communal pour plusieurs années, d'autant plus que des malfaçons ont conduit à devoir réaliser à nouveaux les travaux de consolidation des coteaux et que les subventions accordées par le département et l'État sont relativement réduites : « C'est un élément qui fait qu'il faut qu'on soit raisonnable, et là 210 000 € pour préempter, on ne peut pas. Surtout qu'on a eu un projet assez important avec des travaux, qui a été fait suite aux inondations et qui aurait dû être fait, on a refait le réseau hydraulique, pour plus de 105 000 € ce qui a passé tout notre chantier d'aménagement devant la mairie à 410 000 €. C'est une somme quand même importante. Et mon successeur avait déposé un dossier pour un chantier de 90 000 €. Donc les subventions étaient basées sur ses 90 000 € »[110].

Le laisser-faire de la commune, est avant tout dû à un manque de marges de manœuvre, financières et réglementaires. Ce laisser-faire contraste ainsi fortement avec le volontarisme affiché par le maire lors de l'entretien. De fait, il semble que la commune s'achemine vers une implication plus forte dans la mobilisation et la maîtrise foncières. Concernant la mobilisation, nous l'avons dit, le plan local d'urbanisme en devenir cherche à ménager des espaces d'extension, tout en respectant les prescriptions des lois Grenelle et des documents intercommunaux, schéma de cohérence territoriale et programme local de l'habitat. Mais ce futur plan local d'urbanisme est également envisagé comme un outil de maîtrise. Le projet de l'opérateur privé ayant pris quelque peu de retard, la commune a intégré au plan local d'urbanisme des orientations d'aménagement et de programmation, qui vont donc imposer au promoteur quelques éléments, et notamment le cheminement piéton. On remarque à Massieu un certain frémissement, qui pourrait conduire la commune à plus intervenir dans la mobilisation et la maîtrise foncière. Lors de discussions non-enregistrées avec l'employé municipal chargé de l'urbanisme, celui-ci nous a rapporté la volonté de la commune de mettre en place une association foncière urbaine sur un ensemble de parcelles situées dans l'est du noyau villageois. L'association foncière urbaine est un outil relativement ancien, mais très peu utilisé en France jusqu'à aujourd'hui, et qui vient d'être remis à jour par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové[111]. Elle permet la coopération entre plusieurs propriétaires privés pour mettre en commun leurs terrains et, à l'issue d'une opération, récupérer soit une emprise foncière, soit un bien bâti, soit un montant financier. Selon le Code de l'urbanisme, l'association foncière urbaine a notamment pour objet « le groupement de parcelles en vue, soit d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, soit d'en faire apport ou d'en faire la vente à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement. Chacun des membres de l'association peut choisir d'être

110. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.

111. Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR. L'article 163 est consacré à la création de l'association foncière urbaine de projet..

payé, en tout ou en partie, en espèces ou par remise d'un ou plusieurs immeubles ou fractions d'immeubles, lorsque les règles applicables à l'organisme constructeur ou aménageur ne s'y opposent pas »[112]. L'association foncière urbaine permet de monter une opération sans imposer aux propriétaires de se séparer de leurs biens, et tout en leur offrant la possibilité de récupérer une somme d'argent à l'issue de la valorisation de leurs terrains. La commune envisage d'utiliser cet outil avant tout comme un outil de mobilisation, pour un ensemble de huit parcelles sur un hectare, où pourrait être réalisée une quinzaine de logements individuels. Mais l'association foncière urbaine serait également un outil de maîtrise, puisque la commune dispose d'un certain contrôle : elle donne son avis et/ou son accord pour certaines décisions, et dispose d'un droit de veto sur la création. La commune prévoit surtout de déclasser[113] un chemin communal présent sur le site de manière à entrer dans l'association foncière urbaine en tant que propriétaire.

Massieu semble s'acheminer vers un mode d'action différent, à mi-chemin entre l'encadrement réglementaire (la commune se positionnant comme propriétaire parmi des propriétaires privés) et l'approche opérationnelle (puisque l'association foncière urbaine peut être dans une certaine mesure considérée comme un outil opérationnel instaurant un cadre de négociation).

4.2 - Allonne : place au marché

La commune d'Allonne, 1600 habitants, est limitrophe de Beauvais. Elle ne s'inscrit dans aucun des trois premiers modes d'action relevés précédemment, et son positionnement correspond plutôt au laisser-faire. Mais contrairement à Massieu, ce laisser-faire n'est pas lié à un manque de moyens humains ou financiers. Il ne s'agit pas non plus d'une absence de volonté de maîtrise. Le cas d'Allonne est un exemple de convergence entre ce que propose les opérateurs de marché et les attentes de la commune, qui fait que l'intervention de cette dernière n'est pas nécessaire pour atteindre ses objectifs. La construction de logements sur la commune est relativement dynamique. Plusieurs opérations se sont récemment terminées ou sont en cours :

- Récemment terminées :
  - le Clos du Chemin vert, dans le hameau de Villers-sur-There, dans le nord de la commune : 30 logements individuels, dont 4 sociaux.
  - la résidence pour personnes âgées Michel Regnier, dans le hameau de Villers-sur-There, dans le nord de la commune : 18 logements individuels.
  - Le Courtil Roux, a proximité du centre du village : 17 logements, dont 5 sociaux.
- En cours :
  - Un lotissement dans le hameau de Villers-sur-There, dans le nord de la commune : une quarantaine de lots.

112. Article L.322-2 du Code de l'Urbanisme.

113. C'est à dire de le sortir du domaine communal pour en faire une parcelle à part entière dont la commune est propriétaire

- Les Cailloux, à proximité du centre du village : une dizaine de maisons individuelles.

La construction est donc relativement dynamique sur cette commune. Mais si l'on regarde l'ensemble des actions de la commune, on s'aperçoit que son intervention est très limitée, et qu'elle ne s'engage pas beaucoup dans la mobilisation et la maîtrise foncière.

La commune s'appuie sur son plan d'occupation des sols, datant de 1996, qui proposait des possibilités d'extension relativement importantes, et les projets mentionnés ci-dessus ont donc pu voir le jour. Cependant le maire note un problème de mobilisation : « le souci qu'on a c'est la mobilisation de terrains. Parce qu'en fait on n'a pas de terrains disponibles, les terrains disponibles on les a utilisés, on les a donnés pour faire du logement »[114]. Il ne faut pas se tromper sur le sens du verbe « donner » employé ici : il ne s'agit pas de terrains communaux qui auraient été cédés gratuitement, mais de terrains vendus, et le plus souvent de terrains mobilisés par des opérateurs privés en dehors de toute intervention publique. Le « don » de la commune se situe donc uniquement dans l'inscription des parcelles en zone constructible, et dans la validation des permis de construire et d'aménager. Les deux projets en cours cités plus haut, d'initiative privée concernent à l'origine des parcelles situées dans des zones non-constructibles selon le plan d'occupation des sols. Un plan local d'urbanisme a été approuvé en 2005, mais a rapidement été annulé par le tribunal administratif après la plainte d'un opposant politique. Un nouveau plan local d'urbanisme est lancé en 2007, mais l'élaboration semble avoir connu une longue pause. En 2013 le plan local d'urbanisme est définitivement approuvé. Bien qu'il pointe un souci de mobilisation foncière, le maire n'a intégré aux nouvelles zones urbanisables du plan local d'urbanisme que les parcelles déjà concernées par des projets de construction : « *Dans ce nouveau PLU, est-ce que vous avez ouvert des zones à l'urbanisation ?* Non, uniquement celles-là. *Donc uniquement ce qui est en fait déjà à l'état de projet ?* Oui tout à fait »[115]. Cette décision s'inscrit dans une logique de limitation du développement de la commune : d'un côté la commune souhaite construire du logement, notamment pour maintenir l'école ; d'un autre elle entend lutter contre un développement trop rapide. La maire évoque ainsi les négociations avec l'intercommunalité pour faire passer, dans le programme local de l'habitat, l'objectif de construction de logement de 110 à 70 logements. Quand nous lui demandons si cela est dû à une incapacité à atteindre cet objectif de 110 logements, il répond : « si, j'étais capable de le faire, mais j'ai une politique pour modérer les villages, donc par rapport à ça ça m'a un peu gêné »[116]. L'ouverture des terrains à l'urbanisation – première et indispensable étape de la mobilisation foncière – ne fait donc que suivre les initiatives (voire les demandes) privées. L'exemple des terrains Les Cailloux à proximité du centre est emblématique de cette position communale : « le terrain, par définition est classé actuellement en zone non constructible […]. Moi j'ai vu le propriétaire, qui est une banque, en l'occurrence le CIC, qui veut, enfin, depuis le temps qu'ils ont ce foncier à disposition, ils perdent patience. Ils ont envie d'amortir l'investissement. Donc on a autorisé la construction

114. Entretien avec le Maire, Commune d'Allonne, le 22 mars 2013.
115. *Idem.*
116. *Idem.*

de dix lots »[117]. Il en est de même pour le futur lotissement à Villers-sur-There. La mobilisation est donc d'initiative privée, et la commune n'utilise pas d'outils spécifiques comme le plan local d'urbanisme ou l'acquisition foncière pour mobiliser ou pousser à la mobilisation en dehors de ce qui est déjà mobilisé par les acteurs privés.

La commune ne s'investit pas beaucoup plus dans la maîtrise. Les interventions communales ne dessinent pas comme pour d'autres commune, d'approche stratégique qui lui permette d'imposer ses vues aux opérateurs. La commune s'appuie toutefois en partie sur son nouveau plan local d'urbanisme, qui comporte des orientations d'aménagement et de programmation. Mais celles-ci n'apportent pas à la commune une maîtrise très importante, surtout parce qu'elles sont relativement peu précises. Les orientations pour le terrain Les Cailloux comprennent uniquement des prescriptions pour une voirie à créer, la plantation d'une haie et le respect d'un cône de vue. Aucune des orientations inscrites au plan local d'urbanisme ne comportent d'ailleurs de prescriptions de programme. Quand il parle de ces orientations, le maire évoque ainsi des éléments qui peuvent sembler quelque peu dérisoires : « on va aussi imposer des aménagements particuliers qui privilégient des plantations de peupliers, de saules »[118]. Ces orientations ne sont pas accompagnées d'autres mesures qui renforceraient la maîtrise communale, comme nous l'avons observé à Moirans (acquisitions foncières, emplacements réservés). Le plan local d'urbanisme ne permet donc pas à la commune de maîtriser le programme des opérations, ni même réellement leur forme.

La construction d'une résidence pour personnes âgées de 18 logements dans le hameau de Villers-sur-Thère pourrait à première vue laisser penser que la commune s'inscrit dans la logique d'une acquisition systématique. En effet pour cette opération, la commune a fait appel en juin 2008 au portage foncier de l'Établissement public foncier local de l'Oise pour acquérir un terrain mis en vente. Mais la commune n'intervient que de manière extrêmement temporaire, puisque même si elle acquiert la propriété, celle-ci est immédiatement transmise à l'Établissement public foncier local de l'Oise. Par la suite, l'établissement met le terrain à disposition de l'OPAC de l'Oise sous la forme d'un bail emphytéotique. Le terrain reste donc propriété de l'établissement et non de la commune. La maîtrise n'est pas assurée par la possession du tènement : la possibilité pour la commune de faire appel à l'établissement, donc le portage foncier, est l'outil de maîtrise. Cela permet en effet de choisir l'opérateur et de s'assurer que le programme attendu pourra être réalisé, en utilisant le bail emphytéotique qui réduit considérablement les coûts pour le bailleur. Il s'agit là de l'intervention la plus importante de la commune en matière de maîtrise foncière. Elle est assez isolée et ne permet pas de considérer que la commune est investie dans un mode d'action interventionniste.

On retrouve la même idée dans le cas du lotissement du Chemin Vert, réalisé quelques années plus tôt par un lotisseur privé. La commune a acheté un lot pour le mettre à disposition de la SA HLM du Beauvaisis qui y a réalisé 4 logements sociaux. L'acquisition n'est pas un outil

117. *Idem.*

118. Entretien avec le Maire, Commune d'Allonne, le 22 mars 2013.

de maîtrise du programme, puisque les parcelles ont été achetées à l'opérateur après qu'il a loti l'emprise. L'opérateur lui-même était donc d'accord pour s'inscrire dans ce montage et intégrer du logement social à l'opération dont il était à l'initiative. La possession des terrains par la commune n'a pas du tout contribué à imposer l'intégration de logements sociaux au lotisseur. La forme générale du lotissement était également déjà décidée.

Finalement, la négociation est au centre de l'approche de la commune. Mais cette négociation n'est pas formalisée dans un cadre précis comme cela peut être le cas dans l'approche opérationnelle. Par exemple le maire ne souhaite pas mettre en place de zone d'aménagement concerté : « je pense que d'abord la ZAC n'est pas adaptée à ce genre de projet, parce que les projets ici ils sont relativement petits. Faire une ZAC sur des projets comme ça… Non, je ne vois pas l'intérêt en fait »[119]. La négociation se fait donc par la rencontre des opérateurs, lorsqu'ils informent la commune de leur intention de réaliser une opération. Mais de manière générale la commune intervient peu sur le contenu ou le montage de l'opération : « la personne qui fait le lotissement, elle négocie avec le propriétaire pour qu'il lui cède le terrain. Donc voilà c'est une affaire commerciale »[120].

Nous sommes ici en présence d'une commune qui laisse faire la plupart du temps, en maîtrisant les projets à la marge. Ce laisser-faire n'est pas une question de moyens comme à Massieu (cf. chapitre 6). Ce que proposent les opérateurs privés (privés ou publics) correspond à ce que souhaite la commune, que ce soit en termes de nombre de logements construits (mobilisation) ou de formes et de programmes (maîtrise). Le marché est encore assez porteur en 2012 : Allonne profite de sa petite taille et de son cadre de vie encore en grande partie rural. Surtout, contrairement à d'autres communes du Beauvaisis, sa situation limitrophe à la ville centre, la proximité de l'autoroute et des zones commerciales et d'activités, peuvent être des facteurs d'attractivité pour les ménages et les opérateurs immobiliers. Ces facteurs ont pu conduire les acheteurs à accepter une hausse des prix des lots ou des maisons, ce qui a permis aux opérateurs d'absorber la hausse des prix fonciers. Cela ne semble pas avoir été le cas à Milly ou Savignies par exemple. Les opérateurs se chargent régulièrement d'initier la construction de logements à des coûts qui semblent convenir aux ménages. Contrairement à ce qui a été observé à Milly ou à Savignies, les opérations semblent s'être assez facilement vendues : les lots du Courtil Roux, pourtant mis en vente à la même période que dans ces autres communes, ont rapidement trouvé preneurs.

On assiste à Allonne à une convergence entre les produits mis sur le marché sans l'intervention publique et ce qu'attend la commune. Le laisser-faire ne correspond donc pas à une non-intervention par défaut. C'est au contraire un choix politique délibéré : si les propriétaires et les opérateurs privés s'entendent entre eux pour faire émerger des projets qui répondent aux objectifs définis par la commune, il semble normal que celle-ci ne cherche pas à plus intervenir.

119. Entretien avec le Maire, Commune d'Allonne, le 22 mars 2013.
120. *Idem.*

4.3 - L'opération Hüsenhoff à Groesbeek : laisser-faire, nouveau choix politique aux Pays-Bas ?

Nous avons vu que la municipalité de Groesbeek a choisi l'approche opérationnelle pour une opération de renouvellement en centre-ville. Mais d'autres opérations, à l'image de l'opération Hüsenhoff, relèvent plutôt du laisser-faire, totalement assumé par la municipalité : « *Vous pensez que la volonté de stabiliser la population peut expliquer le fait de ne pas être actifs en matière de politiques foncières ?* Oui. C'est aussi un choix politique je pense. De nombreuses municipalités dans le passé, dans les vingt dernières années, aménageaient des terrains, comme une machine à faire de l'argent. Mais depuis 2000 les prix fonciers ont tellement augmenté que c'est devenu énormément risqué, si vous ne récupérez pas cet argent par [la vente des] logements »[121]. Ce choix politique de ne plus engager d'argent public, ou le minimum, dans les opérations d'aménagement et de production de logement, se justifie par l'importance du risque (cf. Beuningen). Il se traduit dans le cas de l'opération Hüsenhoff par une intervention très limitée de la municipalité.

L'objectif de l'opération est d'investir une dent creuse de quatre hectares à l'est du centre en construisant plus de cent logements. L'initiative de l'opération est le fait d'un opérateur privé, Jansen Bouwontwikkeling, qui a commencé à démarcher les propriétaires privés du site avant 2010. Devant cette initiative, la municipalité a défini un programme et des règles dans son *bestemmingsplan*, en 2010 : « *Sur cette partie, la municipalité n'est pas intervenue ?* Non... on a dit quel était le programme, et ce qu'ils devaient construire. La planification et la programmation. Et on doit accorder les permis de construire. *Mais vous n'êtes pas intervenus financièrement, ou en aménageant, ou...* Non, non. On avait un petit peu de terrain là, et on l'a vendu à l'opérateur. Donc tout le risque était pour lui »[122]. L'opérateur, ayant acquis les terrains, finance et réalise les aménagements et construit les logements. Pour l'occasion il s'associe à un bailleur social local, Oosterport, qui doit construire une partie des logements. L'opération prévoit la construction de 134 logements individuels, dont 50 % de logements considérés comme sociaux (une partie correspondant à de l'accession sociale). La municipalité possédait un terrain dans le périmètre de l'opération, qui avait été acquis en vue de la construction d'une école, attenante. La réalisation de cette école n'ayant pas nécessité la totalité des terrains acquis, la municipalité profite de l'opération pour vendre son terrain à l'opérateur et ainsi abonder le budget municipal, notamment pour compenser le déficit de l'opération Dorpsstraat-Mariendal : « Cette part du résultat financier nous pouvions l'utiliser pour financer d'autres projets »[123]. La possession d'un terrain dans l'opération ne semble donc

121. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service logement, Municipalité de Groesbeek, le 15 avril 2013. Notre traduction depuis : *« Do you think that the will of being stable in your population can explain the fact of being not active in land policy ?* Yes. It is also a political choice I think. A lot of municipalities in the past, in the past twenty years, were developing land, as a money making machine. But from 2000, the price of land went up so high that it became an enormous risk, if you don't get that money back from the housing. »

122. *Idem.* Notre traduction depuis : *« On this part the municipality didn't intervene ?* No... we said what the program is, and what they have to build. The planning and the program. And we have to do the building permits. *But you didn't intervene financially, or in servicing, or...* No, no. We had a little bit of ground here, and we sold it to the developer. So all the risk was for him. »

123. *Idem.* Notre traduction depuis : « This part of the financial result we were able to use it to finance

pas jouer comme un facteur de maîtrise pour la collectivité.

Cette opération s'inscrit dans le laisser-faire, puisque pour assurer la mobilisation et la maîtrise la municipalité n'a rien fait de plus que ce qui est légalement requis. La mobilisation est d'initiative privée, et la maîtrise s'appuie sur le *bestemmingsplan*, dont l'élaboration est obligatoire. Certes, l'utilisation du document réglementaire pour contrôler le projet pourrait nous conduire à inscrire l'opération dans le mode d'action de l'encadrement réglementaire. Cependant on ne trouve pas d'articulation entre le règlement et la possession de tènements ou d'autres outils spécifiques. En revanche cet encadrement minimum de la collectivité néerlandaise semble en mesure de satisfaire ses attentes, et révèle un décalage important avec les cas français. Le plan local d'urbanisme ne définit précisément l'implantation des bâtiments ou le programme attendu d'une opération privée, ce que le *bestemmingsplan* établit par défaut. La précision du document néerlandais implique donc une maîtrise plus importante que ce qu'on peut observer en France dans le cadre d'un mode d'action de laisser-faire.

Illustration 4.29 - Le projet Hüsenhoff à Groesbeek

other projects. »

4.4 - Les grandes lignes du laisser-faire

Les modalités de mobilisation

Le laisser-faire se caractérise par une mobilisation d'initiative uniquement privée. La commune n'intervient pas sur les marchés pour rendre des terrains disponibles. Elle peut cependant dans certains cas mettre des terrains communaux à la disposition d'opérateurs. Mais cette démarche ne s'inscrit pas dans une logique d'acquisitions systématiques comme pour l'interventionnisme puisqu'il s'agit de parcelles relativement isolées, qui ne représentent pas des emprises importantes, et qui souvent appartiennent depuis longtemps à la commune. Cela n'est d'ailleurs pas spécifique au laisser-faire.

Les modalités de maîtrise

La maîtrise s'appuie uniquement sur le droit des sols à travers le plan local d'urbanisme ou le *bestemmingsplan*. Le règlement, associé au document graphique, permet un contrôle minimal de la forme et du programme des projets. Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent également être utilisées comme des outils uniquement réglementaires, venant compléter le règlement. Mais ces orientations ne sont pas utilisées de manière stratégique pour contraindre un opérateur à une collaboration avec la commune comme c'est le cas dans l'encadrement réglementaire. Rappelons que ce faible investissement de la commune dans la maîtrise n'est pas forcément un choix par défaut : il peut s'agir d'une position rationnelle et logique lorsque ce que proposent les opérateurs correspond aux attentes de la commune en termes de forme et de programme.

Les contours de l'action foncière

Il s'agit du mode d'action aux contours les plus restreints, puisque l'action communale est limitée au strict minimum. Seul le document d'urbanisme est utilisé comme un véritable outil de mobilisation et de maîtrise.

Le partage du risque

Dans le laisser-faire le risque est uniquement privé. La commune n'intervenant pas dans les opérations, elle ne prend aucun risque financier.

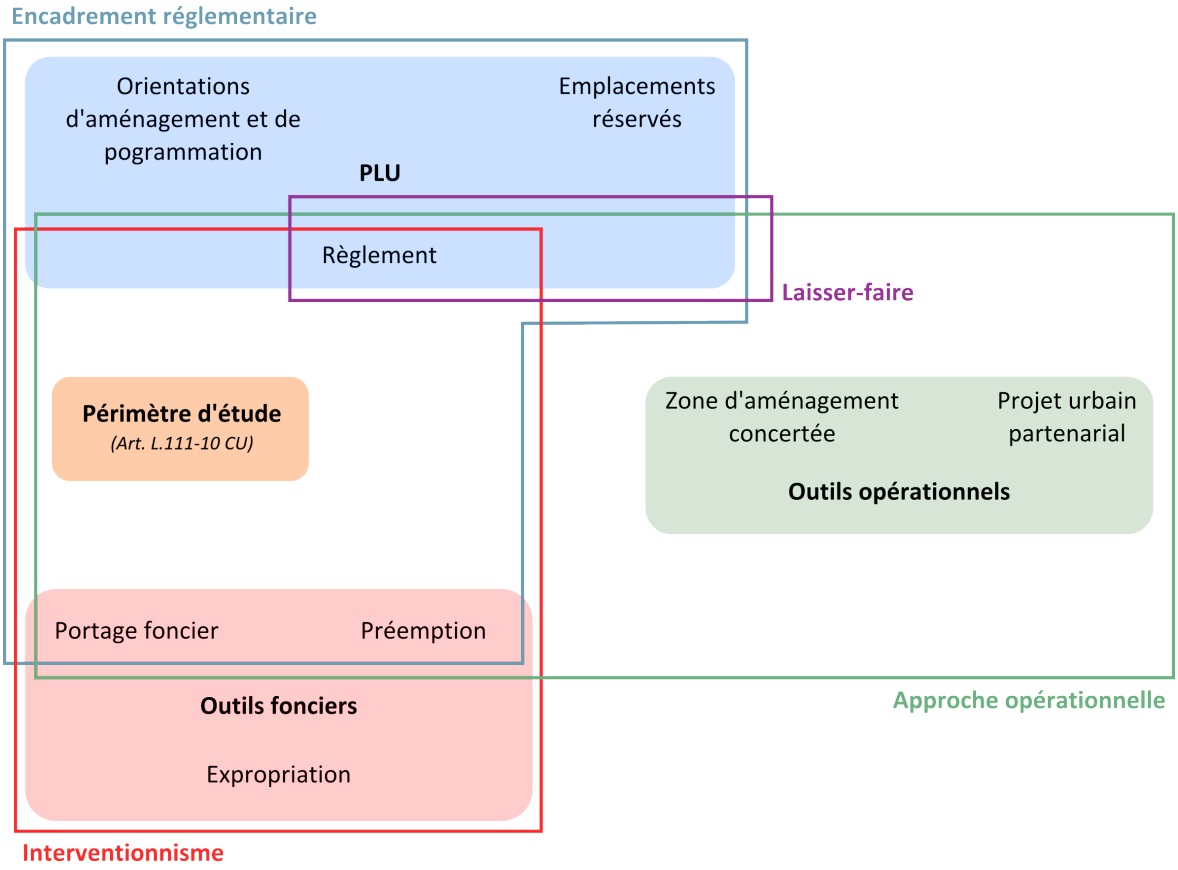
*

* *

Tableau 4.9 - Les caractéristiques principales des différents modes d'action foncière

	Interventionnisme	Encadrement réglementaire	Approche opérationnelle	Laisser-faire
Mobilisation	Mobilisation d'initiative publique. Peut se substituer à une initiative privée par volonté de maîtrise.	Mobilisation d'initiative privée.	Mobilisation d'initiative publique et/ ou privée.	Mobilisation d'initiative privée.
Maîtrise	Maîtrise par la possession et la revente des terrains.	Maîtrise par la possession de parcelles stratégiques et par le PLU.	Maîtrise par les outils opérationnels et la négociation.	Maîtrise minimale.
Acquisitions foncières publiques	Systématiques.	Rares : uniquement stratégiques.	Possibles, mais rares.	Non.
Périmètre de l'opération	Rationalisé : selon le projet public. Plus rarement selon les possibilités d'acquisition.	Induit : Selon les possibilités de mobilisation par les opérateurs et les opportunités.	En partie rationalisé, mais peut être induit par des opportunités.	Induit par la mobilisation d'initiative privée.
Outils utilisés / Mobilisation	PLU : zonage Droit de préemption et expropriation Portage foncier.	PLU : zonage. Portage foncier.	PLU : zonage Portage foncier.	PLU : zonage.
Outils utilisés / Maîtrise	Périmètre d'étude (Art. L.111-10 CU). Cahier des charges de cession.	PLU : orientations d'aménagement et de programmation. PLU : règlement. PLU : emplacement réservé. Périmètre d'étude. Droit de préemption.	Zone d'aménagement concertée. Projet urbain partenarial.	PLU : règlement.
Contours	Réduits : principalement les outils fonciers.	Larges : du droit des sols aux outils fonciers.	Réduits : principalement les outils opérationnels.	Réduit : uniquement règlement du PLU.
Répartition du risque	Majoritairement à la charge de la collectivité	Majoritairement à la charge des opérateurs	Majoritairement à la charge des opérateurs	Uniquement à la charge de l'opérateur
Communes et opérations concernées	Beauvais - Lotissements communaux Moirans – Le Bourg Paladru – Coeur de Village Milly-sur-Thérain – Les coteaux Nimègue – Waalsprong Beuningen"	"Moirans – Sadac Wijchen – Huurlingsedam"	Voreppe – Hoirie Savignies – Clos des Grès Beauvais – ZAC des Tisserands Groesbeek – Dorpsstraat-Mariëndaal"	Massieu Allonne Groesbeek – Hüsenhoff"

Illustration 4.30 - Les outils utilisés selon les modes d'action foncière



Par une approche empirique, et à partir de l'ensemble des décisions communales ayant trait à la mobilisation et la maîtrise foncières, nous avons fait émerger des modes d'action foncières. Les multiples décisions relevées, parfois concomitantes, parfois éloignées dans le temps, construisent des pratiques relativement cohérentes.

Les politiques foncières sont souvent considérées comme se limitant à la mise en œuvre de politiques d'acquisitions systématiques (Comby, 2004), ce qui ne correspond en réalité qu'à un des modes d'action identifiés ici, l'interventionnisme. La focalisation sur l'acquisition comme moyen de mobilisation et de maîtrise occulte toute une partie des pratiques communales, appuyées sur d'autres outils. Selon les quatre modes d'action identifiés, les acquisitions foncières ne sont pas les seules manière d'atteindre les objectifs de mobilisation et de maîtrise foncières. Il est donc nécessaire de considérer les pratiques foncières de manière plus large, en intégrant les outils du plan local d'urbanisme ou les outils opérationnels, qui, selon leur utilisation, peuvent jouer un rôle similaire à l'acquisition foncière elle-même.

Le mode d'action que nous avons le plus souvent rencontré reste l'interventionnisme, qui fait encore office de modèle par défaut. Ce constat est valable pour les Pays-Bas, où l'interventionnisme a été ultra-majoritaire jusque dans les années 1990, mais aussi pour la France, tant la possession des parcelles concernées par une opération est vue comme le moyen de maîtrise le plus efficace. Cela révèle d'ailleurs l'amalgame profond qui existe encore entre possession et maîtrise. Certes, c'est aussi un effet de notre propre définition de la maîtrise

foncière, plus large, qui par contraste laisse entrevoir l'amalgame. Mais la possession des terrains est encore considérée comme le moyen de maîtrise par excellence. Nous l'avons vu, elle n'est pas l'unique moyen de maîtrise, mais surtout, elle ne garantit pas toujours cette maîtrise comme nous l'ont montré les cas d'Agel à Beauvais, de Paladru ou de Beuningen.

Le tableau ci-dessus résume les caractéristiques des modes d'action foncière. Il permet de relever les différences majeures entre ces modes d'actions, qui correspondent aux principaux choix effectués par les communes. La principale différence réside dans l'utilisation des acquisitions foncières, qui, selon les cas, sont des outils de mobilisation ou de maîtrise foncière (ou les deux dans le cas de l'interventionnisme). La possession de terrains n'a donc pas le même rôle dans les différents modes. On relève également des différences notables dans le partage des risques induit par chacun des modes d'action. Si l'interventionnisme implique une prise de risque quasiment exclusivement publique, les autres modes d'action affectent une plus grande part du risque aux opérateurs. Enfin, des différences, souvent moins perçues, apparaissent dans la définition du périmètre de l'opération, différences qui sont directement liées au choix du mode d'action et plus particulièrement à la place qu'y occupent les acquisitions foncières publiques. Dans le cas de l'interventionnisme, les acquisitions systématiques et les outils de préemption et d'expropriation permettent de définir *a priori* le périmètre de l'opération. L'approche opérationnelle permet également dans certains cas une définition du périmètre préalable aux interventions foncières, bien que cela ne soit pas obligatoire. Enfin, dans le cas de l'encadrement réglementaire et du laisser-faire, le périmètre est induit par les possibilités et la volonté de mobilisation des opérateurs. Cela interroge la pratique de l'urbanisme et le rôle que peuvent jouer les décisions communales en matière de foncier dans la définition des opérations urbaines, puisqu'un périmètre induit peut ne pas s'avérer cohérent sur le plan de la forme de l'opération elle-même.

Ce chapitre montre que les multiples décisions et interventions communales constituent de véritables choix, qui ne sont pas fait uniquement de manière inconsidérée. Le laisser-faire lui-même, qui est un peu à part des autres modes d'action, n'est pas en reste : ne rien faire peut être un choix, tout a fait rationnel et réfléchi, comme les exemples d'Allonne et de Groesbeek nous l'ont montré. Les cas de Groesbeek et de Wijchen, nous apprennent de plus que les municipalités néerlandaises ne s'inscrivent plus forcément uniquement dans un mode d'action interventionniste, alors qu'on en conserve encore trop souvent cette image. L'analyse révèle une grande diversité de pratiques foncières, tant aux Pays-Bas que dans les deux agglomérations françaises. Se dessinent ainsi les marges de manœuvre que nous évoquions à propos de l'hypothèse 3, selon laquelle « les politiques foncières communales ne constituent pas des réponses automatiques aux enjeux identifiés. » Les réponses communales sont diversifiées : plusieurs modes d'action ont pu être identifiés, et un même mode d'action n'est pas toujours mis en œuvre de la même manière. Les pratiques foncières analysées dans ce chapitre sont-elles pour autant des politiques ? Même si nous voyons déjà pointer dans ce chapitre des éléments de réponse, notamment concernant la cohérence d'un programme d'action, c'est dans le chapitre suivant que nous pourrons réellement répondre à cette question.

Chapitre 5 - Diversité et contours des pratiques foncières

Les pratiques foncières communales présentent une importante diversité, que ce soit entre les communes ou au sein de certaines communes. Entre les communes, nous avons vu que quatre modes d'action se distinguent, par les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières. Un même mode peut de plus être utilisé de manière sensiblement différente par deux communes. C'est le cas de l'interventionnisme, dans lequel on peut distinguer un sous-mode d'action qui se développe en s'appuyant sur le portage foncier des établissements publics fonciers. Mais nous avons également commencé à percevoir, notamment à partir des cas de Beauvais et Moirans, que cette diversité de pratiques foncières communales peut exister au sein d'une même commune. Ce chapitre vise à présenter cette diversité de pratiques, et d'en définir les contours. Ces contours sont définis d'une part par l'utilisation des outils et par l'inscription dans un ou plusieurs modes d'action, et d'autre part par la spatialisation des interventions foncières. Nous chercherons ainsi également à comprendre si les décisions communales s'inscrivent dans des logiques spatiales spécifiques et différenciées.

1 - Diversité des pratiques foncières au sein d'une commune

Toutes les communes n'utilisent pas différents modes d'action foncière. Cette absence de diversité est parfois simplement due à l'absence de différents projets. C'est le cas pour Massieu, commune pour laquelle nous avons noté que le mode d'action du laisser-faire correspondait en réalité à une absence de projets importants sur la commune. Certaines communes présentent des modes d'action différenciés, dans l'espace ou dans le temps.Pour deux opérations différentes, une commune peut choisir deux modes d'action différents. L'utilisation de deux modes d'action différents peut également s'inscrire dans une succession temporelle, comme nous le verrons pour Beauvais.

1.1 - Le laisser-faire, mode d'action toujours présent

Dans le chapitre précédent, nous n'avons intégré dans le mode d'action laisser-faire que les communes d'Allonne et Massieu, parce que ce mode d'action y est généralisé et est le seul utilisé. Nous n'y avons pas intégré les autres communes. Mais en réalité toutes les communes françaises étudiées y ont « recours », dans le sens où il correspond à un encadrement *a minima* des initiatives privées. Les communes ne choisissent pas systématiquement un des trois autres modes d'action pour toutes les opérations de production de logement voyant le jour sur leur territoire. Même les plus interventionnistes laissent faire parfois, se contentant, comme le font systématiquement Massieu et Allonne, de contrôler de loin les projets à travers le plan local d'urbanisme. De

nombreux projets de faible envergure (jusqu'à une vingtaine de logement) s'inscrivent dans ce mode d'action du laisser-faire dans les communes étudiées (cf illustration 5.1). Une opération se dégage cependant, le lotissement Beaulieu à Beauvais, qui est une opération privée de plus de 80 lots / logements.

Illustration 5.31 - Qulques exemples d'opérations en laisser-faire

Réalisation N. Persyn. Inkscape. Source : Google Maps.

Ces projets présentent peu d'enjeux pour la commune : la mobilisation est d'initiative privée, et les programmes comme les formes proposés par les opérateurs n'incitent pas à l'intervention communale. En général le laisser-faire correspond à la convergence entre ce que proposent les opérateurs et les attentes communales en matière de localisation, de forme et de programme[1]. Ces opérations concernent souvent des parcelles classées en zone à urbaniser, localisées en périphérie du tissu constitué, le long des voies existantes et en extension urbaine. Ces localisations sont déjà maîtrisées à travers le document graphique et le règlement du plan local d'urbanisme, dont l'utilisation selon nous n'est pas déterminante d'un mode d'action foncière

1. Nous reviendrons plus précisément sur cette convergence dans le chapitre suivant.

particulier. Concernant les formes, le laisser-faire est choisi majoritairement pour des opérations de maisons individuelles, de pavillons, souvent issus de procédures de lotissement privées. Il s'agit des produits majoritaires dans les territoires étudiés, et il est donc assez normal que les communes les acceptent comme tels puisque ce sont ces produits qui soutiennent la demande et donc la production. Les immeubles collectifs incitent davantage à des interventions communales qui peuvent s'inscrire dans un autre mode d'action, en raison des enjeux d'aménagement qu'ils impliquent, et également parce qu'ils sont localisés dans les centres, et que les communes sont plus attentives au traitement de l'espace public et des rapports entre les constructions et l'espace public dans les espaces centraux et denses. Il ne s'agit cependant pas d'une règle absolue, puisqu'on observe à Beauvais un certain nombre de programmes immobiliers d'habitat collectif, notamment dans le centre, dans lesquels la commune n'est pas du tout impliquée. Mais il s'agit également de projets aux dimensions réduites, une dizaine ou une vingtaine de logements sur une seule parcelle. Là encore le règlement du plan local d'urbanisme apparaît suffisant aux yeux de la commune pour garantir un minimum de maîtrise. En termes de programme ce sont des logements en accession à la propriété, destinés donc au marché libre, et qui contribuent à la production de logements sur la commune, mais parfois aussi à la diversification du parc. Dans certains cas en effet, la localisation des opérations permet aux opérateurs d'acquérir les terrains à des coûts modérés, et l'absence de contrôle drastique de la commune, notamment en ce qui concerne le nombre de logements et la qualité urbaine et architecturale leur laisse la possibilité de mettre en vente des parcelles ou des logements à des coûts eux aussi relativement faibles, qui permettent à des populations à revenu moyen ou faible de se loger. Enfin l'envergure de ces projets étant réduite, ils n'impliquent pas d'enjeux de création d'espaces publics ou d'équipements. Il n'apparaît donc pas nécessaire d'intervenir pour encadrer et contraindre à la réalisation des équipements et aménagements spécifiques. Étant donnée la logique d'extensions urbaines multiples dans laquelle s'inscrit la plupart des plans locaux d'urbanisme, des petits projets de ce type sont susceptibles de se multiplier, en n'incitant pas la collectivité à intervenir. Cette multiplication de petits projets peut également être une conséquence indirecte des tendances du marché immobilier et foncier : beaucoup d'opérateurs, notamment les plus petits, préfèrent travailler par touches successives pour limiter les risques dans un contexte où les perspectives de commercialisation ne sont pas forcément prometteuses.

On relève également dans ces huit communes des constructions en « diffus », c'est-à-dire des maisons individuelles isolées, construites une à une par des particuliers, sans aucune procédure d'aménagement. Selon Thierry Vilmin, le diffus concerne « des terrains déjà desservis par les voies publiques » (Vilmin, 2008, p. 116). Ces voies ont été « réalisées à l'origine davantage pour les communications entre quartiers ou entre ville et campagne que pour la desserte directe des parcelles » (Vilmin, 2008, p. 116). On ne peut donc même pas dans ces cas-là parler « d'opérations » puisque un logement correspond à une autorisation, alors que les projets décrits précédemment impliquent une autorisation pour plusieurs logements (soit un permis d'aménager ou un permis groupé dans le cas d'un lotissement, soit un permis de construire pour un immeuble collectif). Là encore les communes n'interviennent pas au-delà du règlement du plan local d'urbanisme, pour les raisons évoquées plus haut.

Illustration 5.32 - Exemples de constructions en diffus

Nous faisons ici ressortir les parcelles qui ont été construites en dehors de toute procédure groupée entre 2006 et 2012

N. Persyn, 2014.
Source : Google Maps. Réalisation Inkscape.

C'est en évoquant cette production de maisons individuelles en extension urbaine faiblement contrôlée que l'appellation de « laisser-faire » prend tout son sens. Il s'agit dans ces cas de « laisser se faire » telle ou telle opération. Mais cela signifie également « laisser s'exprimer » des phénomènes spatiaux jugées problématiques par tous, chercheurs, gouvernants nationaux, élus et techniciens locaux : la périurbanisation, le mitage des espaces agricoles, l'éloignement progressif des actifs des pôles d'emploi, qui posent des problèmes environnementaux et socio-économiques importants. Nous observons donc bien, en accord avec la littérature, ces logiques de non-intervention qui sont favorables à des phénomènes spatiaux problématiques. Cependant nous avons remarqué dans le chapitre précédent que cela ne concerne pas la totalité de la production de logement, et qu'une partie s'inscrit au contraire dans des modes d'actions beaucoup plus maîtrisés. Surtout, ce laisser-faire est autant le fait des communes urbaines importantes (et cela concerne donc des espaces centraux), comme le cas de Beauvais le montre, que des communes périurbaines ou rurales, contrairement à ce que laisse souvent penser la

littérature (Wiel, 2002 ; Vilmin, 2008 ; Merlin, 2009 ; Wiel, 2010). Ces dernières ne sont d'ailleurs pas par essence enfermées dans ce laisser-faire et savent élargir les contours de leurs pratiques foncières.

A l'exception d'Allonne et Massieu, il apparaît que toutes les communes présentent au fond une diversité de mode d'action. Il est cependant plus intéressant pour notre propos général ici de revenir sur des communes qui utilisent deux modes d'action parmi l'interventionnisme, l'encadrement réglementaire et l'approche opérationnelle. Nous allons donc maintenant évoquer à nouveau les cas de Beauvais et Moirans, qui présentent une diversité des pratiques, et donc des contours relativement larges, soit dans l'espace (deux opérations menées simultanément selon deux modes d'action différents à Moirans) soit dans le temps (des modes d'actions qui se diversifient avec le temps à Beauvais).

1.2 - Beauvais : vers une réorientation des pratiques foncières

Dans la typologie présentée au chapitre précédent, les opérations observées sur la commune de Beauvais s'inscrivaient principalement dans l'interventionnisme. Seule la zone d'aménagement concerté des Tisserands fait exception, mais nous avons vu que la commune est relativement peu impliquée dans la maîtrise de l'opération. La commune a développé depuis une décennie de nombreux lotissements communaux, et semble privilégier un mode d'action qui serait choisi *a priori,* dont nous avons noté les limites dans le cadre du projet Agel. On observe ainsi une véritable culture du lotissement à Beauvais.

Mais ce qui était vrai jusqu'en 2010-2011 environ s'avère moins pertinent quelques années plus tard. La commune de Beauvais envisage en effet une réorientation vers d'autres modes d'actions, déjà engagée avec la zone d'aménagement concerté des Tisserands. En 2011, la commune, en association avec l'intercommunalité, lance une réflexion sur un projet de zone d'aménagement concerté multi-sites, située principalement dans la vallée du Thérain, pour répondre à des enjeux de renouvellement urbain tout en produisant du logement. La volonté de la collectivité n'est plus alors d'acquérir systématiquement tout le foncier, selon la logique interventionniste : « on ne prend qu'une partie de la maîtrise foncière du site, parce qu'on a estimé que sur 48 hectares du site, on n'avait pas besoin de la maîtrise foncière. On allait sur une maîtrise foncière partielle. Et au final on portera à 90 hectares [sur 123]. On laissera une trentaine d'hectares à un autre propriétaire, avec qui on travaille tout simplement dans le cadre d'une convention, et puis il y a quelques petits propriétaires qui ont ici ou là un ou deux hectares, on a regardé, et on a dit : leurs projets sont compatibles avec la ZAC, on n'a pas besoin d'aller les acheter »[2]. Au moment où nous avons réalisé nos entretiens, le projet semblait donc plutôt s'orienter vers l'approche opérationnelle, avec l'outil ZAC utilisé comme un cadre de

2. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013. Notons encore une fois l'absence de distinction entre possession du foncier et maîtrise foncière.

négociation pour contrôler la production des opérateurs privés : « c'est une forme de partenariat public privé, j'allais dire sans les contraintes d'un partenariat public-privé, mais avec cette ZAC multi-sites ça nous permet de tellement contraindre les choses que les partenaires privés sont obligés de travailler avec nous de manière très précise et très étroites. Ils ne peuvent pas tout d'un coup partir dans des… Donc vous voyez tout se travaille ensemble »[3].

Cette zone d'aménagement concerté devrait être portée par l'intercommunalité. Ce n'est donc pas une décision véritablement communale. Mais les services aménagement de la communauté d'agglomération et de la commune de Beauvais étant mutualisés, la décision peut en partie être considérée comme communale. Et ce d'autant plus que ces services de la commune et de l'agglomération sont dirigés par la même personne. L'arrivée de cette personne à ce poste en 2011 n'est d'ailleurs pas étrangère à ce changement d'orientation quant aux modes d'action. N'ayant pas la culture du lotissement et de l'interventionnisme qui marquait les services auparavant, il a pu proposer une nouvelle approche : « c'est [le directeur du service aménagement] qui a eu cette idée [de zone d'aménagement concerté], qui a proposé cette idée en disant que ça va nous permettre de maîtriser, ça va nous permettre d'avoir, tout en gardant la spécificité de chaque site, d'avoir une ZAC multi-sites avec un principe général d'aménagement, c'est-à-dire le cap, la volonté, les moyens. Et après d'adapter à chaque site »[4]. Dans une certaine mesure, c'est donc à un changement de culture de l'aménagement[5] qu'on assiste. Ce facteur de la culture de l'aménagement n'est pas le seul à avoir joué dans la réorientation du mode d'action. Les difficultés du lotissement Agel, déjà évoquées, ont également été un révélateur des limites de l'interventionnisme. L'ambition du projet de zone d'aménagement concerté impose de plus de repenser le mode d'action. L'emprise de la zone étant très importante, plus de 120 hectares, la commune ne peut se porter acquéreur de tous les terrains. D'autant plus que beaucoup de ces terrains, en plus d'être dans une situation centrale, sont déjà occupés, notamment par des entreprises ou des friches, et sont donc déjà en partie aménagés, ce qui les place dans une fourchette de prix plutôt élevés[6].

La commune ne renonce cependant pas à l'acquisition de terrains dans des opérations importantes. Mais ces acquisitions ne devraient pas se faire de manière systématique, ni peut-être se faire d'un seul tenant. Les choix d'acquisitions sont susceptibles de relever d'une approche plus stratégique : « c'est quelque chose qu'on se fixe, de choisir les terrains, parce qu'on ne pourra plus maîtriser l'ensemble des emprises. Parce que c'est sûr que bon, les caisses, l'argent, en ce moment ce n'est pas... effectivement après, par rapport à cette ZAC ou ces ZAC, il y aura peut-être plusieurs ZAC, effectivement là il faudra déterminer des stratégies. Il faudra qu'on se pose la

3. Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013.
4. *Idem*
5. Nous reviendrons sur cette notion de culture de l'aménagement au chapitre 6.
6. Une estimation rapide peut faire prendre conscience de l'impossibilité pour la commune d'agir selon une logique d'acquisitions systématiques : si l'on considère que la Zac couvrira environ 120 ha, une hypothèse basse de prix fonciers (10€ / m²) donne un coût total de 12 millions d'euros. Une hypothèse haute, plus probable de 100€/m² conduit à un coût de 120 millions d'euros. A comparer avec les budgets d'investissement annuels de la commune (30 millions d'euros en moyenne entre 2006 et 2012) et de l'intercommunalité (35 millions d'euros en moyenne entre 2007 et 2012).

question de se dire est-ce que ce terrain est stratégique ou pas. Ou est-ce qu'il ne vaut pas mieux effectivement acheter le terrain qui est à l'entrée de l'îlot, qui lui est stratégique, qui va déterminer le reste. Là c'est sûr qu'on ne devra plus avoir cette politique-là [d'acquisition systématique], on ne maîtrisera pas tout c'est clair »[7]. La commune pourrait se rapprocher également de ce que nous avons observé pour l'encadrement réglementaire, en prenant possession d'une petite partie du foncier, mais de parcelles dont la situation contraint les opérateurs à dialoguer avec la commune, et permet à la commune d'imposer certaines de ses exigences.

Alors que jusqu'en 2010 l'interventionnisme était quasiment le seul mode d'action foncière utilisé à Beauvais, les pratiques foncières évoluent, sous l'effet principalement d'un changement de culture de l'aménagement, d'une réorientation de l'intervention communale vers le renouvellement urbain, et d'une réduction des moyens. Cette réduction des moyens n'est pas forcément absolue, mais relative : ni la commune ni l'intercommunalité n'ont les moyens d'acheter tout le foncier, parce que ce projet communal s'étend sur une surface importante, dans des espaces où le foncier n'est pas agricole et est donc relativement cher.

1.3 - Moirans : deux modes d'action pour deux opérations

La commune de Moirans a été évoquée à deux reprises dans le chapitre précédent. Elle a mené de manière quasiment simultanée une opération en encadrement réglementaire (Sadac) et une opération en interventionnisme (Le Bourg).Les contours des pratiques foncières de Moirans sont relativement larges, incluant toute la gamme des outils réglementaires et des outils fonciers.

Cette diversité de pratiques est la marque d'une connaissance des différents outils disponibles, et surtout de la capacité des élus et techniciens à les maîtriser et à les articuler, notamment dans le cas de l'encadrement réglementaire. La commune de Moirans n'est pas *a priori* engagée dans une seule approche, mais est capable, selon les caractéristiques et le contexte d'une opération, de choisir entre différents modes d'action. La culture de l'aménagement de la commune semble ainsi assez large, ou du moins flexible, puisque diverses possibilités peuvent être envisagées pour chaque projet. L'approche opérationnelle semble également faire partie du champ des possibles, le maire affirmant, à propos de l'opération Sadac qu'il avait « longtemps hésité avant de choisir l'outil : PUP, ZAC, Plan d'aménagement... »[8]. Contrairement à Beauvais, les expériences passées n'ont pas été déterminantes dans les choix communaux d'un mode d'action spécifique. Si la commune n'a pas utilisé l'approche opérationnelle, c'est qu'à ses yeux elle ne présentait pas d'intérêts pour les opérations : « *la Zac ce n'est pas du tout un outil que vous utilisez ?* Si ça peut être intéressant, un outil très intéressant, mais on n'en a pas eu besoin pour l'instant. Puisque tous les secteurs qu'on a urbanisés, il y a une partie communale, donc on est

7. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.
8. Entretien avec le Maire, Commune de Moirans, le 6 juin 2013.

obligé d'être autour de la table »[9]. A cela il faut ajouter que le projet des opérateurs successifs correspondait dans les grandes lignes aux attentes de la commune, du moins en ce qui concerne la programmation. Étant donné le coût du foncier, les logements que les opérateurs pouvaient construire allaient être des logements plutôt haut de gamme. Or cela coïncidait alors avec un besoin que la commune avait identifié : « à Moirans il nous manque énormément de logement collectif de qualité »[10].

Nous avons précédemment noté que toutes les communes s'inscrivaient également dans le mode d'action du laisser-faire pour certaines opérations, dans lesquelles elles n'intervenaient donc pas. Moirans n'est pas en reste, pour de petites opérations. Deux lotissements privés de 12 et 14 maisons individuels ont vu le jour dans le nord de la commune. Un autre est en cours de réalisation dans l'ouest de la commune, et comporte 7 lots. Pour ces opérations la commune a jugé que le projet de l'opérateur répondait suffisamment à ses exigences pour ne pas utiliser d'outil particulier de maîtrise.

La commune de Moirans va-t-elle conserver cette diversité de modes d'action ? Il est bien sûr très difficile de répondre à la question, mais quelques éléments nous font penser que l'encadrement réglementaire pourrait à l'avenir être privilégié. Dans les années à venir, la commune entend développer deux projets comportant du logement, de part et d'autre de la gare principale qui est en cours de réaménagement. Au nord-est de la gare, le « quartier de gare » devrait être réaménagé et accueillir un nombre important de logements. Pour ce projet, la commune n'envisage pas d'agir en interventionnisme : « La gare ça fait au moins 10 hectares. On ne va pas acheter 10 hectares, c'est ridicule. 10 hectares constructibles, avec un COS, pas de la zone AU. Donc il y en a pour des millions et des millions d'euros. Cela n'a pas de sens à proprement parler. Par contre il se peut qu'il y ait un mélange des stratégies, c'est-à-dire certains secteurs de tout ce quartier qui sont clés, et qu'il faut maîtriser et acheter. »[11]. Au contraire, le mode d'action se rapprocherait plutôt de l'encadrement réglementaire : « Je pense que quand on aura les moyens d'acheter il faut acheter, il faut maîtriser, et quand on a pas, il faut trouver l'outil pour permettre qu'un particulier vienne pas vous foutre la merde là au milieu »[12]. L'autre projet à l'ouest de la gare est un écoquartier de plus de 500 logements à terme, La Pérelle. Là non plus, étant donné la surface importante (une trentaine d'hectares), l'interventionnisme n'est pas envisagé. L'encadrement réglementaire pourrait à nouveau être utilisé : la commune possède déjà certaines parcelles dans la zone, et des emplacements réservés sont déjà inscrits au plan local d'urbanisme. Autant d'éléments qui sont constitutifs, nous l'avons vu, de ce mode d'action.

9. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
10. Entretien avec le Maire, Commune de Moirans, le 6 juin 2013. Le « logement collectif de qualité » est à entendre ici comme logement de standing, comme le montre les propos du maire par la suite, qui donne l'exemple d'un ami « plutôt très aisé » qui « n'a pas trouvé d'appartement correct sur Moirans ».
11. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
12. Entretien avec le Maire, Commune de Moirans, le 6 juin 2013.

2 - Les contours des pratiques foncières selon les outils utilisés : le champ des possibles

Une pratique foncière repose sur un nombre plus ou moins important d'outils selon les communes, et recouvre un champ d'intervention plus ou moins large. Les deux schémas ci-dessous (illustration 5.3) montrent les contours des pratiques foncières des huit communes françaises étudiées.

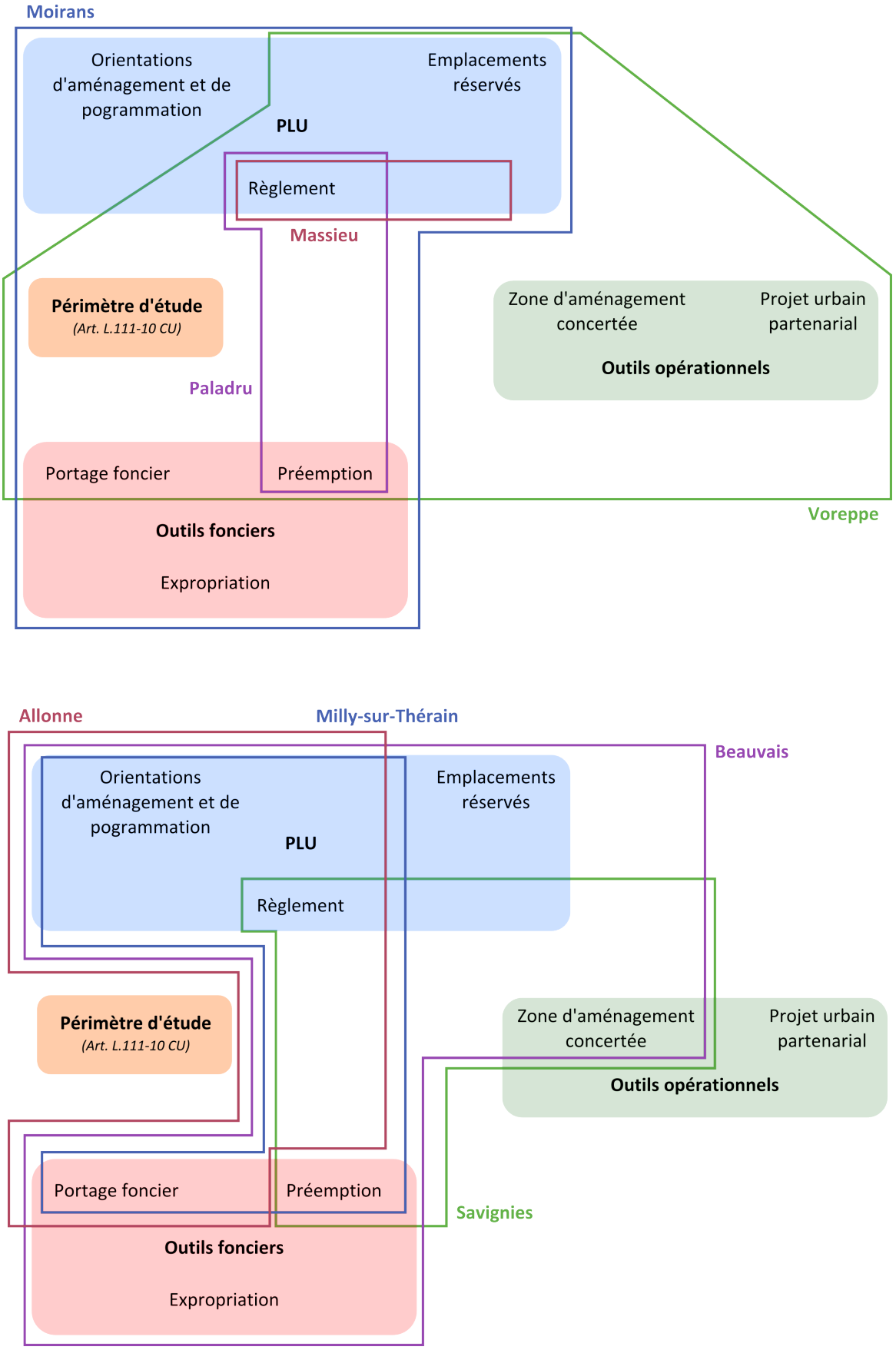
Les contours sont très différents selon les communes. La définition de ce qu'est concrètement une pratique foncière peut donc varier d'une commune à l'autre. On voit bien là l'intérêt de notre méthode, qui était de partir des objectifs présumés communs à toutes les communes, et de relever les décisions qui permettent de les atteindre. Les outils présentés ici, regroupés en trois grandes familles – outils fonciers, outils opérationnels, outils réglementaires (le plan local d'urbanisme) – correspondent uniquement à ceux que nous avons rencontré sur le terrain. La démarche étant empirique, il est possible que d'autres outils puissent potentiellement être utilisés comme outils de mobilisation ou de maîtrise foncière. C'est le cas par exemple des zones d'aménagement différé. Mais ces outils ne sont pas utilisés par les communes étudiées, et ils n'apparaissent donc pas dans le schéma.

2.1 - La création de cocktails…

Les contours des pratiques foncières sont donc très différents d'une commune à l'autre. Certaines ont des pratiques très restreintes, comme Massieu, ou Paladru qui se contentent d'un ou deux outils. Massieu n'utilise que le règlement du plan local d'urbanisme, qui fait office à la fois d'outil de maîtrise et de mobilisation. Pour cette commune on peut à peine parler de pratique. A Paladru, en plus du règlement, la préemption est utilisée pour mobiliser et pour maîtriser. Cette commune est l'illustration d'une pratique foncière *a minima*.

D'autres communes font appel à un nombre d'outils un peu plus important, les contours des pratiques s'élargissant alors, comme à Allonne, Milly-sur-Thérain et Savignies. Ces trois communes présentent la particularité d'utiliser des outils appartenant à différents registres, mais sans englober la totalité des outils existant dans chaque registre. A Allonne comme à Milly, les orientations d'aménagement et le règlement du plan local d'urbanisme sont utilisés comme outils de maîtrise, mais les emplacements réservés ne le sont pas. Ces deux communes n'utilisent pas non plus la gamme complète des outils fonciers, n'ayant pas recours à l'expropriation. Savignies pioche un outil dans les trois registres sans en englober un dans sa totalité. Précisons tout de même que dans le registre des outils opérationnels, la zone d'aménagement concerté et le projet urbain partenarial sont des outils qui ne peuvent être réellement utilisés de manière conjointe pour une même opération, contrairement aux outils des deux autres registres. Pour Milly et Savignies, ces contours correspondent en réalité à une seule opération. Elles présentent donc la particularité de ne pas mener une opération en s'inscrivant dans un seul registre, mais en

Illustration 5.33 - Contours des pratiques foncières communales



composant un cocktail d'outils, qui va les inscrire dans tel ou tel mode d'action foncière. Ces cocktails sont composés selon les objectifs de mobilisation et de maîtrise en tenant compte des spécificités des sites et des programmes d'opération. Dans un contexte foncier quelque peu différent, Savignies aurait peut-être pu se passer de la préemption comme outil de mobilisation, puisqu'en concédant la zone d'aménagement concerté à un opérateur elle lui confiait le soin de réaliser les acquisitions. Mais certains terrains ne se libérant pas facilement, elle a utilisé son droit de préemption pour compléter le cocktail et répondre à l'objectif de mobilisation. Il en va de même à Milly, qui a profité de l'existence de l'Établissement public foncier local de l'Oise pour élargir les contours de ses pratiques et utiliser le portage foncier comme outil de mobilisation et de maîtrise. Le cas d'Allonne est différent : la commune, nous l'avons vu, s'inscrit dans le mode d'action du laisser-faire. On pourrait alors penser que les contours de ses pratiques foncières sont très restreints, comme à Massieu. Cependant, les orientations d'aménagements et le portage foncier ont été utilisés, mais sans pour autant avoir été des éléments déterminants pour la mobilisation et la maîtrise. Si nous avons intégré ces outils aux pratiques foncières de la commune, c'est bien pour montrer que le laisser-faire d'Allonne, contrairement à celui de Massieu, ne correspond pas à une non-intervention par défaut, mais bien à un choix délibéré alors que d'autres modes d'action auraient pu être choisis. La commune est capable d'utiliser certains outils, mais ne le fait que de manière extrêmement ponctuelle. Son champ des possibles est plus large que ce que pourrait le laisser penser son inscription dans le mode d'action du laisser-faire. Les contours des pratiques foncières de ces trois communes du Beauvaisis sont donc assez larges, sans pour autant intégrer la totalité d'un des trois registres d'outils.

De leur côté Beauvais, Moirans et Voreppe présentent des contours de pratiques foncières assez larges. Surtout, elles intègrent chacune la totalité d'au moins un des registres d'outils présentés ici. Ces trois communes piochent de plus dans les trois registres. Beauvais intègre complètement deux registres. Là aussi nous voyons se composer des cocktails d'outils. Contrairement à Allonne, Milly et Savignies, ces trois communes ont plusieurs opérations à leur actif. En réalité pour chaque opération les contours de la pratique foncière sont donc plus restreints que ce que représente le schéma. A Moirans, pour l'opération Sadac, ce sont essentiellement les outils du plan local d'urbanisme qui sont utilisés pour maîtriser, mais nous avons vu que la préemption a tout de même été une pierre angulaire de la mobilisation et de la maîtrise dans ce projet. Pour l'opération Le Bourg, les outils fonciers dans leur ensemble sont centraux. Mais les outils du plan local d'urbanisme ont été utilisés en complément, notamment pour asseoir la légitimité des expropriations et favoriser la mobilisation.

A Moirans, pour chaque opération, la commune utilise l'ensemble des outils d'un registre en y adjoignant selon les cas d'autres outils. A Beauvais au contraire, on ne rencontre pas d'opération qui utilise l'ensemble des outils d'un registre, excepté si l'on considère que la zone d'aménagement concerté est en soit constitutive du registre des outils opérationnels. Pour chaque opération, le cocktail est composé à partir d'une partie des outils du plan local d'urbanisme et des outils fonciers. Mais la commune utilise en fin de compte l'ensemble des outils du plan local d'urbanisme et des outils fonciers. Beauvais, Moirans et Voreppe utilisent une large gamme

d'outils qui se répondent et se renforcent. Le cas le plus significatif est celui de la Sadac à Moirans où l'utilisation conjointe de la préemption et des orientations d'aménagement garantit la maîtrise. Sans l'autre, ces deux outils perdraient une grande partie de leur efficacité en matière de maîtrise. Ainsi, on est face à une situation où le tout (le cocktail d'outils) est plus que la somme des parties (les outils eux-mêmes).

C'est cette construction d'une somme plus efficace que ses seules parties envisagées indépendamment qui caractérise les pratiques foncières de ces trois communes. Cette logique est également centrale dans l'utilisation du portage foncier. En lui-même, il ne garantit pas plus la mobilisation ou la maîtrise que l'acquisition simple par une commune. Mais en extériorisant temporairement le risque, il donne une portée supplémentaire à la préemption et la possession de terrains par la commune. Cette logique de renforcement des outils par d'autres outils n'est pas propre à ces trois communes et existe également dans d'autres cas, mais c'est à Beauvais, Moirans, et Voreppe qu'elle est la plus évidente.

2.2 - … à partir d'outils plus ou moins partagés

Les schémas montrent que le règlement du plan local d'urbanisme est un outil utilisé par toutes les communes. L'élaboration d'un plan local d'urbanisme, si elle n'est pas obligatoire, est fortement encouragée, notamment parce qu'elle attribue au maire la possibilité de délivrer les permis de construire[13]. Mais l'existence d'un règlement de plan local d'urbanisme ne signifie pas qu'il sera utilisé comme outil de maîtrise. S'il l'est réellement dans la plupart des cas, c'est parce qu'il présente un avantage conséquent : sa portée juridique. En effet, « le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan »[14]. Cela en fait un outil extrêmement puissant, puisque *a priori* il n'entre pas, contrairement à d'autres, dans la négociation avec les autres acteurs. Cependant, son manque de flexibilité, de précision parfois, en fait un outil difficile à utiliser, dont la rigidité ne permet souvent pas d'en faire l'unique instrument de maîtrise. C'est pourquoi les autres outils sont utilisés par les communes. Le règlement du plan local d'urbanisme est également très limité en termes de mobilisation. Le document graphique, composante à part entière du règlement, n'a pas d'effet prescriptif sur la mutation d'un terrain. Le plan local d'urbanisme est, comme le note Joseph Comby « une liste d'interdictions. Les usages autorisés y sont portés à titre indicatif mais, puisque tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, ce qui n'est pas explicitement autorisé n'est pas interdit pour autant » (Comby, 2009). Le classement d'un terrain en zone constructible n'entraîne pas automatiquement sa mobilisation et sa mutation. Ce classement est une condition nécessaire mais pas suffisante dans bien des cas, et là encore, les communes complètent leur gamme d'outils pour assurer la mobilisation.

13. Article L. 422-1a du Code de l'Urbanisme.
14. Article L. 123-5 du Code de l'Urbanisme.

Nous avons intégré dans ces schémas les périmètres d'étude instaurés au titre de l'article L.111-10 du code de l'urbanisme, et l'avons distingué des autres registres d'outils. En effet, il n'entre pas dans le cadre du plan local d'urbanisme et il ne nous semble s'intégrer ni au registre des outils fonciers (qui concernent l'acquisition de terrains), ni à celui des outils opérationnels. Cette disposition, qui permet de surseoir à statuer sur une demande de permis de construire ou d'aménager « lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics »[15], n'est en général pas présentée comme un outil des politiques foncières ou d'urbanisme. Sur le site internet ministériel « outils de l'aménagement »[16], qui présente les différents outils et procédures qui composent la panoplie des collectivités en matière de foncier, d'aménagement et d'urbanisme, la disposition n'apparaît pas. L'ouvrage de Vincent Renard et Joseph Comby, *Les politiques foncières*, n'en fait pas non plus mention, alors qu'on aurait pu s'attendre à le trouver dans la section « Le contrôle des mutations privées » (Comby, Renard, 1996). Dans les manuels de droit de l'urbanisme, l'article L.111-10 n'est présenté que dans le chapitre dédié au permis de construire et plus précisément dans la section consacrée au sursis à statuer (Kalflèche, 2012 ; Jégouzo, 2013 ; Gérard, 2013). Au sein du code de l'urbanisme cet article fait bien partie de la section des « Règles générales de l'urbanisme », et sa principale disposition concerne bien le sursis à statuer en lui-même. Ce périmètre d'étude n'est pas considéré comme un outil à part entière de l'urbanisme et de l'aménagement, mais seulement comme une disposition spécifique à l'instruction d'une autorisation. Or certaines communes peuvent l'utiliser comme un véritable outil de maîtrise foncière, de manière à geler les mutations physiques des terrains concernés par une opération future. Moirans et Voreppe en ont fait ainsi le premier élément de contrôle pour les opérations Sadac et Hoirie[17].

Ces schémas masquent les utilisations différentes qui peuvent être faites des outils, et les contours des pratiques foncières ne recouvrent pas ceux des modes d'actions présentés au chapitre précédent. La préemption par exemple, peut être utilisée de manière différente selon les communes et les modes d'action. Dans le cas de l'encadrement réglementaire, elle est utilisée de manière ponctuelle et est essentiellement un outil de maîtrise. A l'inverse, dans l'interventionnisme, la préemption (ou du moins l'acquisition) est utilisée de manière systématique, faisant office à la fois d'outil de mobilisation et de maîtrise. L'utilisation de l'emplacement réservé peut aussi être différenciée. A Moirans, dans l'opération Sadac, l'emplacement réservé est un outil de maîtrise, alors qu'il est plutôt un soutien à la mobilisation et aux procédures d'acquisition en justifiant la déclaration d'utilité publique pour l'opération Le Bourg. De même, la non utilisation d'outils ne relève pas d'une méconnaissance de ces outils dans la majorité des cas. A Massieu, où seul le plan local d'urbanisme est utilisé, le maire comme les employés municipaux connaissent la

15. Article L.111-10 du Code de l'urbanisme.
16. www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr
17. Pour Voreppe (cf. chapitre 4) la mise en place de ce périmètre s'est révélée très risquée puisque la commune a été contrainte d'acheter deux propriétés à un prix relativement élevé..

plupart des autres outils : zone d'aménagement concerté, projet urbain partenarial, préemption, zone d'aménagement différé, etc. et leur connaissance va jusqu'à l'association foncière urbaine (cf. chapitre 4), outil plutôt confidentiel en général[18]. Les outils sont choisis en connaissance de cause par les communes, souvent de manière à ce qu'ils se répondent et se renforcent pour assurer la mobilisation et surtout la maîtrise.

L'enseignement principal à tirer de cette présentation de la diversité des contours est que les communes n'adoptent pas des praiques foncières toutes faites, selon des recettes qui seraient partagées par l'ensemble des collectivités. Elles composent au contraire leur propre cocktail, selon les objectifs de mobilisation et de maîtrise foncière qu'elles se sont fixés.

2.3 - L'absence du permis de construire

On remarque l'absence du permis de construire dans les outils mentionnés ici. Il est pourtant souvent considéré comme un outil important de maîtrise à disposition des communes (Comby, Renard, 1996). Les autorisations d'urbanisme (permis de construire et permis d'aménager) sont un outil de contrôle des projets émanant de particuliers ou d'opérateurs, puisqu'elles permettent de refuser un projet s'il n'est pas conforme au règlement du plan local d'urbanisme. Mais ces autorisations ne nous semblent pas faire partie des outils constitutifs des pratiques foncières étudiées ici. Les permis de construire ou d'aménager n'ont jamais été évoqués comme des outils de maîtrise dans les entretiens. Ils en ressortent uniquement comme une étape d'une opération, qui marque la fin de la phase d'élaboration et le début de l'exécution : « pour l'instant on est toujours sur la phase du permis d'aménager, et au niveau des travaux et des appels d'offres rien n'est décidé »[19] ; «ce projet-là, pour l'instant, apparemment aux dernières informations ça semblerait quand même, comme disait l'autre un léger frémissement, ça semblerait aller un peu mieux parce que, au niveau du logement social tout est prêt, le permis de construire, le financement, ce qui n'est quand même pas rien »[20] ; « là, on devrait avoir le permis sous deux mois. On est à la fin des études du travail avec les aménageurs »[21]. Les autorisations n'apparaissent pas non plus dans les délibérations des conseils municipaux, puisqu'elles ne sont pas du ressort du conseil municipal mais du « maire, au nom de la commune »[22], qui n'est pas tenu de notifier, d'expliciter ou de justifier sa décision auprès des autres élus. Notre démarche empirique ne nous a donc pas conduit à identifier les permis comme des outils de politique foncière.

18. L'association foncière urbaine, qui peut être considérée à la fois comme un outil et comme un acteur, est en effet très peu utilisée en France et relativement mal connue. Les manuels d'urbanisme ne la présentent d'ailleurs généralement pas, ou de manière très succincte sans lui consacrer une section au même titre que les autres outils et acteurs (Comby, Renard, 1996 ; Kalflèche, 2012 ; Jégouzo, 2013 ; Gérard, 2013).
19. Entretien avec la Responsable du service urbanisme, Commune d'Auneuil, le 14 février 2013.
20. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.
21. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
22. Article L.422-1 du Code de l'Urbanisme.

En plus de cela, plusieurs éléments nous ont conduit à l'écarter des outils de mobilisation et maîtrise foncière. L'utilisation du permis de construire pour maîtriser un projet, c'est-à-dire pour contraindre le constructeur à respecter les attentes de la commune, concerne très majoritairement des projets isolés, de construction de maisons par des particuliers. De fait, les autres outils déjà identifiés semblent trop lourds à mettre en œuvre dans ces cas, où les projets sont de dimensions réduites. Dans des projets plus importants, menés par des opérateurs, il ne semble pas utilisé comme outil de maîtrise. Il participe bien sûr à renforcer la position qu'occupe la commune face à un opérateur et on ne peut nier son poids dans les négociations lorsqu'elles existent. Cependant il ne semble ni suffisant, ni central dans les opérations étudiées. Nous n'avons rencontré aucun cas où la commune soit allée jusqu'à refuser un permis pour un projet qu'elle avait encadré selon un mode d'action ou un autre : les autres outils utilisés semblent suffisant pour garantir la maîtrise et faire correspondre le projet aux attentes communales lorsque celles-ci n'étaient pas satisfaites à l'origine. De fait les opérateurs savent respecter les règlements d'urbanisme, parce que le refus d'un permis de construire ou d'aménager a un coût pour eux, et qu'ils ne se lancent dans une opération que lorsqu'ils savent que les règles établies par le plan local d'urbanisme leurs permettent de réaliser des profits. Les propositions formelles des opérateurs ne sortent donc généralement pas du cadre établi par le plan local d'urbanisme. De plus, c'est plutôt dans ce cas le règlement du plan local d'urbanisme qui est l'instrument central, puisque l'instruction des permis ne fait que confronter les projets à ce règlement, qui lui, exprime les attentes communales.

Ainsi, il nous semble que l'utilisation du permis de construire ne rentre pas dans la construction d'une pratique foncière. Il se situe plus dans le champ d'un contrôle de légalité que dans celui de l'élaboration d'une réponse stratégique et politique à des enjeux spécifiques.

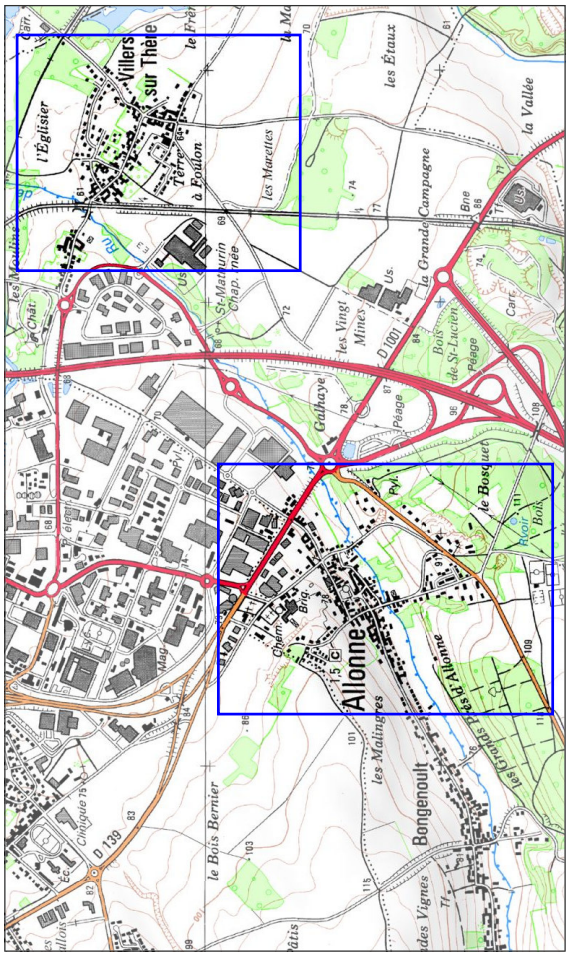
3 - Les contours spatiaux des pratiques foncières.

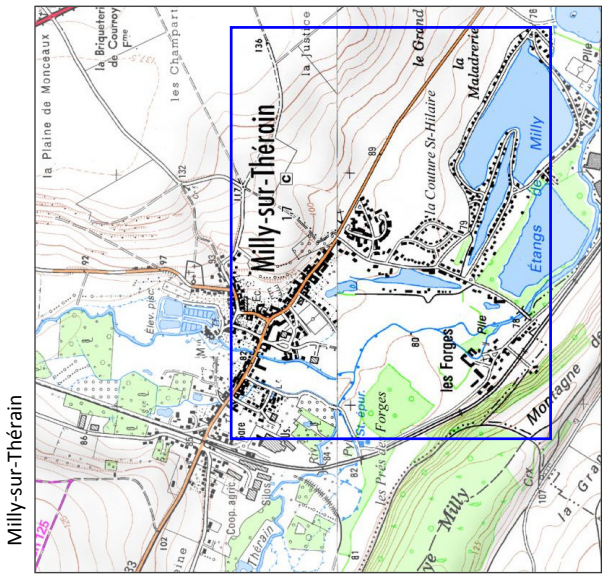
3.1 - Les espaces de l'intervention foncière

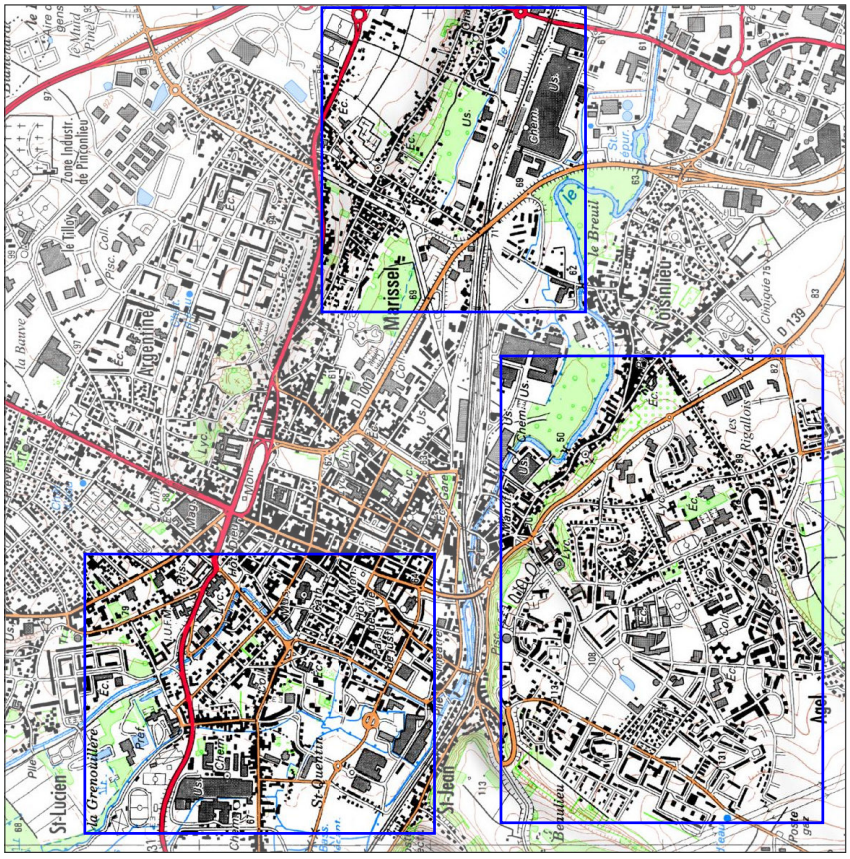
Les interventions foncières des communes s'expriment également dans l'espace. En référençant l'ensemble des transactions dans lesquelles une commune est impliquée, et en les cartographiant, nous pouvons déterminer dans quelle mesure ces interventions répondent à une logique spatiale.

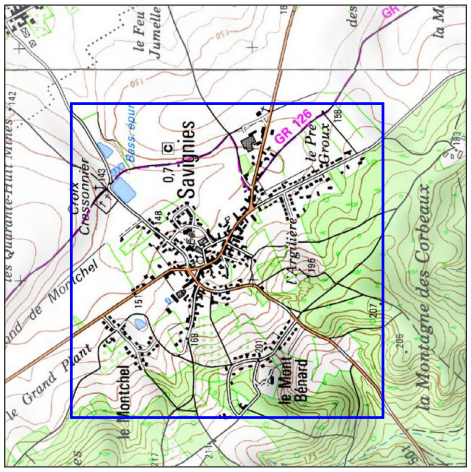
Dans les pages suivantes nous présentons dix cartes, qui représentent l'ensemble des transactions communales que nous avons pu recenser entre 2003 et 2012 dans les communes françaises étudiées. D'autres interventions sont ajoutées : les périmètres d'études, les zones d'aménagement concerté, les emplacements réservés du plan local d'urbanisme, les portages fonciers. Nous avons également représenté, lorsque nous en avions connaissance, les propriétés communales, ainsi que les transactions dans lesquelles la commune n'est pas impliquée. Une planche permet de situer les cartes au sein des communes.

Carte 5.19 - Emprises des cartes des transactions communales - Beauvaisis



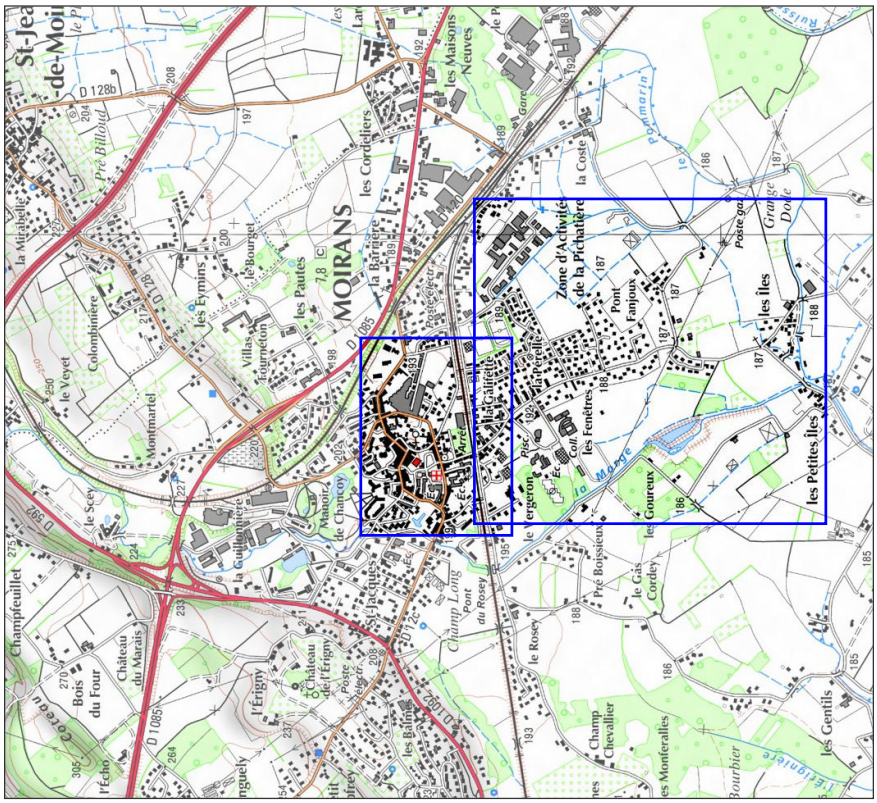


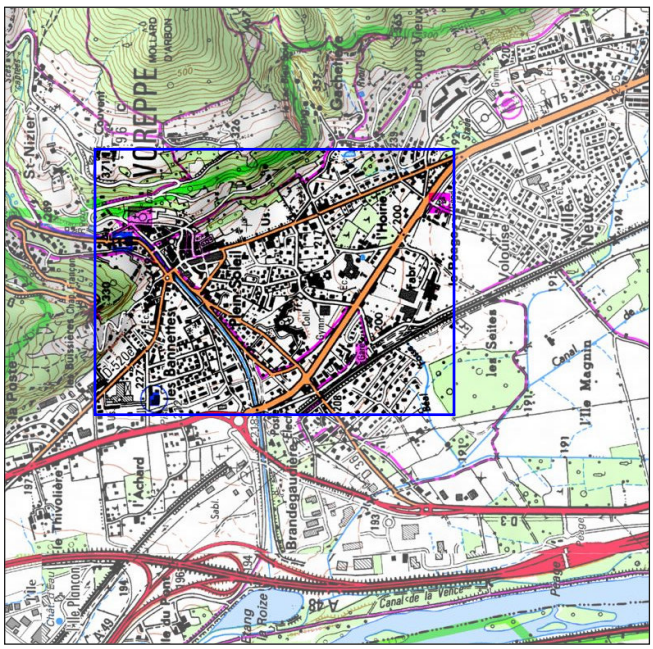


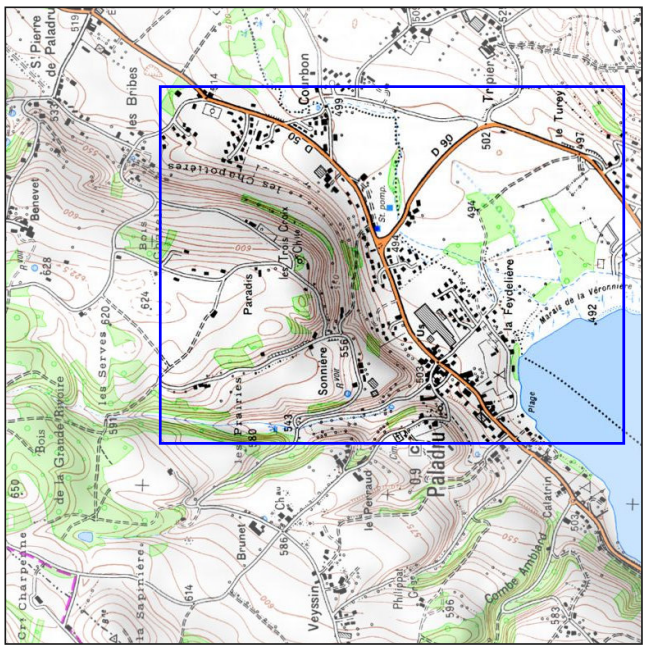


N. Persyn, août 2014.
Source : géoportail.gouv.fr

Carte 5.20 - Emprises des cartes des transactions communales - Beauvaisis







Carte 5.21 - Transactions communales, Allonne, Centre

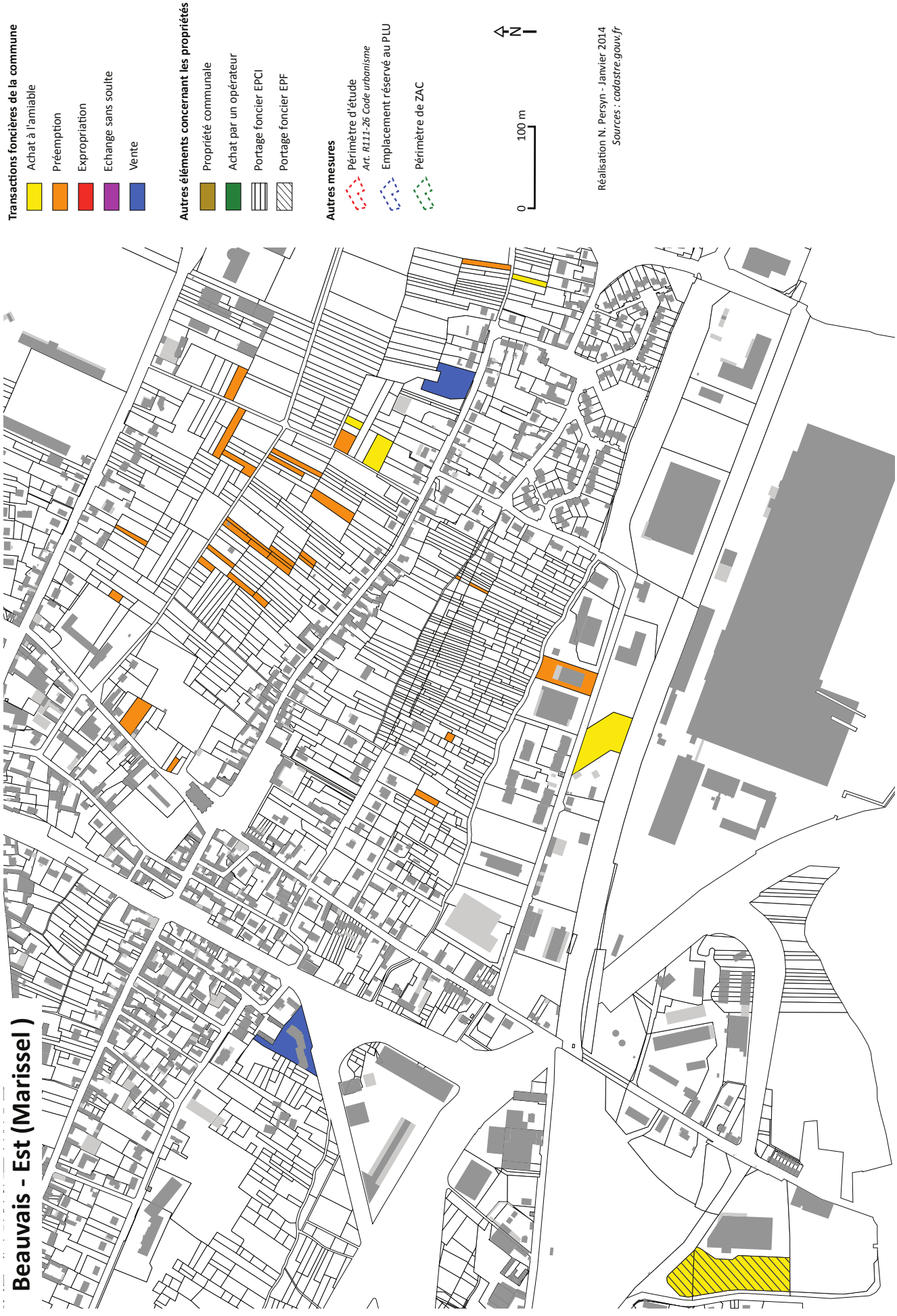
Allonne - Centre

Réalisation N. Persyn - Janvier 2014 - *Sources : cadastre.gouv.fr*

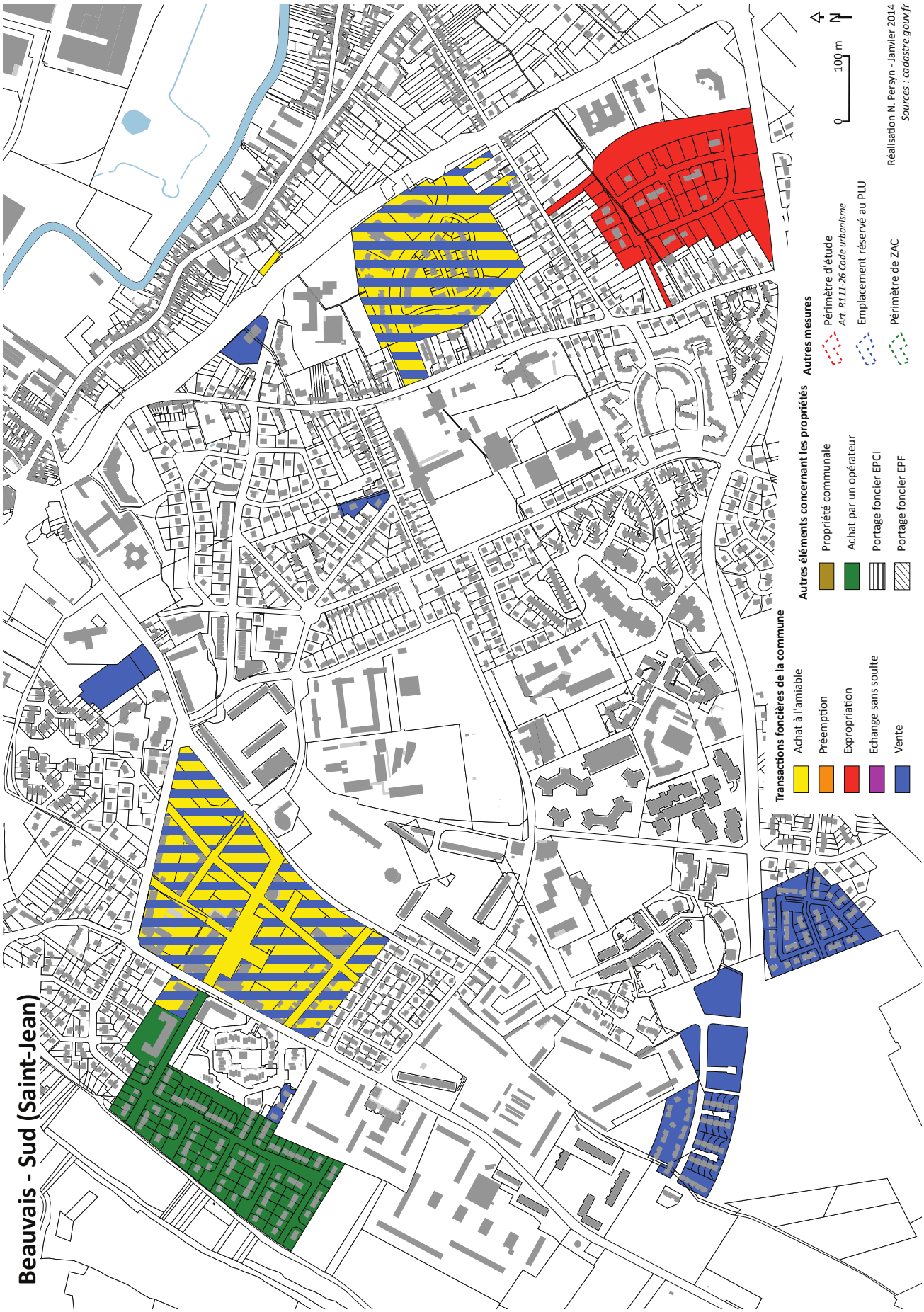
Carte 5.22 - Transactions communales, Allonne, Est

Réalisation N. Persyn - Janvier 2014 - *Sources : cadastre.gouv.fr*

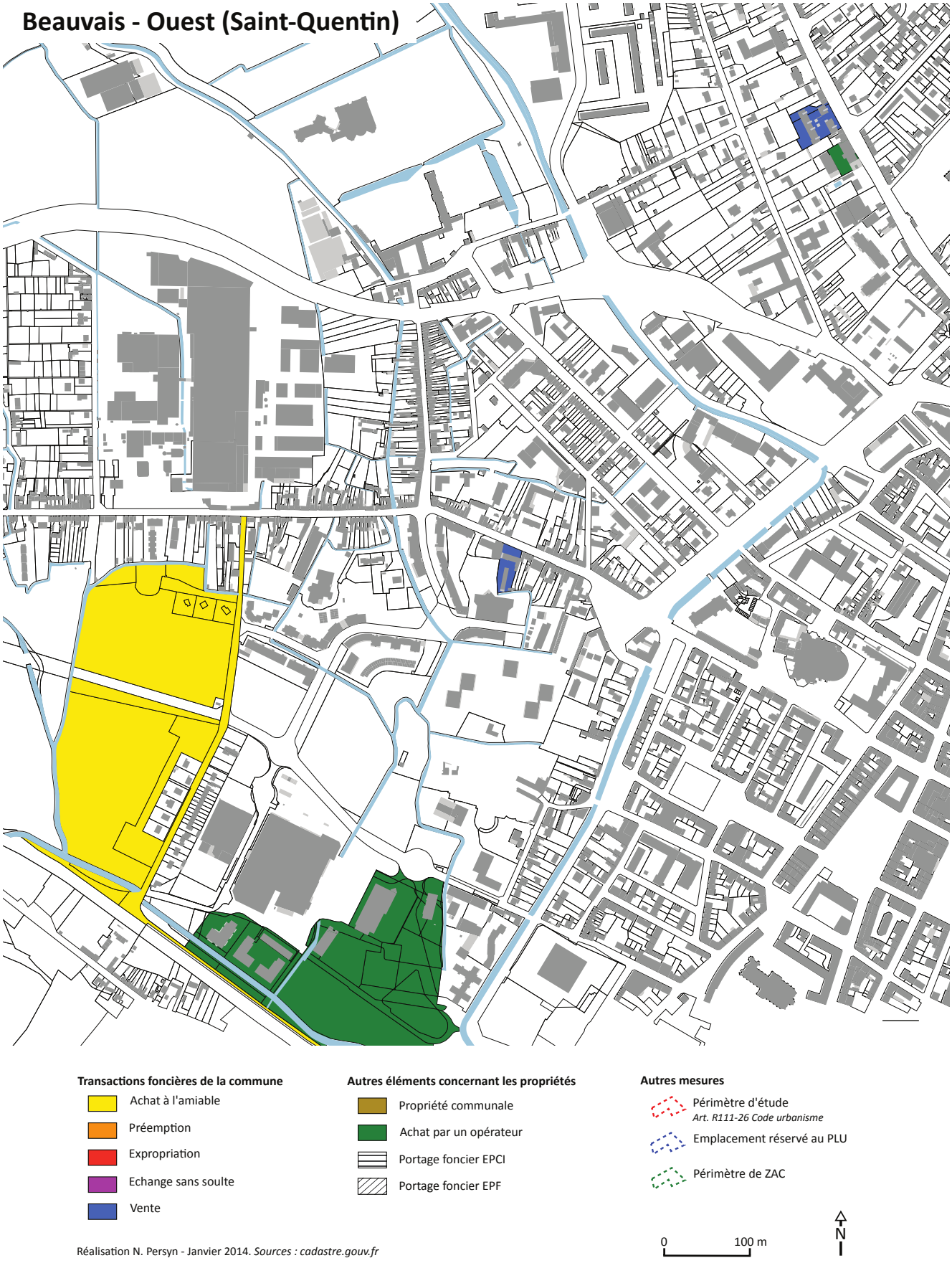
Carte 5.23 - Transactions communales, Beauvais, Est (Marissel)



Carte 5.24 - Transactions communales, Beauvais, Sud (Saint-Jean)

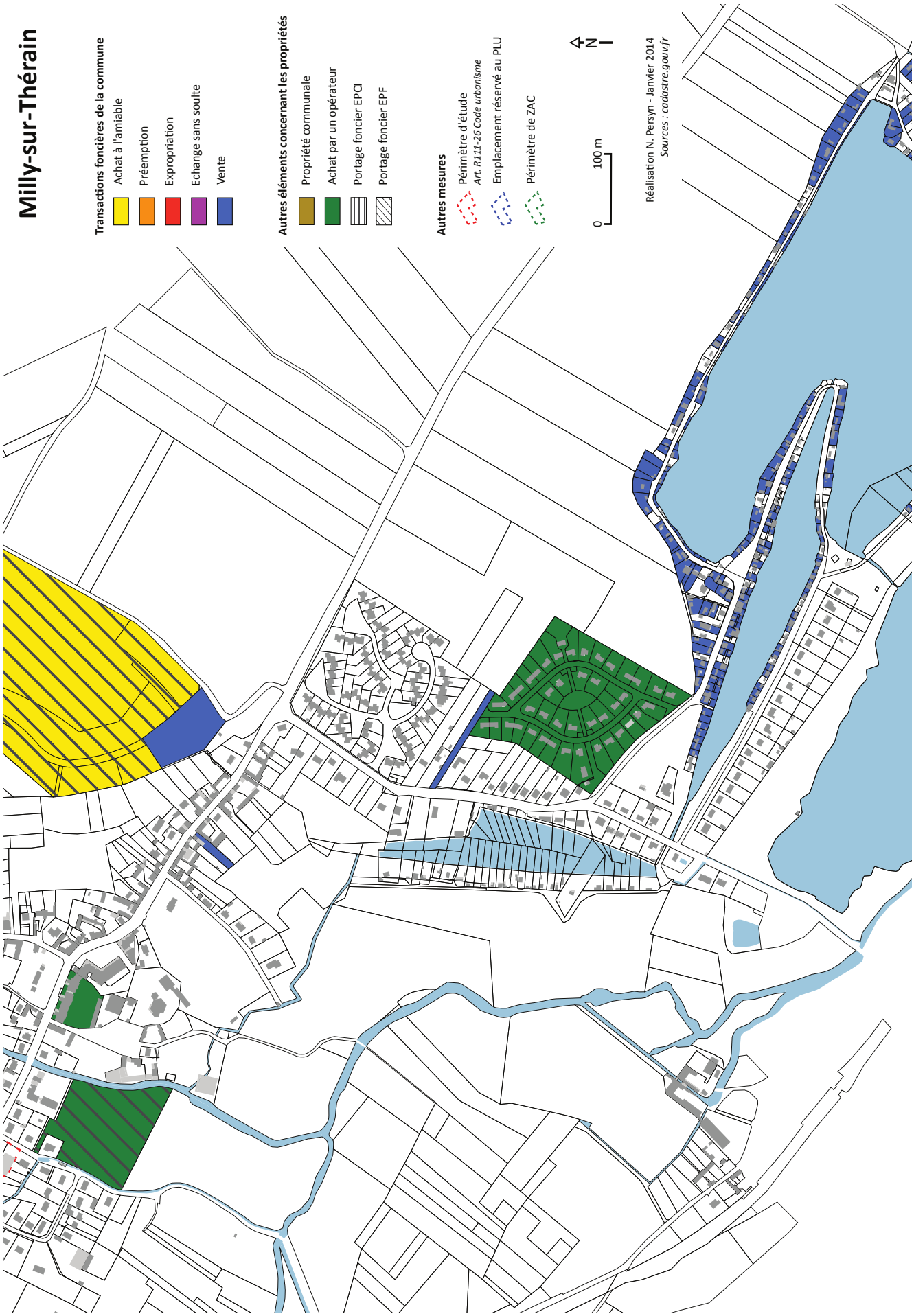


Carte 5.25 - Transactions communales, Beauvais, Ouest (Saint-Quentin)

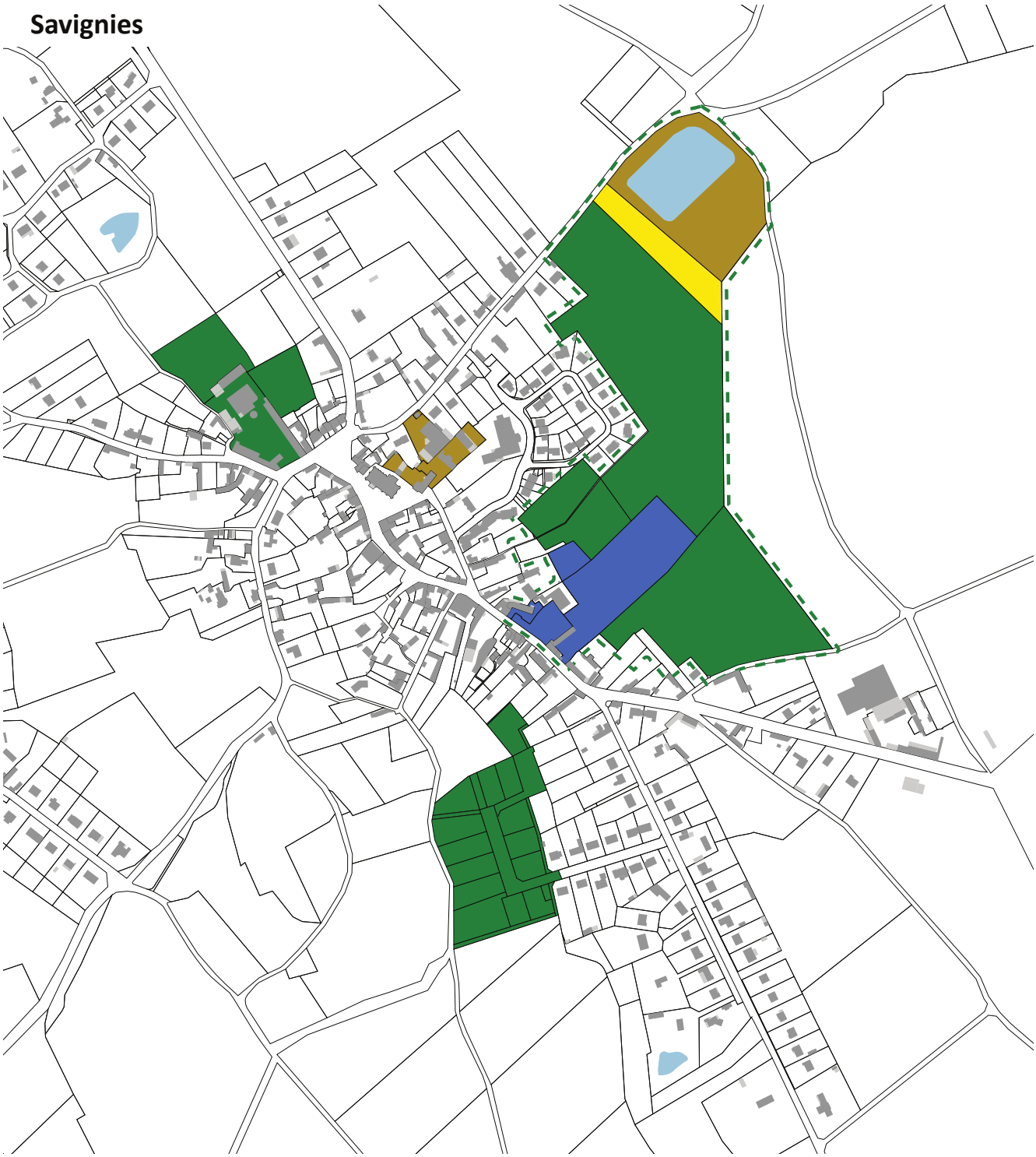


Réalisation N. Persyn - Janvier 2014. *Sources : cadastre.gouv.fr*

Carte 5.26 - Transactions communales, Milly-sur-Thérain

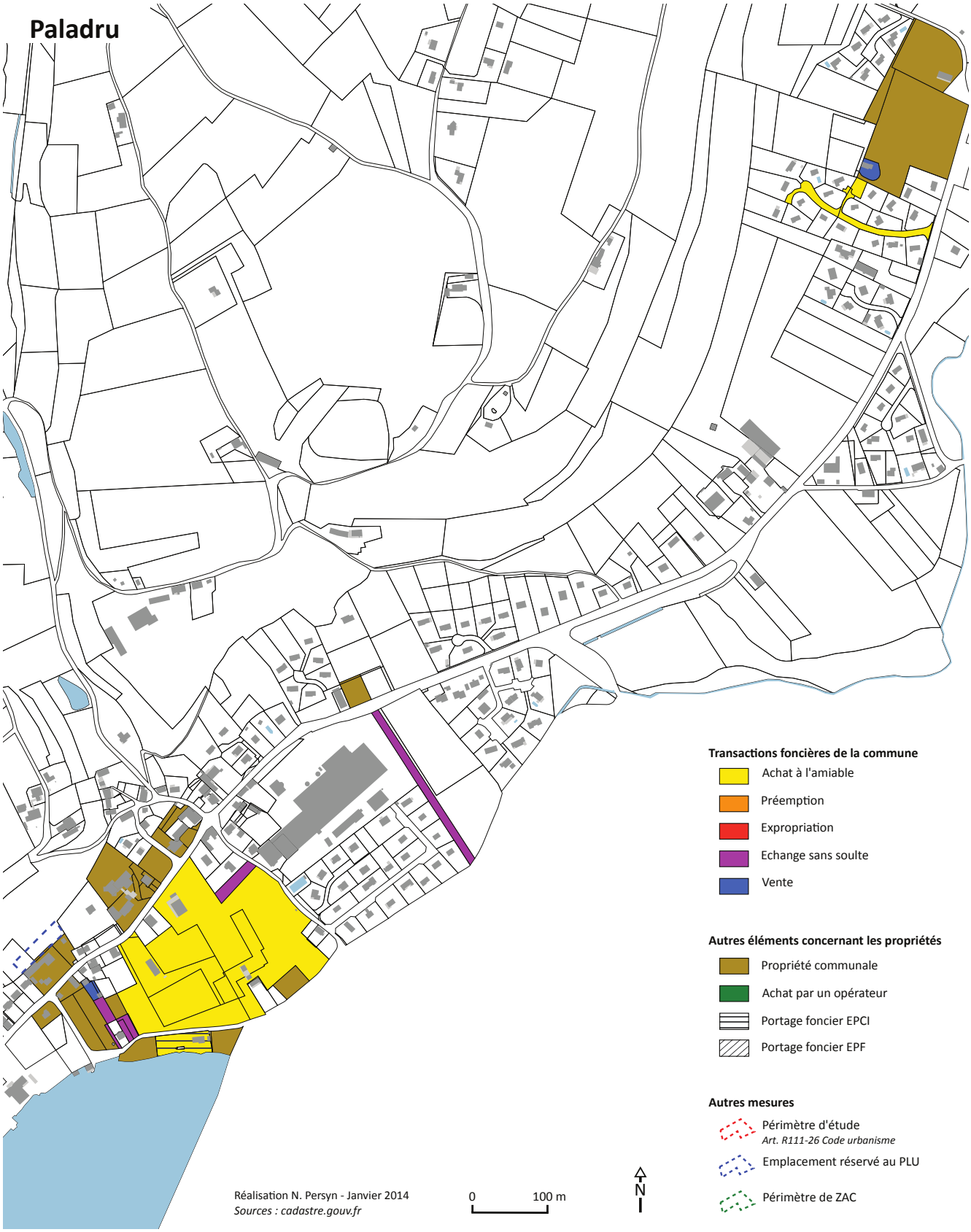


Carte 5.27 - Transactions communales, Savignies

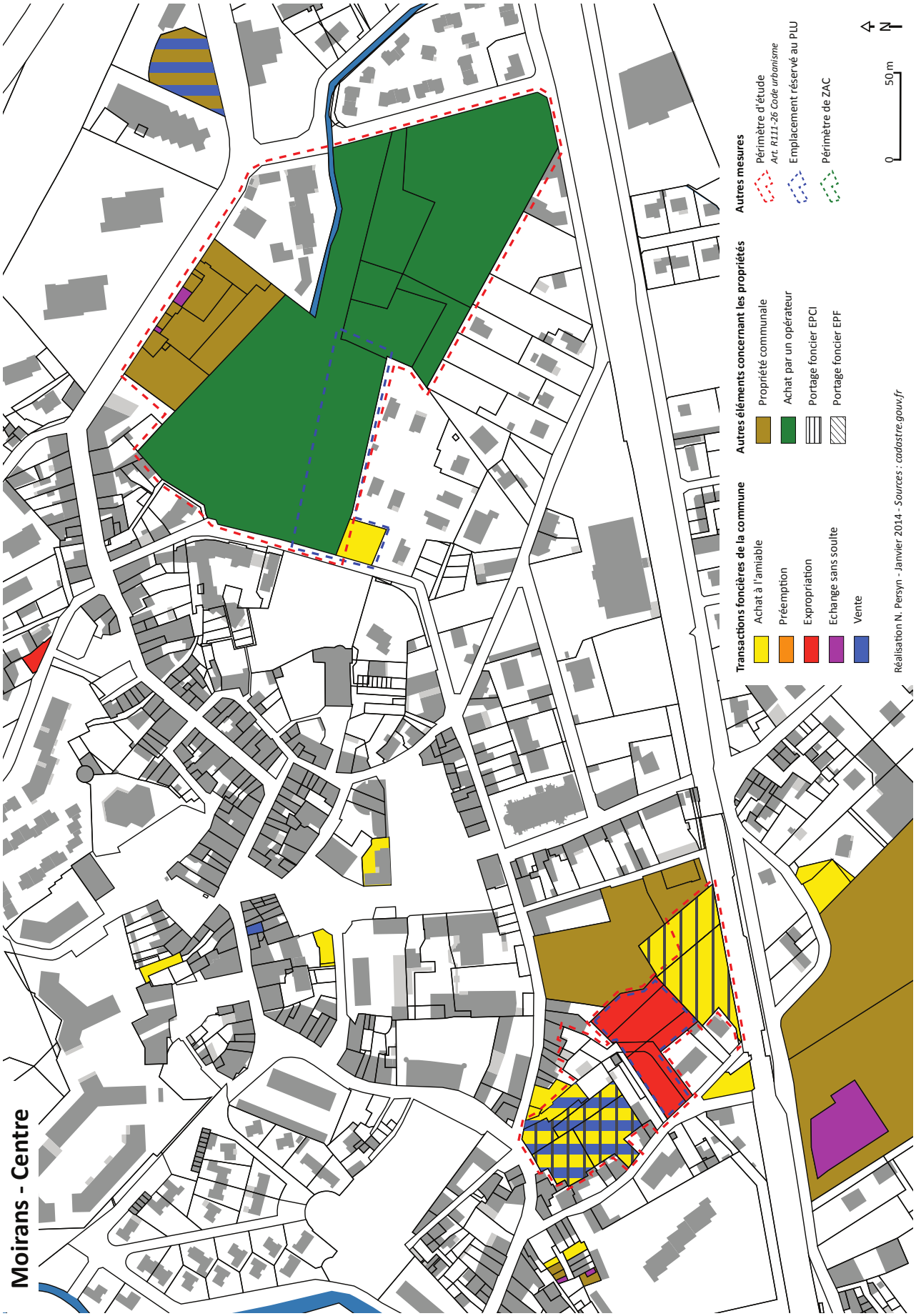


Réalisation N. Persyn - Janvier 2014 - *Sources : cadastre.gouv.fr*

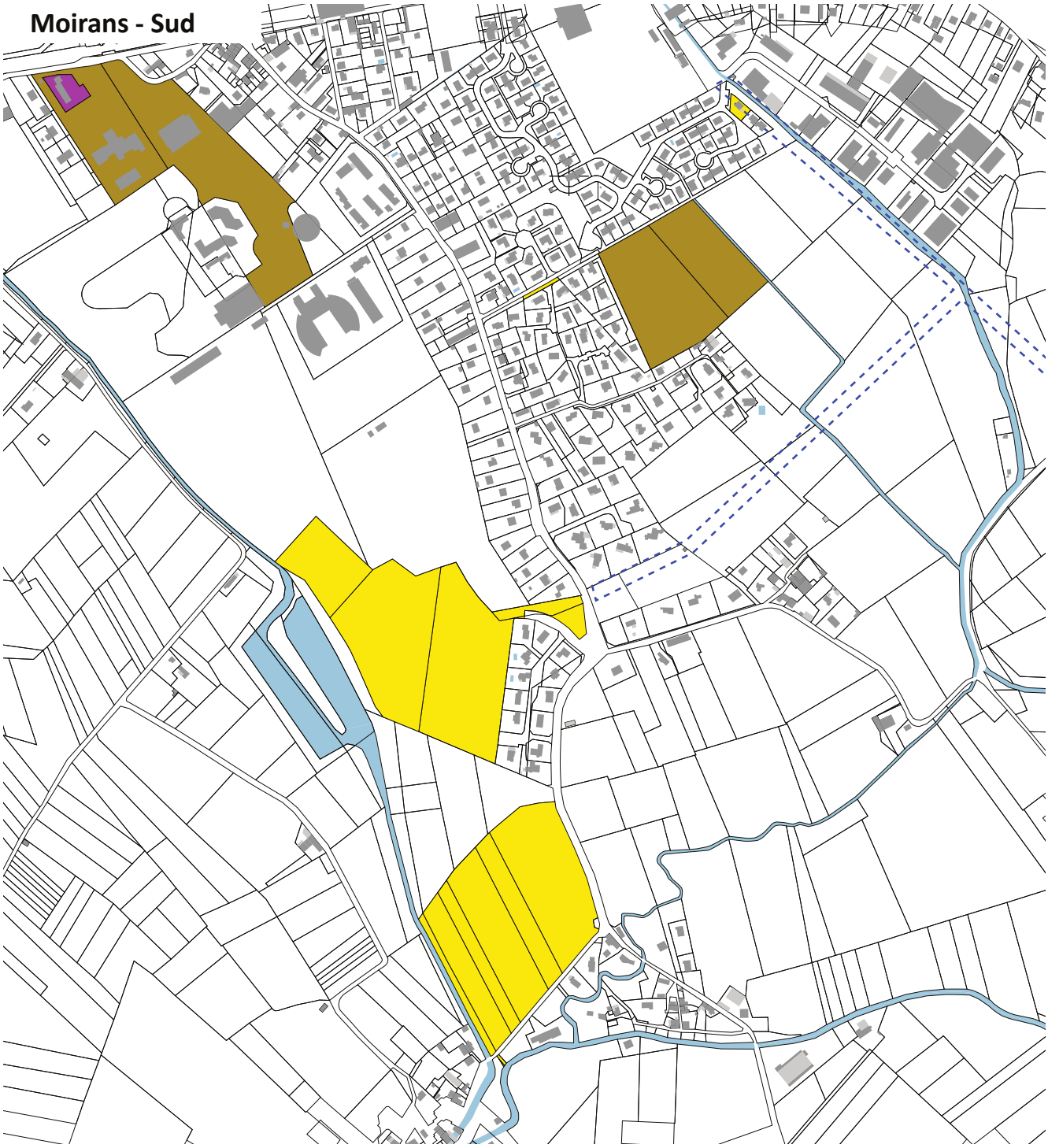
Carte 5.28 - Transactions communales, Paladru



Carte 5.29 - Transactions communales, Moirans, Centre

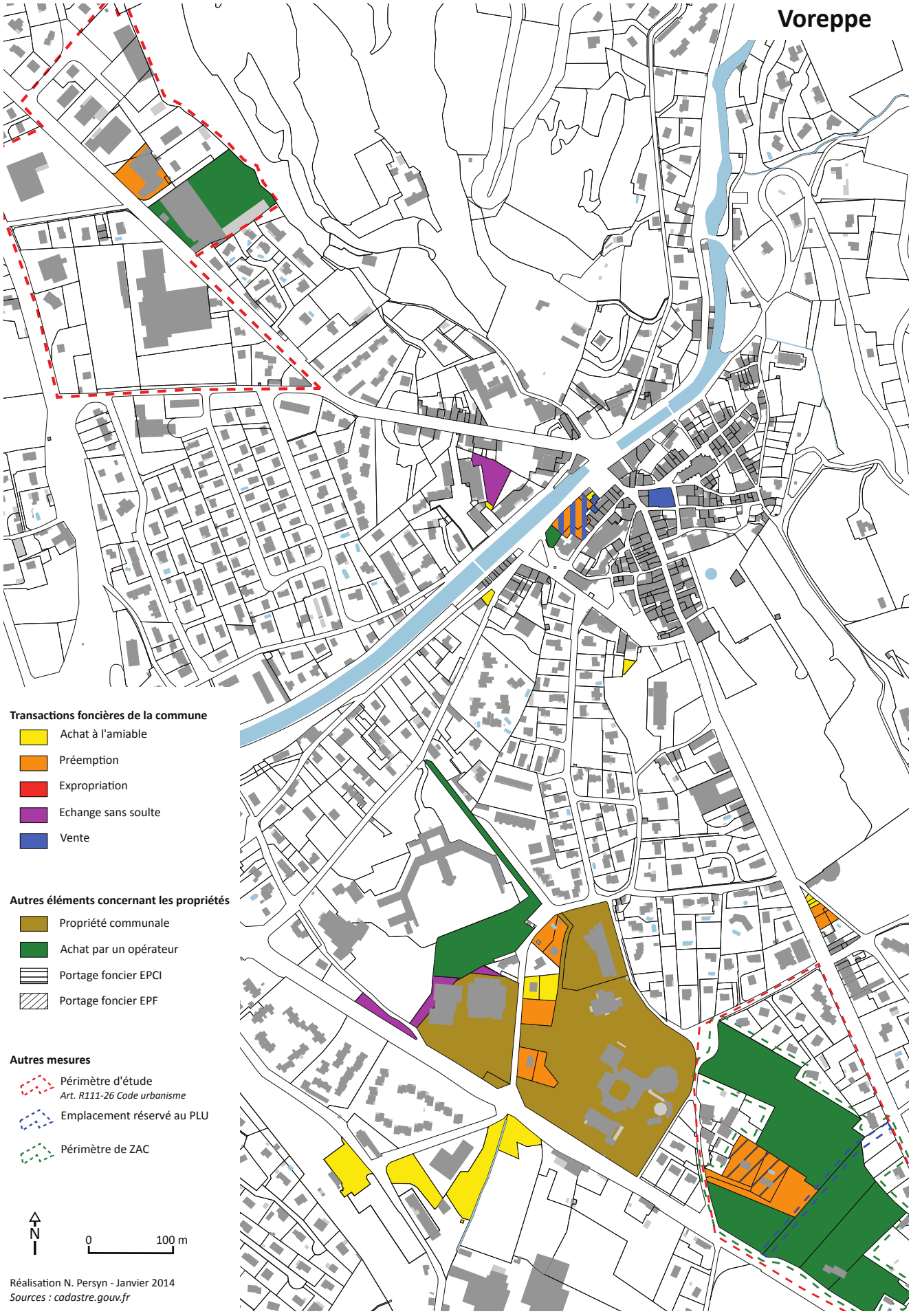


Carte 5.30 - Transactions communales, Moirans, Sud



Réalisation N. Persyn - Janvier 2014 - *Sources : cadastre.gouv.fr*

Carte 5.31 - Transactions communales, Savignies



Réalisation N. Persyn - Janvier 2014
Sources : cadastre.gouv.fr

A la lecture des cartes réalisées, on peut distinguer trois degrés d'extension spatiale des contours des interventions foncières. Trois communes présentent des contours spatiaux relativement étendus : Beauvais, Moirans et Voreppe. Les transactions dans lesquelles est impliquée la commune (acquisitions, ventes, échanges) touchent tous les espaces de la commune : elles s'inscrivent à la fois dans les centres, dans les tissus périphériques constitués et dans les espaces d'extension urbaine. A Voreppe, les transactions dans le centre ne sont pas extrêmement nombreuses, mais leur nombre n'est pas négligeable. Les interventions de la commune sont cependant orientées selon l'axe de décentrement identifié lors de l'analyse du plan local d'urbanisme. En plus des acquisitions dans le cadre de la zone d'aménagement concerté de l'Hoirie, la commune a acheté des terrains à proximité du nouvel hôtel de ville et de la gare. Ces acquisitions se font à l'amiable ou par l'usage du droit de préemption, la commune saisissant des opportunités dans un périmètre qu'elle considère comme stratégique pour la production de logements à l'avenir. Les interventions dans le centre urbain sont plus nombreuses à Moirans. A Moirans elles correspondent principalement à l'opération Le Bourg et à celle de la Sadac, dans une moindre mesure étant donné le mode d'action choisi. A Beauvais, les interventions dans le centre sont rares. Mais la commune fait preuve d'une activité importante dans les tissus constitués périphériques, notamment dans le cadre du projet de rénovation urbaine de Saint-Jean. Ce n'est pas le cas de Moirans dont les interventions en dehors du centre sont dirigées vers des extensions urbaines. A Beauvais, la majorité des interventions concerne le sud de la commune, ce qui correspond à ce que nous avons vu dans le plan local d'urbanisme, qui fait de cette partie de la commune un espace de développement privilégié. A Moirans, on remarque que des emprises importantes ont été acquises au sud, dans des zones qui ne sont pas classées comme constructibles au plan local d'urbanisme. En toute logique nous n'aurions donc pas dû en tenir compte ici. Mais en réalité, ces acquisitions sont indirectement liées à des projets de logements. Pour les parcelles les plus au sud, il s'agit d'une acquisition de 2008, dans le but de disposer de terrains pour réaliser ce que le maire envisage comme un écoquartier. Cependant ce projet semble totalement abandonné, puisqu'en dehors de l'entretien avec l'élu, nous n'en avons trouvé mention nulle part. Les parcelles au nord des premières sont des réserves foncières qui peuvent permettre de compenser la disparition de zones humides que pourrait entraîner dans le futur la réalisation de l'opération La Perelle, au sud de la gare. Dans les deux cas, il se dessine donc une logique de réserve foncière, qui consiste à acheter des terrains à bas coût (ici les acquisitions ont été réalisées au prix du terrain agricole, entre 1,75€ / m² et 2€ /m²) pour en disposer plus tard. A Beauvais et Moirans on remarque enfin une série d'acquisitions isolées et ponctuelles, qui correspondent à une ou deux parcelles tout au plus, et qui ne sont pas le support d'opérations importantes : ce sont des acquisitions d'opportunité, qui s'inscrivent souvent dans une logique de résorption de l'habitat insalubre, ou dans la libération de parcelles occupées par des ruines ou des bâtiments voués à disparaître pour faire place à du logement (garages, ateliers, petits entrepôts, etc.).

On distingue ensuite deux communes, Milly et Savignies, dont les interventions foncières sont relativement peu étendues spatialement, dans le sens où elles ne concernent que les extensions urbaines et non tous les types d'espaces de la commune. Savignies intervient très

peu en acquisition, en raison de son choix de l'approche opérationnelle pour développer l'opération du Clos des Grès. Elle a cependant cédé une emprise importante dans l'opération. A Milly, on ne trouve qu'une seule acquisition communale, qui correspond à l'opération La Cavée. Dans les deux cas, on se situe en extension immédiate. A Milly on observe cependant une activité importante dans le sud de la commune, autour des étangs de Savignies. Il s'agit de la vente massive de propriétés communales occupées par des cabanes de pêche et vendues à leurs occupants. Dans les deux communes, on ne trouve aucune acquisition ponctuelle comme observé précédemment : l'intervention se concentre sur les opérations, sans s'inscrire dans d'autres logiques.

Enfin à Allonne et Massieu, les acquisitions ou ventes sont quasiment inexistantes, à tel point que pour Massieu nous n'avons pas réalisé de carte puisque celle-ci aurait été vide. A cela rien d'étonnant, puisque ce sont les deux communes qui ne sont engagées que dans le laisser-faire.

3.2 - Peu de logiques de réserves foncières

On trouve peu de logiques de réserves foncières dans les communes étudiées. Ces logiques auraient pu se lire sur les cartes à travers de grandes emprises acquises par les communes, notamment en extension urbaine. Moirans et Beauvais font exception. A Moirans nous avons déjà vu que certaines parcelles au sud de la commune avaient été acquises selon cette logique. A Beauvais, la commune intervient très régulièrement pour acquérir des parcelles dans le secteur Marissel, dans l'est de la commune. Cet ensemble parcellaire extrêmement morcelé est actuellement occupé par des jardins. La commune cherche à acquérir l'ensemble des terrains en préemptant dès qu'un terrain est mis en vente. La destination finale de ces terrains n'est pas extrêmement claire, en tout cas pour nous. Les terrains sont classés en 2AU au plan local d'urbanisme, avec un coefficient d'occupation des sols nul, et devraient donc à terme pouvoir accueillir une opération de logement. Cependant, il est fait parfois mention de la volonté d'acquérir ces parcelles dans le but de « laisser respirer »[23] le quartier Marissel, et donc de se rendre propriétaire des terrains pour éviter des opérations de construction. Les élus précisent ainsi que « le zonage 2AU n'interdit absolument pas de faire des jardins familiaux ». Mais à nouveau, quelques mois plus tard, l'adjoint à l'urbanisme de Beauvais évoque en conseil municipal la « réserve foncière communale visant à l'aménagement futur d'une zone d'habitat »[24]. Il semble bien qu'à terme la volonté des élus soit de réaliser une opération d'ensemble pour construire des logements. De même, les surfaces importantes acquises dans l'ouest de la commune, à proximité de la zone d'aménagement concertée des Tisserands constituent des réserves foncières. La commune achète là des terrains principalement agricoles, parfois à l'abandon, ainsi que des terrains loués à des particuliers pour des jardins individuels. Cette importante réserve foncière (plus de 7 hectares), est constituée en vue du prolongement à long terme de l'opération des Tisserands.

23. Conseil municipal du 25 mai 2007, commune de Beauvais.
24. Conseil municipal du 16 novembre 2007, commune de Beauvais.

En dehors de ces deux exemples de Moirans et Beauvais, on ne rencontre pas de logique de réserve foncière dans les communes étudiées. Cette approche est d'ailleurs aujourd'hui très peu développée en France (Gridauh, 2012 ; Persyn, 2013). Cela s'explique surtout par son coût immédiat pour la collectivité. A long terme, dans un marché en hausse, les économies voire les gains réalisés par la collectivité peuvent être (très) importants puisque le prix de revente est supérieur à celui de l'achat. Mais la commune doit tout de même engager une trésorerie qui peut s'avérer importante au moment de l'achat, et elle doit également payer le portage des terrains, ce qui peut avoir un coût élevé.

Cette absence de réserves foncières confirme plus généralement l'absence de pratiques foncières spatialement étendues dans la plupart des cas étudiés. Les communes interviennent principalement selon des logiques d'opérations, opérations qui sont déjà localisées pour la plupart. En d'autres termes, quand on observe les interventions à l'échelle communale, les pratiques foncières ne semblent pas répondre à des logiques spatiales spécifiques. Ce point est extrêmement important : cela confirme que le foncier reste un objet technique, qui vient en soutien d'autres politiques, ici celles du logement, pour lesquelles la dimension spatiale est intégrée à la définition des politiques. L'espace n'est pas un élément de définition des pratiques foncières, et la question de la localisation des interventions n'intervient pas comme un élément du choix des outils ou des modes d'action. On n'observe pas de véritable différenciation des pratiques foncières dans l'espace : les modes d'action présentés au chapitre précédent semblent pouvoir s'appliquer indifféremment à des tissus constitués et à des espaces agricoles et naturels, à des localisations plus ou moins valorisantes sur le plan foncier et immobilier. On retrouve des logiques spatiales à une échelle plus fine, dans le cadre d'une opération : nous avons montré dans le chapitre précédent les choix d'acquisition de parcelles stratégiques, de localisation précise des périmètres d'étude et des emplacements réservés, ainsi que les logiques de constitution de l'emprise d'une opération, et nous verrons dans le chapitre suivant l'importance du morcellement parcellaire. A l'échelle du territoire communal, les pratiques foncières ne font que s'inscrire dans les logiques spatiales définies par le plan local d'urbanisme selon des préoccupations d'urbanisme et d'aménagement.

Cependant, à Voreppe, Beauvais et Moirans, on observe des pratiques qui s'incrivent en partie dans une logique spatiale. Une grande partie des interventions foncières de Voreppe s'inscrivent dans un axe orienté vers la gare. On trouve là une logique spatiale qui n'est pas celle de la simple localisation d'une opération. Il s'agit pour la commune d'initier et de maîtriser les évolutions de cet espace, ou plutôt de cet axe, en agissant avant tout sur le foncier. Il ne s'agit pas simplement d'une mise en œuvre du plan local d'urbanisme, d'autant plus que ces acquisitions ont commencé avant l'élaboration du document d'urbanisme. La commune a également envisagé un moment, autour des années 2010-2012, de mettre en place une zone d'aménagement différé, à l'ouest et au sud de la gare, toujours selon cette logique de recentrement vers la gare. Cette zone d'aménagement différé aurait été localisée sur des parcelles proches de la gare, parcelles qui sont agricoles, et également industrielles. La zone d'aménagement différé permet de bloquer les prix

fonciers à l'existant pour quatorze ans[25]. Les terrains concernés étant relativement peu chers, la zone d'aménagement différé aurait montré la volonté de prendre en compte les possibilités de valorisation foncière créées par le futur développement résidentiel du secteur. Il n'aurait pas été question alors de soutenir une opération précise par une intervention foncière, mais encore une fois de maîtriser, par des décisions concernant le foncier, les évolutions de cet espace dont la localisation (proche de la gare) et la nature (terrains agricoles et industriels) sont particuliers. C'est donc un acte foncier avant tout qui vient afficher et définir une politique publique qui prend en compte l'espace. Cette zone d'aménagement différé n'a finalement pas été mise en place, notamment parce que la commune semble souhaiter privilégier le maintien de l'activité agricole sur le long terme, abandonnant pour l'instant l'idée d'y développer du logement ou des activités. Les réserves foncières de Moirans et surtout de Beauvais visent également à contrôler les évolutions d'un espace en passant avant tout par des interventions foncières. A Moirans elles ne représentent cependant pas une surface très importante, et leur raison d'être n'est qu'indirectement lié à la production de logements (compensation de zones humides). De même à Beauvais, on ne peut être certain de la vocation de ces réserves.

*

* *

Ce chapitre nous a permis de noter la grande diversité de pratiques foncières qui existe au sein des communes françaises étudiées. Cette diversité fait écho à la variété des outils utilisés pour garantir mobilisation et maîtrise foncières, qui s'inscrivent dans différents registres. De plus, ces outils peuvent être utilisés de manière différente selon les communes ou les opérations. L'acquisition foncière, outil foncier par excellence, peut ainsi être utilisée comme un outil de mobilisation et de maîtrise, ou uniquement comme un moyen de maîtrise foncière. Chaque commune compose son cocktail d'outils pour assurer à sa manière mobilisation et maîtrise foncières, avec plus ou moins de succès.

Il est alors évident qu'il n'existe pas de modèle par défaut, qui constituerait une recette tout faite utilisée de manière quelque peu aveugle, ce qui renvoie à l'hypothèse 3[26]. Si, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, l'interventionnisme reste encore aujourd'hui un horizon presque idéalisé, il n'est pas uniforme, et certaines communes savent s'en abstraire, quand d'autres

25. L'article L.213-4 du Code de l'urbanisme stipule que « La date de référence [pour fixer le prix] est, pour les biens compris dans le périmètre d'une zone d'aménagement différé : la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la zone d'aménagement différé lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ». Jusqu'en 2010, la période de validité des zones d'aménagement différé était de 14 ans. La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a raccourci cette période à « six ans renouvelable » (Article 6).
26. « Malgré leur caractère techniques, les politiques foncières communales ne constituent pas des réponses automatiques aux enjeux identifiés. ».

l'adaptent à leurs besoins et contraintes. Bien que l'observation porte sur des agglomérations moyennes et sur des communes majoritairement de petite taille, on relève de véritables choix, qui s'inscrivent dans une démarche rationnelle et qui révèlent une connaissance fine des outils, de leurs limites et de la manière dont ils peuvent se répondre.

Dans la plupart des cas, les pratiques foncières des communes se déploient au sein du périmètre communal sans que la nature de l'espace sur lequel elle s'applique soit prise en compte. Les pratiques foncières ne s'appuient pas sur une échelle plus large, qui conduirait à une réflexion en termes de localisation en extension urbaine ou renouvellement, à proximité ou à distance des transports en commun, etc. On ne peut cependant pas parler de pratiques foncières « hors-sol », puisque nous le verrons dans le chapitre suivant, le morcellement du parcellaire notamment est une donnée primordiale des choix communaux. Les pratiques foncières s'inscrivent dans les espaces investis par d'autres politiques (habitat principalement), ce qui confirme leur caractère éminemment technique, de soutien à ces autres politiques (cf hypothèse 3). Nous avions vu au chapitre 3 que les communes n'affichaient pas de politiques foncières pour l'ensemble de leur territoire. Nous voyons également que les pratiques ne se déploient pas véritablement dans l'espace ni ne prennent en compte l'espace comme une donnée d'élaboration, en dehors de quelques cas de réserves foncières. Cela revient encore une fois à nuancer l'hypothèse 2 : ce n'est pas uniquement en raison de leur caractère technique que les pratiques foncières ne sont pas exprimées comme des politiques publiques à part entière, mais aussi parce qu'elles ne se déploient pas sur l'ensemble du territoire communal comme des politiques véritablement spatialisées.

Conclusion de la partie 1 : Les politiques foncières communales, un échec généralisé ?

1 - Des pratiques aux politiques

Nous pouvons, au terme de cette première partie de la thèse, tirer un certain nombre d'enseignements de l'étude des pratiques foncières communales. Elles sont construites à partir d'une appréhension fragmentée du problème foncier local, les enjeux de mobilisation et de maîtrise foncière n'étant pas perçus de manière globale ni de manière similaires dans les différentes communes. Quand certaines appréhendent la question foncière à travers le droit des sols, d'autres le font via les acquisitions publiques essentiellement. De même, la volonté de maîtrise ne s'applique pas toujours aux mêmes objets (forme, programme, prix, etc.), et s'exprime essentiellement par le biais de problématiques opérationnelles, de manière ponctuelle. Cette appréhension fragmentée du problème foncier local n'empêche pas l'existence de pratiques foncières. Les décisions et interventions communales en lien avec les objectifs de mobilisation et de maîtrise foncières dessinent des modes d'action, qui reposent des outils variés, et sur des utilisations variées de ces outils. A partir de l'ensemble des outils et procédures à leur disposition, les communes étudiées sont capables, par une connaissance fine de leur fonctionnement, de composer des « cocktails » d'outils cohérents et se renforçant mutuellement. Nous avons pu inscrire les interventions des municipalités néerlandaises dans les modes d'actions identifiés pour les cas français : même si les outils ne sont pas identiques, il existe d'importantes similitudes dans les pratiques. L'interventionnisme n'est plus la règle aux Pays-Bas, et les cas de Nimègue et Beuningen ont montré les limites importantes de ce mode d'action. Les autres municipalités ont su s'adapter à un nouveau contexte et trouver d'autres moyens de mobilisation et de maîtrise foncière.

Ces pratiques foncières peuvent-elles être qualifiées de politiques foncières ? Nous considérons que ce qui distingue une politique d'une pratique, c'est avant tout l'existence d'un programme d'action, appliqué de manière systématique. La mise en récit d'une pratique peut également lui conférer le statut de politique, mais toutes les politiques ne sont pas forcément affichées comme telles. Le tableau ci-dessous indique si les communes étudiées mettent en place des politiques foncières à part entière, ou si leurs interventions ne constituent que des pratiques.

Commune	Type	Caractéristiques	Systématisé sur l'ensemble de la municipalité
Allonne	*Pratique*	Très peu d'interventions.	Non
Beauvais	**Politique**	Programme systématique de lotissements municipaux.	**Oui**
Beuningen	**Politique**	Politique foncière active sur l'ensemble du territoire municipal (interventionnisme).	**Oui**
Groesbeek	**Politique**	Programme stratégique pour l'opération Dorpsstraat-Mariëndaal.	Non
Massieu	*Pratique*	Très peu d'interventions.	Non
Milly-sur-Thérain	**Politique**	Un programme d'action est définit en amont pour l'opération La Cavée, qui correspond au mode d'action interventionniste avec portage foncier.	Non
Moirans	**Politique**	Programme d'action revêtant un caractère stratégique décidé en amont pour les deux opérations.	Non
Nimègue	**Politique**	L'opération Waalsprong fait office de politique foncière à elle toute seule : concentration de la production de logement et politique foncière active (interventionnisme).	**Oui**
Paladru	*Pratique*	Pas de véritable programme d'action. Les décisions sont très incrémentales et ne suivent pas une orientation stratégique claire.	Non
Savignies	**Politique**	Programme d'action cohérent définit en amont du lancement de la ZAC. La politique foncière correspond à l'approche opérationnelle.	Non
Voreppe	**Politique**	Logique de contrôle des mutations par les outils fonciers dans un secteur donné. L'approche opérationnelle dans le cas de l'Hoirie complète le programme.	Non
Wijchen	**Politique**	Systématisation de l'encadrement réglementaire avec acquisitions stratégiques sur l'ensemble de la commune.	**Oui**

La majorité des collectivités étudiées mettent en place de véritables politiques foncières. Le degré de cohérence de ces politiques et le nombre de projets qu'elles concernent peut varier. Dans les cas d'Allonne, de Massieu et de Paladru, les interventions communales ne dessinent pas des politiques mais seulement des pratiques. A Allonne et Massieu, les interventions sont trop peu nombreuses pour qu'on puisse les considérer comme construisant une politique. Dans le cas d'Allonne, l'absence de politique ne signifie pas l'absence de choix : le laisser-faire est délibéré. Dans le cas de Massieu, on peut à peine parler de pratique, en raison de la quasi absence d'interventions foncières. A Paladru, si ces interventions sont nombreuses, nous

estimons qu'elles ne correspondent pas à un programme qui aurait été définit en amont. Le projet Cœur de village connaît de nombreuses évolutions qui en change régulièrement la nature. Si la commune a choisi l'interventionnisme, elle ne s'est pas donné les moyens de réellement le mettre en œuvre en mettant en cohérence ses décisions et interventions.

Dans les autres communes les interventions sont réellement cohérentes pour la plupart, les outils se renforcent mutuellement pour garantir mobilisation et maîtrise foncières. Dans certains cas, la politique foncière se déploie à l'échelle du territoire municipal. Ces cas ne se rencontrent qu'aux Pays-Bas. Beuningen applique une politique foncière active (interventionnisme) sur l'ensemble de son territoire, contraignant tous les opérateurs à intervenir sur des terrains municipaux. A Nimègue, l'interventionnisme dans l'opération Waalsprong ne s'applique pas forcément au reste du territoire. Mais la concentration de l'intervention et des moyens publics sur un site, qui absorbe une grande majorité de la production de logements sur plusieurs décennies peut être considérée comme une manière d'étendre à l'ensemble de la municipalité la politique foncière. A Wijchen, l'encadrement réglementaire est systématisé depuis trente ans, la municipalité achetant régulièrement de petites parcelles dans l'ensemble du territoire pour pouvoir mettre en place ce mode d'action foncière. Ces conclusions sont cohérentes avec les observations du chapitre 1 : aux Pays-Bas la question foncière est appréhendée de manière plus globale et systématique qu'en France. Beauvais peut être intégrée dans cette catégorie, puisque l'interventionnisme dans le cadre de lotissements municipaux est quasiment systématique. Cette politique foncière est amenée à changer, notamment dans le cadre de la zone d'aménagement concertée de la vallée du Thérain.

Dans les autres communes française, les politiques foncières prennent sens uniquement à l'échelle des opérations. Dans le cas de Moirans, chacune des deux opérations est ainsi soutenue par une politique foncière spécifique, qui correspond à un mode d'action particulier. Les politiques foncières françaises ne couvrent pas l'ensemble des projets qui émergent sur le territoire communal. Mais elles sont bien des politiques publiques, qui prennent sens dans le cadre d'opérations, et non, comme dans les trois cas néerlandais, dans le cadre de la gestion de l'espace communal. Nous l'avons vu au chapitre 3, si le plan local d'urbanisme fixe un cadre spatial aux pratiques foncières, celles-ci ne s'y déploient pas entièrement. Il n'existe pas dans ces communes de politique à l'échelle de la commune, notamment parce que le problème foncier local n'est pas appréhendé de manière globale, mais plutôt opération par opération. Cela s'accorde également avec le caractère technique des politiques foncières : elles ne valent pas pour elles-mêmes, mais sont destinées avant tout à la mise en œuvre d'opération définies dans le cadre des politiques de logement et d'aménagement. On comprend alors que les politiques foncières ne soient pas perçues comme telles par les observateurs extérieurs, qu'il s'agisse des observateurs locaux (établissements publics fonciers, techniciens de l'intercommunalité ou de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise par exemple), ou plus globalement, à une échelle nationale, des administrateurs de l'État ou des chercheurs qui s'intéressent à la question. Et ce d'autant plus qu'aucune des collectivités rencontrées ne met en récit sa politique foncière (chapitres 1 et 3). La grande diversité des pratiques foncières communales, leur confinement à des opérations ou des localisations très précises au sein du périmètre communal, l'absence

d'affichage en tant que politiques publiques, posent un voile entre ces pratiques ultra-locales que notre méthode nous a permis d'analyser, et leur perception au niveau national. Il est en effet difficile, sans une analyse de la succession d'une multitude de petites décisions qui dessinent ces politiques foncières, de leur donner un sens général, qui permettrait de faire le portrait à un instant donné, des politiques foncières communales en France.

2 - Un constat d'échec à nuancer

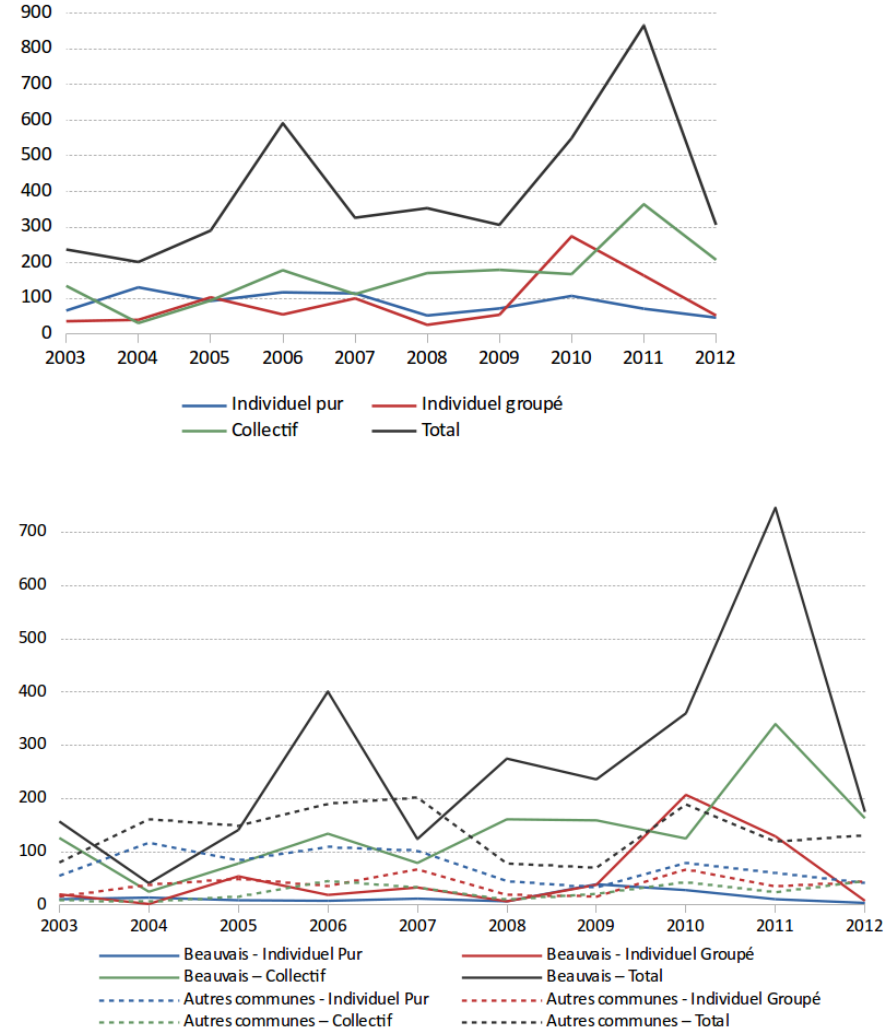
Dans plusieurs des cas étudiés, les politiques foncières des communes semblent ne pas véritablement porter leurs fruits. Les opérations connaissent des difficultés majeures, voire sont des échecs[1]. Est-ce à dire que les communes ne parviennent pas à surmonter les difficultés de la mobilisation et de la maîtrise foncière ?

Observons rapidement l'ensemble de la production de logement dans les territoires étudiés. Les données produites par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie via la base Sitadel[2] nous permettent de connaître le nombre de logement produits chaque année.. Les graphiques ci-contre présentent cette production dans l'ensemble des deux intercommunalités étudiées, en distinguant les différents types de logement ainsi que le rôle joué dans cette production par les communes urbaines et les autres communes.

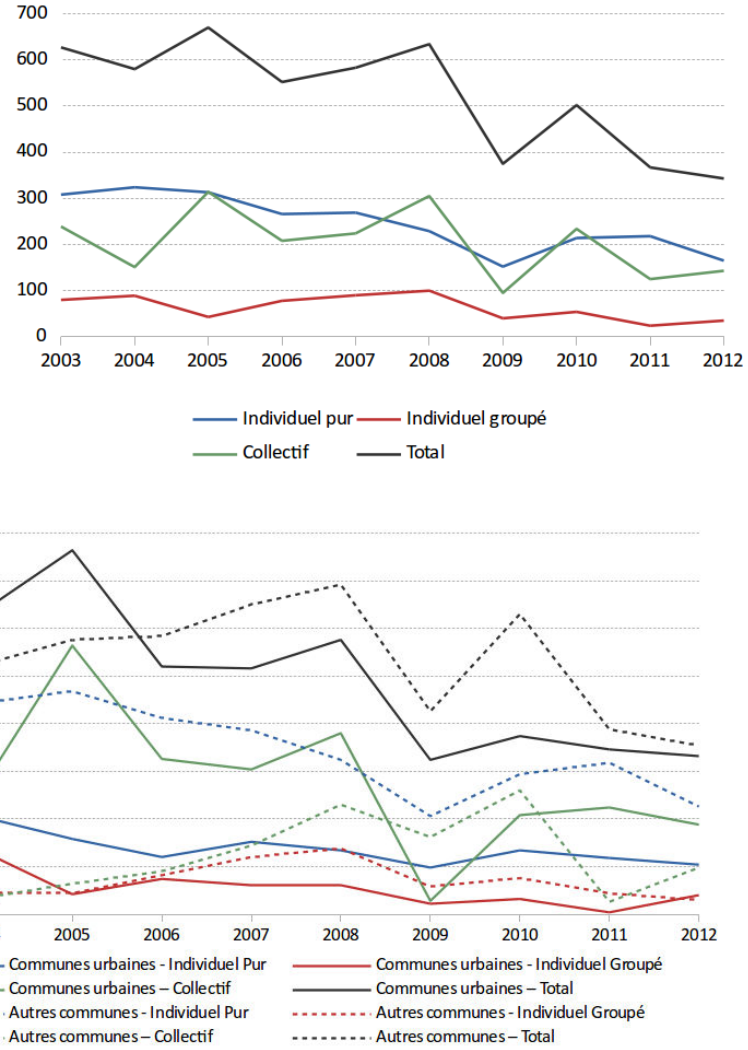
On remarque d'abord une différence majeure entre les deux intercommunalités étudiées : alors que le Beauvaisis voit le rythme de production de logements augmenter globalement entre 2003 et 2012, avec un pic marqué en 2011, le rythme est en baisse régulière sur la même période dans le Voironnais. Cette différence n'est selon nous pas attribuable à des différences en termes de politiques foncières. Nous l'avons vu, les pratiques sont similaires dans les deux intercommunalités, et les différences entre les communes d'une même intercommunalité sont aussi importantes que les différences entre les deux intercommunalités. Ce sont plutôt des marchés immobiliers différents qui caractérisent les deux intercommunalités : c'est bien le marché qui reste directeur de la production de logements et les politiques foncières, en l'état, ne peuvent pas grand-chose face aux tendances du marché, notamment parce qu'elles ne sont déployées que sur des espaces très restreints et ne concernent qu'une petite partie de la production. Ces politiques foncières semblent pouvoir, comme dans le cas du Beauvaisis, accompagner un marché relativement dynamique, mais elles ne peuvent redynamiser un marché stagnant ou déclinant comme semble le montrer la baisse de production dans le Voironnais.

1. L'opération Cœur de village à Paladru n'est toujours par sortie de terre après plus de dix ans. Les opérations de l'Hoirie à Voreppe et de Sadac à Moirans ont connu des périodes d'arrêt qui ont rallongé les délais de manière importante. A Beauvais, l'opération Agel n'a pas été maîtrisée comme la commune l'aurait souhaité. A Milly et Savignies, les opérations en cours connaissent d'importantes difficultés de commercialisation.
2. www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/logement-construction/s/construction-logements.html

Graphique 5.30 - Production de logement en Beauvaisis entre 2003 et 2012.
Source : Sitadel, 2014



Graphique 5.31 - Production de logement en Voironnais entre 2003 et 2012.
Source : Sitadel, 2014



Les communes urbaines sont ici les communes de plus de 3500 habitants

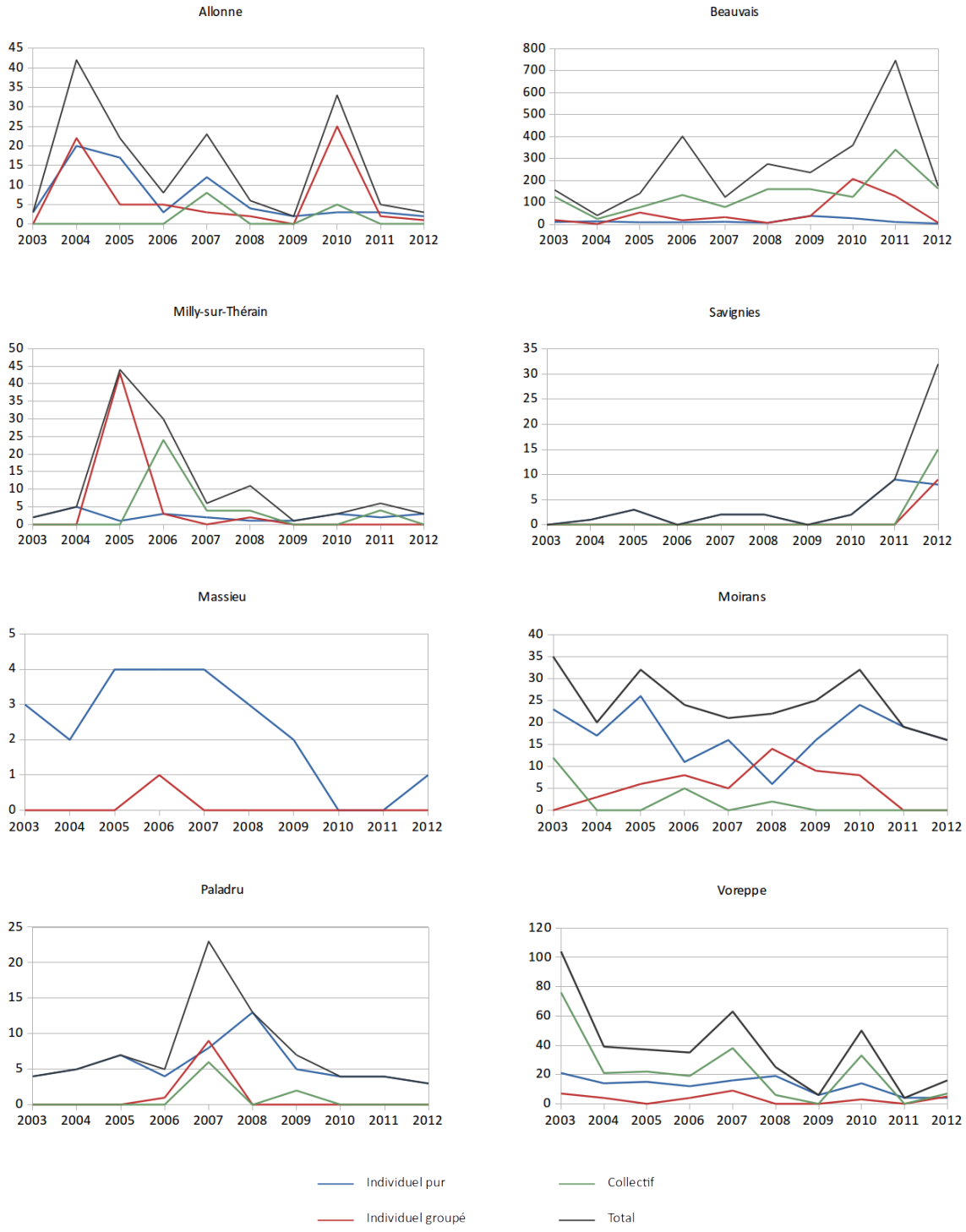
Le Voironnais est de plus marqué par une importante production en individuel pur, qui correspond à peu près à la construction par des particulier hors de toute procédure de lotissement, ou à ce que l'on nomme « diffus » dans la littérature (Castel, 2006 ; Vilmin, 2008 ; Castel, 2010). Une grande part de la production de logements semble échapper à la maîtrise de la collectivité, même si nous l'avons vu, le laisser-faire peut correspondre à un choix politique assumé si le marché propose les produits qu'attend la collectivité.

En Beauvaisis, la part de l'individuel pur est moins importante que celle du collectif depuis 2006. Cette part de la production stagne, alors que le collectif et l'individuel groupé connaissent une hausse du rythme de production (moins marquée pour l'individuel groupé). Mais la production en collectif ou en groupé ne signifie pas forcément une maîtrise plus forte, comme l'a montré le cas de la zone d'aménagement concerté Saint-Quentin à Beauvais. De plus, cette production supplémentaire en collectif et individuel groupé est située dans la commune de Beauvais. Dans les autres communes, l'individuel pur reste, sur l'ensemble de la période, la production dominante. Beauvais est la commune directrice du marché de la production de logement, en raison de son poids démographique. La production y a fortement augmenté jusqu'en 2010-2011, où se font sentir les premiers effets de l'opération Agel, sans oublier plusieurs opérations entièrement privées dans le centre, ou le lotissement Beaulieu. Dans les autres communes, la tendance est à la stagnation pour les trois types, qui suivent les mêmes mouvement sur la période, avec même une légère baisse du rythme pour l'individuel pur. Ces cycles identiques pour les trois produits sont le signe que c'est le marché qui oriente la production, et non les opérations où intervient la puissance publique, qui connaissent des cycles plus longs et plus marqués.

En Voironnais, le collectif est à la baisse dans les communes urbaines, ce qui traduit la difficulté de ces communes à mener des opérations, comme le confirment les cas de Moirans et Voreppe. Alors que la production des communes urbaines était supérieure en début de période, ce n'est plus le cas à partir de 2006. La production est en baisse aussi dans les petites communes, mais celles-ci ont augmenté leur production de collectif jusqu'en 2010, ce qui correspond peut-être à la prise en compte dans ces communes de l'injonction à la densification, issue de la législation et des documents-cadres (schéma directeur, programme local de l'habitat). Mais à la fin de la période, c'est l'individuel pur dans les petites communes qui représente la production la plus importante : est-on face à un échec généralisé des politiques publiques ? De fait, on est loin là des objectifs des grands documents-cadres, qui prônent un recentrement de la production, et une densification des opérations[3]. Même si individuel pur ou diffus ne sont pas synonymes d'absence de maîtrise, il s'agit néanmoins d'une production qui répond peu aux objectifs de développement durable tels que fixés dans les schémas de cohérence territoriale ou les programmes locaux de l'habitat. Ainsi, peut-on considérer qu'en Voironnais, les collectivités n'ont pas été en mesure de contrôler la mobilisation foncière, en termes quantitatif comme en termes de localisation. Mais il faut surtout considérer que c'est le marché qui favorise ce type de production : les prix étant inférieurs dans les communes rurales, la production s'oriente vers les

3. Même si cela n'est pas toujours valable, la production de logement individuel pur est souvent beaucoup moins dense que celle des logements individuels groupés.

Graphique 5.32 - Production de logement dans les communes étudiées entre 2003 et 2012. *Source : Sitadel, 2014*



communes du nord, mais aussi vers d'autres intercommunalités plus au nord ou plus à l'ouest, selon un schéma classique d'éparpillement de l'urbanisation.

Les opérateurs privé ont aussi tendance à privilégier des petites opérations peu denses, qui présentent un risque moindre : « Les simulations montrent que réaliser quelques logements de plus aujourd'hui dans une opération n'est pas forcément un bon calcul pour l'opérateur, lorsque les surcoûts de la densification (construction, fiscalité, portage, commercialisation), ne compensent pas les quelques mètres carrés de plus réalisés » (Castel, 2007, p. 96). Ce risque de la densification semble également affecter les communes, qui investissent pour maîtriser des projets plus complexes. Mais force est de constater que les politiques mises en place ne sont pas toujours en mesure de réduire ce risque. A cela il faut ajouter que les agglomérations moyennes ne sont pas très attractives pour des opérateurs d'envergure nationale ou du moins régionale, qui seraient capables (financièrement et techniquement) de mener ces projets complexes.

L'échec des communes n'est pas un échec à mener des politiques foncières, il est avant tout un échec à contrôler les tendances lourdes du marché. En Beauvaisis, on pourrait penser que la mobilisation est plus efficace et en adéquation avec les principes de recentrement et de densification, puisque la production de collectif augmente, notamment dans la ville centre. Mais avant d'être un effet des politiques foncières, cela s'explique, étant donné le poids de la commune de Beauvais dans l'agglomération, par l'importance du marché du collectif, et par le fait que le marché beauvaisien ne subit pas beaucoup la concurrence d'autres territoires urbains. De plus, on ne peut ici parler d'échec des politiques foncières communales parce que l'objectif de communes, comme nous l'avons vu au chapitre 1, n'est pas de maîtriser globalement la production de logements, sa répartition spatiale ou le niveau des prix : les politiques foncières communales ne sont pas des politiques de régulation des marchés. L'objectif est plutôt de contrôler certaines opérations, notamment de logement social.

Dans les huit communes étudiées, hormis Beauvais et Voreppe, c'est généralement la production de logements individuels qui l'emporte, et notamment celle des logements individuels purs. C'est le cas même à Moirans, où nous avons vu que deux opérations relativement importantes sont en cours, mais n'ont pas encore abouti. Encore une fois, nous ne pouvons faire d'amalgame entre l'individuel pur et l'absence de politique foncière des communes. Mais la production majoritaire qui ressort des graphiques ne correspond à l'évidence pas à celle des opérations analysées au chapitre 4, pour lesquelles de véritables politiques foncières ont été mises en œuvre. En somme, à travers ces projets étudiés, nous voyons que les communes répondent aux injonction de production d'opérations denses et maîtrisées, en accord tant avec les principes des schémas de cohérence territoriale qu'avec ceux du développement urbain durable. Elles utilisent des outils variés et construisent des politiques cohérentes opération par opération. Dans certains cas, cela est efficace, mais souvent les opérations rencontrent des difficultés, qui sont du principalement au fait que le marché reste directeur de la production, et que les communes ne parviennent pas à adapter les opérations, ni à s'abstraire du marché pour mener à bien ces opérations (dans le cas du logement social). Mais les communes, en dehors de ces opérations,

conservent encore une part de production en diffus, moins maîtrisée, parce que cette production permet d'assurer un certain dynamisme démographique nécessaire à la vie communale. On se situe alors dans le laisser-faire, c'est à dire dans des produits que les opérateurs privés et les particuliers fournissent sans trop de difficultés, mais qui ne correspondent pas à ces grands objectifs de la planification. S'investir et investir dans des politiques foncières s'avère ainsi risqué pour les communes, et l'on comprend que ne pas élaborer systématiquement de telles politiques puisse être une position, non uniquement de facilité, mais également de bon sens.

*

* *

Laissons pour l'instant de côté ce que les communes *ne font pas*, pour revenir au cœur de notre analyse, qui concerne ce que *font* les communes en matière de mobilisation et de maîtrise foncière. Après cette première partie consacrée à la mise en évidence des pratiques foncières, il nous faut maintenant analyser plus avant les raisons qui expliquent les choix communaux et essayer de déterminer pourquoi les communes font ce qu'elles font, et peut-être comprendre les difficultés et échecs évoqués ci-dessus. Après les questions du *quoi* et du *comment*, posons celle du *pourquoi ?*

Dans le chapitre 6, nous identifions les facteurs internes à la commune qui orientent les choix communaux, et qui expliquent en partie la diversité des pratiques foncières. Dans le chapitre 7, il s'agit de déterminer dans quelle mesure les autres acteurs publics, par des interventions directes ou d'autres incitations, peuvent orienter les choix communaux, ou faire émerger de nouvelles pratiques foncières locales. Nous abordons alors la question importante des intercommunalités et des établissements publics fonciers. Les observations des chapitres 6 et 7 nous conduisent, dans le chapitre 8, à interroger le rôle que jouent deux clés de lecture classiques de la question foncière : la plus-value et la propriété privée. Enfin, dans le dernier chapitre, nous donnons un sens aux évolutions relevées dans différents chapitres, qui tendent à remettre en question les constats faits en première partie d'une diversité des pratiques foncières et de leur caractère technique.

PARTIE II

LE SENS DES POLITIQUES FONCIERES LOCALES

Chapitre 6 - Les facteurs qui orientent les choix communaux : culture de l'aménagement, état foncier, projet communal et moyens

Les cas étudiés dans la première partie nous ont mis sur la piste de facteurs internes qui contribuent à orienter les choix des communes en matière d'action foncière, et qui peuvent nous permettre d'expliquer ces choix. La manière dont ces facteurs vont jouer localement va notamment conduire à une inégale diversité de modes d'action et à définir les contours des politiques foncières communales. Nous cherchons ici à mettre en évidence les contraintes évoquées en introduction à propos de l'hypothèse 3 (« malgré leur caractère technique, les politiques foncières communales ne constituent pas des réponses automatiques aux enjeux identifiés »). Nous avons fait émerger quatre facteurs : la culture communale de l'aménagement, l'état du foncier, les attentes et exigences de la commune, et enfin les moyens. Ces quatre facteurs sont des facteurs internes à la commune : ils ne prennent pas en considération l'inscription des communes dans un jeu d'acteur à différentes échelles, ce que nous aborderons dans le chapitre suivant. Certains facteurs concernent le territoire communal dans son entier : culture de l'aménagement, attentes de la commune quand au développement de son territoire, moyens, et état des marchés fonciers (qui est intégré au facteur état du foncier). D'autres ne s'expriment qu'à l'échelle des opérations : certains éléments de l'état du foncier (morcellement parcellaire, présence de propriétés communales), les attentes de la commune pour le secteur à aménager. La manière dont s'expriment ces quatre facteurs dans chaque commune va définir les marges de manœuvres politiques de la collectivité pour choisir un mode d'action particulier. Les facteurs identifiés ici sont des éléments contextuels auxquels se rapportent les élus quand il s'agit de choisir un mode d'action. Il ne faut donc pas considérer ces facteurs comme ayant un effet automatique sur le positionnement de la commune vis-à-vis d'un mode d'action particulier. Enfin, nous accordons un statut particulier à la taille et à la situation territoriale des communes. Celles-ci sont souvent présentées dans la littérature comme des facteurs prépondérants orientant les politiques communales. Il nous semble que ce sont plutôt des facteurs indirects, qui déterminent en partie l'importance des autres facteurs dans chaque commune. C'est pourquoi nous n'aborderons ces éléments qu'en fin de chapitre. Avant de présenter séparément chacun de ces facteurs, nous donnons deux exemples de la manière dont nous les avons fait émerger.

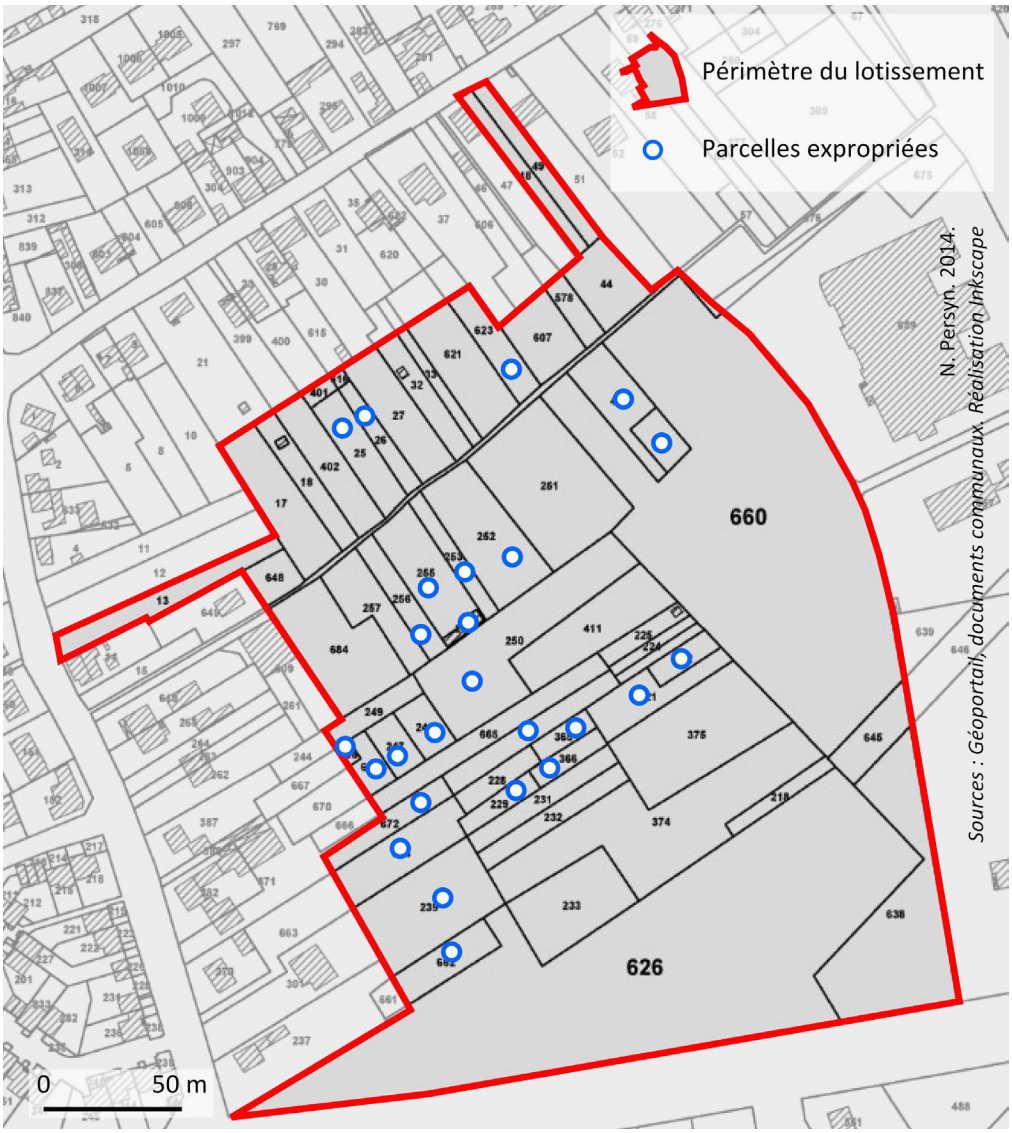
1 - Identification des facteurs à partir des exemples de Beauvais et Moirans

Les deux exemples de Beauvais et Moirans, convoqués dans le chapitre précédent pour illustrer la diversité des pratiques foncières peuvent également être utilisés ici pour faire émerger les facteurs internes qui orientent les choix communaux.

A Beauvais, la multiplication des opérations en interventionnisme peut d'abord s'expliquer par une culture locale de l'aménagement spécifique, qui fait la part belle au lotissement communal. La responsable du service foncier de la ville de Beauvais pointe cet élément : « c'est vrai que nous, vous l'avez constaté, nous la Ville, on est très lotissement. C'est un peu culturel. On a beaucoup pratiqué cet outil »[1]. Le directeur de cabinet de la maire de Beauvais a du mal à justifier l'emploi quasi-systématique du lotissement : « *C'est à quel moment que vous vous dites : là il vaut mieux faire [un lotissement] en régie ?* Et bien il n'y a pas de… Je ne saurais pas vous dire. Il n'y a pas une règle écrite. C'est aussi dû… On essaye d'avoir toujours en stock un lotissement, enfin un lotissement, des réalisations municipales, qui permet aussi de… Parce que le privé, ça dépend après du marché »[2]. Cette difficulté à justifier le choix montre en partie que ce choix s'effectue *a priori*, le lotissement s'imposant presque naturellement aux élus et techniciens. Cette culture du lotissement semble en partie issue de l'expérience acquise par la commune dans le développement de zones d'activité, notamment au début des années 2000, sous forme de lotissements : le Tilloy, les Champs Dolents, La Marette, dans le nord de la commune. Les échanges entre les services au même titre que le regroupement des services urbanisme et développement économique sous une même direction ont pu conduire, entre autres, à imposer cette unique manière de faire. Mais la culture locale n'est pas le seul facteur qui a joué à Beauvais. Pour certaines opérations, l'état du parcellaire est également entré en jeu. C'est particulièrement visible dans le cas de l'opération de la Longue Haie. Si la commune a fait le choix de l'interventionnisme et du lotissement communal, c'est aussi parce que le foncier sur ce site était très morcelé, appartenant à de nombreux propriétaires différents. Cette emprise foncière n'aurait ainsi pas pu muter spontanément, et c'est cet état de morcellement qui a poussé la commune à acquérir l'ensemble des terrain, en passant au besoin par des procédures d'expropriation. La difficulté pour un promoteur privé à acquérir tous les terrains a joué dans le choix communal : « *mais qu'est-ce qui fait la différence entre ce lotissement Beaulieu qui est fait par le privé, et la Longue Haie ?* Alors après, Beaulieu, il faut voir que ce sont les promoteurs qui avaient acheté les terrains. Parce que là il n'y a pas eu de DUP[3], donc après c'est peut-être le promoteur qui a eu une opportunité. Il y a quand même une sorte d'opportunité. Là [Longue Haie] c'est sûr que pour un promoteur c'est pas possible. Nous on avait cet outil-là de DUP, donc on l'a utilisé. *Donc vous pensez que le fait que le parcellaire ait été complexe ça a joué en*

1. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.
2. Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013.
3. Déclaration d'utilité publique, sur laquelle s'appuient les procédures d'expropriation. Il est possible, notamment dans la suite du propos, que l'interviewée souhaite plutôt faire référence au DPU, droit de préemption urbain.

Carte 6.32 - La Longue Haie à beauvais : la mobilisation par expropriation d'un parcellaire morcelé



faveur du lotissement communal ? Oui, aussi. C'est vrai que ça fait plus de gens avec qui négocier »[4]. Le lotissement Beaulieu s'est fait sur une seule parcelle, anciennement agricole, achetée par un promoteur privé. Cependant, ce facteur de l'état de morcellement foncier ne semble pas avoir joué de manière prépondérante dans tous les projets de la commune. Le lotissement des Longues Rayes, au sud du quartier Saint-Jean, s'inscrit dans un parcellaire d'origine relativement lâche de trois parcelles.

4. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013.

A Moirans, la confrontation des deux opérations peut également nous permettre de faire ressortir certains facteurs. Pour l'opération Sadac, le fait que la commune possède des tènements contigus à l'ancienne usine a conduit à l'adoption de l'encadrement réglementaire comme mode d'action : impliquée de fait dans un dialogue avec les opérateurs, la commune avait ainsi une capacité de maîtrise qu'elle jugeait suffisante. C'est pour asseoir cette position par des éléments réglementaires qu'elle a ensuite travaillé avec son plan local d'urbanisme. La commune a également écarté la possibilité de l'interventionnisme pour cette opération en raison de l'état du foncier sur le site. D'une part le prix initial des tènements de l'usine Sadac (7 millions d'euros) était trop élevé pour les finances communales : « l'acquisition foncière on pouvait pas... C'est une cour dans laquelle je ne pouvais pas jouer financièrement »[5]. D'autre part des opérateurs étaient déjà positionnés, et semblaient pouvoir réaliser l'opération. L'intervention communale n'était donc pas nécessaire à la mobilisation des terrains, le propriétaire traitant directement avec l'opérateur. Pour la Sadac, les facteurs de choix du mode d'action ont donc été le positionnement foncier de la commune sur le site, l'état du marché foncier et immobilier local et les moyens financiers : le foncier était trop cher pour la commune, mais un opérateur pensait pouvoir réaliser une opération à ce coût[6].

Dans le cas de l'opération Le Bourg, le positionnement de la commune en tant que propriétaire foncier a également joué, mais de manière moins importante. Les parcelles communales dans l'îlot concerné ont pu pousser la commune à lancer l'opération. Mais cela n'a pas été totalement déterminant dans le choix du mode d'action. L'opportunité d'acheter une partie importante de l'îlot en 2006 a par contre mis la commune sur la voie de l'interventionnisme. Mais l'élément le plus important est, comme dans le cas du lotissement de la Longue Haie à Beauvais, le morcellement du parcellaire. La mobilisation des terrains par l'initiative privée étant quasiment inenvisageable, et en tout cas n'ayant pas lieu, la commune a choisi d'intervenir. Les réticences de certains propriétaires ont fait le reste, la commune engageant des procédures de préemption et d'expropriation, et achevant ainsi d'inscrire l'action communale dans le mode d'action interventionniste. La mobilisation n'ayant pas lieu spontanément, la commune a dû utiliser les différents outils fonciers à sa disposition pour que le projet puisse émerger selon ses attentes. Ces attentes communales ont également pu jouer dans le choix de l'interventionnisme, puisque la commune voulait dès l'origine intégrer une part importante de logements sociaux. La possession des terrains et le portage d'une partie par l'intercommunalité permettaient à l'opérateur de profiter de décotes foncières communales et intercommunales.

Ces deux exemples nous ont permis d'identifier quatre facteurs, que nous allons maintenant examiner un par un : la culture de l'aménagement, l'état du foncier, les attentes communales et les moyens de la commune.

5. Entretien avec le Maire, Commune de Moirans, le 6 juin 2013
6. Rappelons tout de même que le premier opérateur, Bouygues-Cogeco s'est retiré de l'opération en 2008, et qu'un autre opérateur s'est présenté par la suite, en achetant le foncier à un coût bien inférieur (cf. chapitre 4).

2 - La culture de l'aménagement

Le cas de Beauvais a montré à quel point la culture de l'aménagement peut jouer dans les choix de la commune. La culture de l'aménagement communale correspond à un ensemble de valeurs, d'habitudes et de connaissances partagées par les individus décideurs (élus, mais aussi techniciens dans la mesure où ils conseils les élus et préparent leurs décisions), et qui influencent les choix qu'ils effectuent. En France, Viviane Claude a montré dans l'ensemble de ses travaux que les cultures professionnelles ont un impact considérable sur la manière de faire la ville et sur les formes produites (Claude, 2006 ; Claude, 2008). Ses travaux distinguent souvent des cultures professionnelles par corps ou par types de métier : géomètres, ingénieurs, architectes (Claude, 2006 ; Chadoin, Claude, 2010). D'autres auteurs, notamment des sociologues, ont adopté cette approche dont l'entrée n'est pas territoriale ou spatialisée : ces travaux montrent en général l'unité de la culture d'un groupe professionnel (Champy, 2009), et distinguent entre elles les cultures de différents groupes professionnels, entendus comme métiers, ou du moins comme groupe dont les pratiques professionnelles concernent un même objet et dont la formation est similaire (Verpraet, 1988). Dans cette démarche Viviane Claude a également abordé l'évolution temporelle des cultures professionnelles de l'aménagement, en établissant que l'histoire de l'urbanisme est aussi une histoire de ses métiers (Claude, 2006).

D'autres travaux font la part belle à l'espace, en distinguant des cultures de l'aménagement nationales ou continentales (Friedmann, 2005 ; Knieling, Othengrafen, 2009). Des travaux comparatistes ont par exemple montré les différences de culture entre la France et la Grande-Bretagne (Breuillard *et al.*, 2007). Dans cette perspective, certains ont étudié les échanges d'idées et de pratiques entre différents contextes nationaux (Healey, Upton, 2010). La variable n'est plus sociologique ou temporelle, mais territoriale. C'est plutôt dans cette approche que nous nous situons : ce que nous observons, c'est l'impact d'une culture *locale* sur les décisions, et donc une diversité de cultures à l'échelle locale. A notre connaissance très peu de travaux abordent de front cette question des différentes cultures de l'aménagement entre communes ou collectivités territoriales, même si certains s'en approchent en distinguant par exemple des « attitudes » communales (Vilmin, 2008) ou en évoquant les « mentalités » (Merlin, 2009). Notons tout de même un article de Laurent Bridel, publié en 1993 (Bridel, 1993), qui montre que les cantons de Suisse Romande présentent de plus ou moins grandes spécificités en termes de culture de l'aménagement. Les politistes ont ouvert des pistes intéressantes par l'étude des « référentiels » de l'action publique (Faure *et al.*, 1995) ou du rôle des « idées » dans la conduite des politiques (Surel, Muller, 2000 ; Surel, 2005), mais ces travaux consistent rarement en des études comparatistes localisées qui permettraient de distinguer les territoires sur ce plan. Ils sont de plus très rarement appliqués au champ de l'urbanisme. On peut citer en contre-exemple les travaux de Caroline Gallez qui intègre les « idées » à son analyse des politiques de planification et de coordination urbanisme / transport (Gallez, Maksim, 2007 ; Gallez, 2013).

Les sociologues distinguent les groupes professionnels selon la formation des individus et l'objet de leur pratique professionnelle (Champy, 2009). Nous nous écartons en fait de cette

approche pour évoquer les cultures communales de l'aménagement. Nous n'identifions en effet pas de véritable « groupe professionnel » au sens sociologique du terme. Mais nous pensons qu'il est possible de considérer l'ensemble des techniciens et élus d'une commune comme constituant un groupe spécifique, avec ses valeurs, ses habitudes et connaissances particulières. La culture de l'aménagement qui caractérise ce groupe n'est pas issue d'une formation universitaire, mais d'un apprentissage collectif en situation de pratique, au travers de l'élaboration de documents d'urbanisme, de la conduite d'études et d'opérations. Ce groupe peut être considéré comme structuré : il a en tout cas besoin de l'être pour se positionner, notamment à travers un discours cohérent, face aux autres acteurs de l'aménagement (autres collectivités, opérateurs, etc.), mais également face aux administrés pour justifier ses choix. Nous ne considérons donc pas ici la culture de l'aménagement comme issue d'une formation universitaire commune, mais comme issue d'une pratique quotidienne commune.

Les communes peuvent s'inscrire dans des cultures de l'aménagement qui font une plus ou moins grande place à l'interventionnisme, à la régulation par la puissance publique. Cela peut jouer dans la décision d'utiliser ou non le mode d'action interventionniste. De même, l'utilisation récurrente d'un même outil avec succès peut conduire la commune à reconduire son utilisation pour une nouvelle opération. C'est ce qu'on a observé à Beauvais, où la procédure de lotissement communal a été choisie parce qu'elle avait déjà été utilisée auparavant et avait donné satisfaction. La familiarité avec certaines procédures, constitutive de la culture de l'aménagement, peut ainsi orienter les choix. Le cas de Beuningen est relativement similaire : dans les années 2000 la collectivité a persisté dans la voie interventionniste « traditionnelle », sans remettre en question *a priori* la pertinence de ce mode d'action.

Nous avons noté précédemment l'importance des personnes dans la constitution et l'évolution de la culture communale. A Beauvais, l'arrivée d'un nouveau directeur de l'aménagement a ainsi contribué à une modification de la culture, ou du moins à un changement de mode d'action. Nous n'avons pas étudié en détail le cas de Voiron, mais il est utile de le mentionner ici. Dans cette commune, il semble que le rôle du directeur de l'urbanisme dans les choix de mode d'action soit primordial. Le directeur est en effet un fervent défenseur[7] de l'encadrement réglementaire, et la commune s'est engagée dans cette voie pour les deux opérations majeures de logements, situées en renouvellement urbain : Divercité et Rossignol-République. Dans les deux cas, c'est le plan local d'urbanisme qui a été l'instrument principal de maîtrise : des modifications successives, ainsi que le positionnement stratégique de la commune comme propriétaire foncier ont permis de contrôler en partie le projet. Cette manière de faire, défendue par le directeur de l'urbanisme, est constitutive de la culture locale, et semble donc orienter en grande partie les choix effectués. Il est d'ailleurs intéressant de noter que lors du transfert du projet Rossignol-République à l'intercommunalité, le mode d'action a changé, l'opération prenant alors la forme d'une zone d'aménagement concerté : la culture de l'intercommunalité n'est pas la même que celle de la commune.

7. Le directeur de l'urbanisme de la ville de Voiron est régulièrement intervenu dans des colloques, rencontres ou séminaires depuis plus de dix ans, pour présenter la démarche de la commune de Voiron.

Le rôle de la culture de l'aménagement est manifeste aux Pays-Bas, où un mode d'action interventionniste a été privilégié pendant toute la seconde moitié du vingtième siècle. L'intervention des municipalités pour mobiliser et maîtriser par des acquisitions systématiques s'apparente à un trait culturel, ou du moins à une habitude répandue. Cela dépasse d'ailleurs la seule culture municipale, puisque ce fonctionnement était assez naturellement accepté par les propriétaires et les opérateurs privés (Aveline-Dubach, Renard, 1990 ; Needham, 1997 ; Buitelaar, 2010). A ce propos, Joseph Comby et Vincent Renard parlent d'ailleurs de « consensus social » (Comby, Renard, 1996, p. 36). Il a fallu une évolution importante du système de l'aménagement dans les années 1990 et un retournement du marché immobilier dans les années 2000 pour que certaines municipalités abandonnent cette *actief grondbeleid* pour se tourner vers d'autres modes d'action et engager par là une évolution culturelle. Il semble cependant que certaines municipalités possèdent une autre culture – une « philosophie » dirait l'adjoint en charge de l'urbanisme de Wijchen – depuis plusieurs décennies. Dans d'autres, comme à Beuningen, cette culture de l'aménagement interventionniste a conduit à des problèmes financiers importants, le mode d'action n'étant plus adapté au contexte. Alors qu'à Groesbeek les élus ont été capables d'engager un changement de mode d'action, la culture municipale était peut-être trop solidement ancrée à Beuningen pour que le contexte changeant suffise à la faire évoluer immédiatement.

Conserver la même manière de faire, s'inscrire dans la même culture est un choix rationnel pour les communes : les compétences sont déjà acquises, et donc les ressources nécessaires à la mise en œuvre des outils sont déjà présentes. Au contraire, un changement de mode d'action implique, du point de vue de la culture de l'aménagement, un réapprentissage des procédures et des obstacles, une mobilisation de ressources nouvelles, ce qui a un coût, au moins temporel, pour l'acteur public (Palier, 2014). Reproduire les pratiques antérieures est alors tout à fait logique[8]. De plus, la diversité de modes d'action au sein d'une commune ne signifie pas l'absence d'une culture de l'aménagement ou que celle-ci n'a pas d'effet sur les pratiques. Elle est plutôt synonyme d'une culture plus large ou en tout cas plus flexible. A Moirans par exemple la culture de l'aménagement englobe un champ d'actions possibles plus large. Dans ces cas, l'impact sur le choix est moins important, puisque différents modes d'actions font partie de la culture locale et sont donc envisageables. D'autres facteurs orientent alors les choix. En somme, plus la culture de l'aménagement est limitée à un faible nombre d'outils et de procédure, plus elle joue sur les choix communaux.

8. Ces éléments renvoient aux travaux sur la « dépendance au sentier » ou path dependance, qui ont théorisé cette dépendance des politiques publiques aux pratiques et décisions antérieures (Kübler, Maillard, 2009 ; Palier, 2014).

3 - L'état foncier

L'état foncier, tel que nous l'entendons, est composé de trois facteurs : le morcellement du parcellaire, le positionnement de la commune en tant que propriétaire et l'état du marché foncier local.

3.1 - Le morcellement du parcellaire

Dans le chapitre 3, nous avons dit que la nature de l'espace n'est pas prise en compte dans les politiques foncières. Cette affirmation doit être nuancée, puisque le degré de morcellement du parcellaire est un élément essentiel dans le choix d'un mode d'action, et surtout dans le choix des modalités de mobilisation foncière. Le morcellement d'un parcellaire dépend du nombre et de la taille des parcelles qui le constituent, mais surtout du nombre de propriétaires présents. Un grand nombre de petites parcelles appartenant à de nombreux propriétaires différents constitue un parcellaire très morcelé. A l'inverse, un parcellaire peu morcelé, ou lâche, est constitué de quelques grandes parcelles appartenant à un nombre réduit de propriétaires (Allain, 2004 ; Vilmin, 2008). Cette caractéristique est très importante en termes de mobilisation puisque plus le parcellaire est découpé, moins la mutation spontanée de l'ensemble des parcelles concernées est envisageable. Les opérateurs (lotisseurs, promoteurs, bailleurs) évitent ce type de situation où ils doivent engager des négociations avec de très nombreux propriétaires. De nombreuses négociations impliquent des délais importants, un risque accru de ne pas réaliser l'opération (si un seul propriétaire refuse de vendre, l'opération ne pourra avoir lieu comme prévu), mais également un risque de voir les propriétaires s'entendre pour faire monter les prix.

Les communes disposent d'outils qui leur permettent de contourner ou du moins d'atténuer ces obstacles. Le droit de préemption permet à la commune d'acheter les terrains mis en vente. En cas de réticences à vendre de certains propriétaires, la procédure d'expropriation permet également d'acquérir les terrains. La fixation du prix final par le juge en cas de désaccord durable entre les parties est également un garde-fou face à des exigences trop élevées des propriétaires, puisque le prix est fixé en référence à d'autres transactions alentours. Les opérateurs ne disposant pas de ces outils la plupart du temps, un important morcellement parcellaire va inciter la commune à s'inscrire dans un mode d'action interventionniste. La commune peut cependant choisir de transférer ces droits de préemption et d'expropriation à un opérateur dans le cadre d'une concession de zone d'aménagement concerté : « le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit […] au concessionnaire d'une opération d'aménagement »[9] ; « l'acte déclarant d'utilité publique les acquisitions de terrains bâtis ou non situés dans une zone d'aménagement concerté peut prévoir que l'expropriation sera réalisée par l'aménageur »[10]. C'est ce qu'ont fait les communes de Savignies et de Voreppe. Mais dans les deux cas, le parcellaire n'était pas

9. Article L.213-3 du Code de l'Urbanisme.
10. Article R.311-10 du Code de l'Urbanisme

très morcelé, et surtout la plupart des propriétaires étaient vendeurs. Ce n'était pas le cas pour l'opération Longue Haie à Beauvais, où la commune a réalisé elle-même les acquisitions selon le mode d'action interventionniste. On observe la même chose à Paladru, où le parcellaire, dans la partie ouest de l'opération, est fortement morcelé (cf figure XXX). Dans une opération prenant place sur un parcellaire très découpé, la commune vient donc jouer un rôle de transformation du parcellaire, en procédant à un remembrement que serait incapable de réaliser un opérateur extérieur.

Un parcellaire très lâche est favorable à une intervention limitée de la commune, puisque la mobilisation n'est pas tributaire de l'action publique. Les opérateurs sont donc plus enclins à y développer des opérations de leur propre initiative en traitant directement avec les propriétaires. Le faible morcellement parcellaire a joué dans plusieurs opérations étudiées. A Moirans, le choix de l'approche réglementaire dans l'opération Sadac est en partie dû à la présence d'une grande propriété (certes divisée en plusieurs parcelles, mais appartenant au même propriétaire et vendues conjointement). A Beauvais, le lotissement Beaulieu, assis sur une parcelle à l'origine, et pour lequel la commune n'est pas du tout intervenue, entre dans la même logique. La plupart des opérations à Allonne ont également concerné des parcellaires très peu morcelés, puisque correspondant souvent à une seule parcelle.

A l'inverse, un morcellement trop important peut conduire une commune à ne pas s'engager dans des acquisitions systématiques, celles-ci paraissant trop nombreuses (et coûteuses), impliquant notamment des délais trop importants. C'est le cas à Moirans, pour l'opération à peine esquissée, à proximité de la gare : « la gare ça fait au moins 10 ha, on ne va pas acheter 10 ha ! C'est ridicule. 10 ha constructibles, avec un COS, pas de la zone AU[11]. Donc il y en a pour des millions et des millions d'euros. Cela n'a pas de sens à proprement parler. Par contre il se peut qu'il y ait un mélange des stratégies, c'est-à-dire certains secteurs de tout ce quartier qui sont clés, et il faut maîtriser et acheter. Mais par principe acheter tout, cela n'a pas de sens pour moi. Surtout qu'il y a 30, ou 40 propriétaires différents donc on ne va pas exproprier, etc »[12]. La commune s'oriente dans ce cas vers une logique d'encadrement réglementaire, en raison de ce morcellement important.

Le morcellement ne suffit pas à expliquer tous les choix communaux. Dans certaines opérations, le choix du mode d'action n'a pas respecté ce schéma à deux pôles. A Milly-sur-Thérain, bien que l'opération soit assise sur seulement deux parcelles à l'origine et qu'un opérateur se soit présenté pour réaliser l'opération, la commune a tout de même sollicité l'Établissement public foncier local de l'Oise pour les acquérir, entrant ainsi dans le mode d'action interventionniste. Cela s'explique surtout par le fait que l'acquisition des terrains par la commune n'est pas qu'un outil de mobilisation mais aussi un outil de maîtrise foncière. La possibilité d'une mobilisation spontanée des parcelles ne signifie pas que la commune n'entrera

11. En réalité cette zone est bien inscrite en AU au plan local d'urbanisme. L'interlocutrice fait en fait ici la distinction entre zone AU effectivement constructible et zone AU avec un COS nul qui n'est donc pas constructible sans modification du plan local d'urbanisme.
12. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.

pas dans une logique d'acquisitions systématiques. Dans le cas du lotissement Agel à Beauvais, la culture de l'aménagement de la commune a pris le pas sur le facteur du morcellement, puisque l'emprise du projet correspondait aussi à une seule parcelle. Toutefois, cette parcelle appartenait à l'État qui était certainement plus enclin à discuter de cessions de ses terrains avec une collectivité qu'avec des opérateurs privés. Enfin, là encore, la volonté de maîtrise peut expliquer en partie le choix.

3.2 - Le positionnement de la commune en tant que propriétaire

Le positionnement communal en tant que propriétaire dans l'emprise du projet ou à proximité peut être, selon les cas, un facteur qui oriente le choix du mode d'action. Avant même que ne naisse l'idée d'une opération ou que celle-ci soit concrètement envisagée, la commune a pu acquérir des terrains, pour diverses raisons : bâtiments menaçants ruine, opportunité d'une vente isolée, réalisation d'un équipement public ou d'un aménagement, etc. Parfois, les propriétés appartiennent à la commune depuis de très nombreuses années, voire plusieurs décennies. Le fait que la commune ne possède aucun terrain dans le périmètre de l'opération ou a proximité ne constitue pas en soi un facteur discriminant dans le choix du mode d'action. L'interventionnisme comme l'encadrement réglementaire ont pu ainsi être choisis par des communes qui n'étaient pas du tout positionnées dans le secteur de l'opération. A l'inverse, la possession de terrains peut inciter la commune à choisir l'interventionnisme ou l'encadrement réglementaire plutôt que les deux autres modes d'action.

Si la commune possède une emprise importante dans la zone, l'interventionnisme peut être favorisé. Les acquisitions foncières sont moins lourdes, surtout financièrement : la commune n'a qu'à « compléter » ses acquisitions pour se rendre propriétaire de l'ensemble de l'emprise de l'opération. La possession préalable de terrains permet à la commune d'équilibrer plus facilement l'opération, puisqu'une partie des dépenses dans le foncier a été engagée dans le passé, et est en partie déjà amortie dans le budget communal. De plus, dans des marchés fonciers en hausse, comme c'est le cas depuis au moins la fin des années 1990, les terrains ont été acquis à une valeur inférieure à la valeur qu'ils possèdent au moment du lancement de l'opération. La hausse de valeur, qui peut être très importante, est ainsi récupérée par la commune, de la même manière qu'un propriétaire privé réalise une plus-value en revendant un terrain. Il s'agit en fait ici de la logique des réserves foncières qui correspondent à des terrains acquis en anticipation d'un changement d'affectation (Persyn, 2013). Cette acquisition en amont permet soit d'éviter l'augmentation de valeur des terrains, puisque ceux-ci sont retirés du marché, soit de capter la hausse de valeur. De cette manière la commune peut soit céder le foncier à un coût peu élevé équivalent à celui de l'acquisition, pour favoriser par exemple la réalisation de logements sociaux, soit céder les terrains à la valeur actuelle et ainsi financer (en partie) des équipements et des aménagements grâce à cette hausse de valeur. Même si elles n'ont pas été acquises en anticipation d'une opération, des parcelles acquises depuis plus ou moins longtemps par une commune peuvent ainsi être intégrées à une opération et inciter à l'interventionnisme. Cette

logique de réserves foncières a prévalue dans l'après-guerre en France (Comby, Renard, 1996 ; Gridauh, 2012), mais est aujourd'hui très rare. Moirans et Beauvais sont en train de constituer quelques réserves foncières (cf. chapitre 5). Mais parmi les opérations étudiées seul Le Bourg à Moirans s'en rapproche. Elle a dès le début été pensée en lien avec la propriété communale dans l'îlot (une école), qui représente une surface importante (5000 m²). L'école devant à court ou moyen terme être déplacée, la commune peut compter sur cette propriété pour lui apporter une manne financière importante permettant l'équilibre général d'un projet dans lequel elle souhaite intégrer une part importante de logements sociaux. En plus du morcellement foncier de l'îlot, le choix de l'interventionnisme peut être dû à la présence de cette propriété communale qui représente environ un tiers de l'emprise totale finale.

Dans certains cas, la commune possède une emprise réduite dans la zone de l'opération, ou à proximité, ce qui ne lui permet pas de profiter des mêmes avantages (notamment financiers) que pour une grande emprise. La commune peut alors s'orienter vers l'encadrement réglementaire ou l'approche opérationnelle, la possession d'un tènement lui conférant une position confortable dans les échanges avec les opérateurs et favorisant la maîtrise, soit *via* les outils du plan local d'urbanisme, soit *via* un outil opérationnel. Mais il est évident que la possession préalable d'un tènement n'est pas nécessaire à une opération en encadrement réglementaire ou selon une approche opérationnelle. Nous l'avons vu avec Moirans par exemple. Certes, dans l'opération Sadac, la commune possédait déjà des tènements. Mais cela ne l'a pas empêché d'acquérir un autre tènement, intégré à un emplacement réservé pour asseoir sa maîtrise. La possession d'une surface réduite peut cependant inciter à l'interventionnisme comme le montre le cas de Paladru. La commune s'est engagée dans des acquisitions systématiques en intégrant à l'opération des parcelles qu'elle possédait déjà depuis plusieurs décennies. Ces possessions lui ont d'ailleurs permis de réaliser des échanges sans soulte avec certains propriétaires, de manière à disposer d'un périmètre d'opération cohérent, notamment dans l'ouest de la zone.

De manière générale le facteur du positionnement de la commune en tant que propriétaire semble jouer de manière assez minime. De plus, pour la plupart des communes étudiées, celles-ci ne possédaient pas de foncier avant le lancement de l'opération, et ce facteur n'a donc pas du tout joué.

3.3 - L'état du marché foncier et immobilier local

L'état des marchés fonciers et immobiliers locaux constitue un facteur important d'orientation des choix communaux. Les effets du marché foncier et ceux du marché immobilier doivent ici être distingués.

Concernant le marché foncier, des niveaux de prix très élevés peuvent pousser une commune à ne pas s'engager dans des acquisitions foncières systématiques. L'acquisition de terrains alors que les prix fonciers sont élevés peut en effet s'avérer trop onéreuse pour bon

nombre de communes. Le problème n'est pas tant celui du coût élevé en lui-même, puisque l'argent peut être récupéré par la vente ensuite. La difficulté concerne surtout le prix du portage du foncier lui-même, puisque l'achat implique l'immobilisation d'une trésorerie importante qui ne peut donc être utilisée pour d'autres dépenses pendant la durée de l'opération, qui peut être longue. Les montants à débourser pour des acquisitions systématiques sont souvent synonymes d'emprunts, pour lesquels les communes doivent s'acquitter d'intérêts qui représentent une somme non négligeable. Ce d'autant plus que les prix des terrains et donc les montants empruntés sont élevés. Quelques exemples permettent de se rendre compte facilement de ce que représentent des acquisitions foncières systématiques. A Moirans, si la commune avait acheté l'ensemble des terrains Sadac, cela aurait correspondu à 41 % de son budget d'investissement annuel moyen entre 2006 et 2012[13]. A Massieu, la préemption du terrain proche de l'école aurait été équivalente à 81 % de son budget d'investissement annuel moyen[14]. A Savignies, le montant d'acquisition aurait représenté 3,4 fois le budget d'investissement[15]. On comprend aisément que cela représente un engagement financier trop important pour que ces communes agissent selon le mode d'action interventionniste.

S'ils peuvent inciter la commune à ne pas choisir l'interventionnisme, des prix fonciers élevés ne sont pas synonymes de non intervention communale. Dans le cas de la production de logements sociaux, contrairement au logement libre, un haut niveau de prix ne peut être répercuté sur le loyer des logements, puisque ceux-ci sont réglementés et n'évoluent pas de la même manière que les prix fonciers. Ce contexte défavorable à la production de logement social peut conduire des communes à acquérir le foncier pour faire profiter un bailleur d'une décote, et participer ainsi à l'équilibre financier de l'opération. Mais il s'agira en général d'une acquisition plutôt isolée entrant dans une logique d'encadrement réglementaire ou dans une approche opérationnelle.

Pour le marché immobilier local, trois éléments sont déterminants : le niveau des prix, le rythme des transactions et la solvabilité des ménages. Ces paramètres déterminent la capacité d'absorption par le marché des logements produits dans le cadre des opérations. C'est en observant ces paramètres (en d'autres termes en faisant une étude de marché), que les opérateurs vont choisir d'initier une opération, ou d'intervenir dans une opération initiée par la collectivité. Ces paramètres vont donc avoir un effet sur les perspectives de mobilisation spontanée des terrains. En ce sens, la commune, selon les capacités d'absorption du marché (acquisition par des ménages ou des investisseurs), va être plus ou moins incitée à mobiliser elle-même le foncier et donc à utiliser l'interventionnisme. Des prix immobiliers élevés associés à une solvabilité élevée des ménages et à des rythmes de transaction élevés offrent des perspectives plutôt positives aux opérateurs qui ne prennent que peu de risques, puisque les logements devraient se vendre assez

13. Prix d'achat du foncier par l'opérateur : 2 millions d'euros. Budget d'investissement annuel moyen entre 2006 et 2012 : 4,9 millions d'euros.
14. Prix d'achat du foncier par l'opérateur : 210.000 €. Budget d'investissement annuel moyen entre 2006 et 2012 : 260.000€
15. Prix d'achat du foncier par l'opérateur : 680 000 €. Budget d'investissement annuel moyen entre 2006 et 2012 : 200 000€. *Sources : délibérations municipales.*

facilement. A l'inverse, une solvabilité faible, associée à des prix élevés et un petit nombre de transactions annuelles peut conduire un opérateur à refuser de s'engager dans une opération, puisqu'il n'est pas sûr de vendre les logements produits. Dans un contexte de faible capacité d'absorption du marché, la commune est donc incitée à acheter les terrains elle-même. Dans un contexte où les opérateurs cherchent à intervenir, la commune pourra utiliser d'autres modes d'action, puisque la mobilisation sera assurée par le privé et que l'enjeu est alors celui de la maîtrise. L'état du marché immobilier a également des conséquences en matière de modalités de maîtrise. Un haut niveau de prix des logements peut ne pas convenir à la commune, et celle-ci pourra chercher à modifier ces prix, notamment pour maîtriser les populations qui viendront s'y installer. En achetant les terrains elle aura la possibilité de faire bénéficier l'opérateur d'une décote foncière et pourra ainsi lui imposer des prix de vente des logements inférieurs aux prix du marché[16]. Ainsi la commune de Beauvais, en limitant le prix des terrains qu'elle vendait aux promoteurs (notamment à Nexity), a pu obtenir des prix de sortie maîtrisés.

De la même manière, le type de logements produits par les opérateurs (forme, taille, qualité), peut correspondre plus ou moins à ce qu'attend la commune. Puisque c'est bien là un des enjeux centraux de la maîtrise foncière, le choix du mode d'action peut être fortement influencé : si les opérateurs proposent ce qu'attend la commune, celle-ci s'orientera vers le laisser-faire. Cela explique les choix d'Allonne, qui a justement choisi de très peu intervenir dans les différentes opérations voyant le jour sur son territoire, s'inscrivant donc dans le mode d'action du laisser-faire. Le choix de Beauvais d'agir en interventionnisme pour le lotissement de la Longue Haie est également dû à ce facteur : c'est en partie parce que le marché n'aurait pas spontanément proposé ce que la commune souhaitait voir se réaliser sur le site qu'elle a mis en place un lotissement communal (cf. p.XX). A l'inverse, à Wijchen, la production privée de logements correspond aux attentes de la municipalité. Pour l'opération Huurlingsedam, « le marché avait ici une bonne solution pour tout »[17]. Cela n'a cependant pas conduit la municipalité à laisser-faire, notamment en raison de dimensions importantes de l'opération et de l'importance des aménagements à réaliser qui eux, ne sont pas produits spontanément par le marché.

On notera qu'est soulevé ici un enjeu essentiel, celui de la connaissance des marchés locaux, et donc celui de leur observation. L'état des marchés influence les choix communaux uniquement s'il est connu. Une méconnaissance des capacités d'absorption du marché peut conduire à des choix inappropriés en matière de mobilisation et de maîtrise. L'opération Cœur de village à Paladru est exemplaire : la commune s'est engagée dans un projet dont le programme ne pouvait pas être absorbé par le marché. Cependant des difficultés de commercialisation et de finalisation d'une opération ne sont pas forcément dues à une méconnaissance des marchés.

16. Selon le mécanisme du compte à rebours, prix de vente des logements et prix fonciers sont directement liés. Une charge foncière réduite permet à l'opérateur de diminuer les prix de vente, sans modifier les coûts de construction (et donc la qualité des logements) et surtout tout en conservant une marge identique ou proche.
17. Entretien avec l'Adjoint (locoburgmeester) en charge de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique foncière, Municipalité de Wijchen, le 17 avril 2013. Notre traduction depuis : « the market had here a good solution for everything ».

Des retournements conjoncturels relativement soudains sont parfois à mettre en cause. Nous avons vu au chapitre précédent que c'est le cas pour plusieurs opérations dans le Beauvaisis, notamment à Milly-sur-Thérain et à Savignies où les difficultés de commercialisation ne peuvent pas véritablement être attribuées à une méconnaissance du marché. C'est le cas également pour Beuningen et Nimègue, dont les difficultés financière sont liées à la chute du marché immobilier en 2008, chute difficilement prévisible pour ces collectivités. La mise en place de capacités d'observation des marchés fonciers et immobiliers locaux est cependant bien un enjeu central, puisque la connaissance de ces marchés est nécessaire pour orienter les politiques publiques.

Les choix communaux peuvent donc être orientés par l'état du parcellaire, par l'existence préalable à l'opération de propriétés communales, et par l'état des marchés fonciers et immobiliers locaux. Le dernier facteur ne connaît pas de variations significatives à l'échelle d'une commune, et n'explique donc pas que celle-ci puisse présenter une diversité de pratiques foncières, mais peut conduire à différencier les approches entre les communes. Le morcellement du parcellaire et le positionnement communal en tant que propriétaire peuvent par contre induire une diversité de pratiques foncières au sein d'une même commune. Mais ces facteurs ne jouent pas automatiquement, puisque les choix communaux sont également orientés par la culture de l'aménagement, qui prend parfois le pas sur ces autres facteurs. A cela il faut ajouter un autre élément qui va jouer dans le choix des modalités de mobilisation et de maîtrise foncière : les attentes et exigences de la commune.

4 - Les attentes et exigences de la commune

Le programme attendu de l'opération entre en jeu dans les choix communaux. Nous entendons ici le programme dans une acception assez large, qui ne correspond pas uniquement aux logements : aménagements, espaces publics, équipements publics, nombre de logements, taille des logements, statut des logements (accession, locatif social), ainsi que les autres éléments qui peuvent entrer dans l'opération, comme les surfaces commerciales ou d'activité. Ce programme représente les attentes de la commune, qui sont plus ou moins formalisées, inscrites ou non dans un document tel que le plan local d'urbanisme. Mais les élus ont une idée ne serait-ce que minime de ce qu'ils souhaitent voir émerger à travers un projet. La production effective de ce programme correspond en fait à la maîtrise du projet par la commune.

Le contenu du programme, la précision de ces attentes, ainsi que la plus ou moins grande flexibilité de la commune vis-à-vis de ce qui sera réalisé orientent le choix du mode d'action. Le programme n'est pas toujours formalisé à l'origine par la commune, puisque bon nombre d'opérations peuvent être d'initiative privée. Cependant, même quand l'opération est initiée par un opérateur, la commune a déjà conscience de ce qu'elle attend sur de nombreux points du programme. Ces exigences ne sont pas forcément attachées au site de l'opération en lui-même dans le sens où ce serait parce que l'opération a lieu à tel endroit que la commune souhaite y

voir du logement social, ou de grands logements, etc. Les attentes correspondent plutôt à des besoins qui concernent la commune dans son ensemble, ou une partie de la commune dans le cas des plus grandes. C'est le cas des équipements publics, comme les écoles, ou les équipements sportifs. Leur localisation, si elle est pensée, n'est pas non plus affinée à l'échelle d'une parcelle précise, ou d'un îlot. Il en va de même de la typologie des logements. En général une commune ne souhaite pas la construction de grands logements sur telle ou telle parcelle, mais attend plutôt une diversification de son parc de logement, quelle que soit la localisation précise de ces nouveaux logements. Ces volontés communales, souvent exprimées en termes de besoins, sont normalement formulées dans le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme qui « arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble [...] de la commune »[18]. Toujours au sein du plan local d'urbanisme, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent également définir des objectifs en matière d'aménagement et de logement. A une échelle supérieure, le programme local de l'habitat de l'intercommunalité fixe aussi, pour l'ensemble de la commune, des éléments programmatiques pour les logements, que la commune se doit de respecter. On peut rencontrer des communes qui n'ont pas encore élaboré de plan local d'urbanisme[19], ou des communes pour lesquelles les objectifs programmatiques ne sont pas définis avec précision. Cela n'empêche pas les techniciens et encore moins les élus d'avoir des exigences et d'être capables, lors d'une opération, de formuler les attentes communales. A l'inverse les exigences concernant les aménagements et espaces publics correspondent au site lui-même : les voiries à créer, les cheminements doux, les espaces verts, les systèmes d'assainissement, etc., sont directement liés au site de l'opération. Les attentes communales sont donc arrêtées et formulées seulement au moment où l'opération est envisagée. Ces attentes programmatiques étant fixées avant le choix du mode d'action foncière (sauf à penser que la culture communale de l'aménagement interdit ce choix), on peut les considérer comme un facteur influençant ce choix.

Quelques exemples nous permettent de montrer comment ces attentes orientent les choix communaux. Nous avons déjà mentionné que le choix de la commune d'Allonne de laisser faire est dû à une adéquation entre les attentes de la commune et l'état du marché, le sopérateurs proposant les produits que la commune attend, c'est à dire essentiellement du logement individuel, de type pavillonnaire. Les exigences de la commune semblent de plus relativement peu nombreuses en termes d'aménagements, celle-ci se contentant de quelques éléments concernant les alignements paysagers et les essences d'arbres plantées (cf. XX). La commune n'a pas non plus besoin d'intégrer des équipements publics à une opération d'initiative privée : l'intercommunalité a réalisé en 2012 un gymnase d'envergure communautaire à Allonne et l'école n'est pas saturée. Le choix du laisser-faire est donc dû ici principalement à deux facteurs : le faible nombre d'exigences de la commune, associé à une adéquation entre ces exigences et la

18. Article L.123-1-3 du Code de l'Urbanisme.
19. Ce cas de figure est de plus en plus rare, les communes ayant eu le temps, depuis la loi SRU, de transformer leur plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme.

production des opérateurs privés.

La ville de Beauvais présente également deux cas qui illustrent l'influence des attentes communales. Le premier est le lotissement de la Longue Haie : le choix d'acheter l'ensemble des terrains est avant tout lié aux difficultés de mobilisation et au besoin de mettre en place des procédures d'expropriation. La culture locale a également beaucoup joué. Mais l'interventionnisme est aussi dû aux attentes assez spécifiques et précises de la commune pour ce projet : « c'est vrai que c'était quand même un site intéressant, et ce lotissement, l'idée de base c'était d'en faire un lotissement haut de gamme. D'accueillir une certaine population. Donc je pense que c'est pour ça que la ville s'est investie dans ce projet, et a mené la DUP »[20]. Le programme attendu par la commune concernait donc des logements haut de gamme, de manière à accueillir une population aisée et à diversifier le profil social du sud de la commune. Le choix de l'encadrement réglementaire ou de l'approche opérationnelle n'aurait en effet peut-être pas permis d'imposer ces exigences à un opérateur privé, qui aurait plutôt eu tendance à multiplier les lots pour augmenter son profit ou pour équilibrer l'opération. Dans le cas du lotissement Agel, les exigences de la commune étaient également nombreuses et très spécifiques. Il s'agissait de réaliser un nouveau centre, qui faisait défaut au sud de la commune. Cela implique de pouvoir imposer des contraintes en termes de formes et de types d'aménagement. De la même manière, la commune avait une idée assez précise des logements qu'elle voulait voir construits et voulait imposer aux opérateurs un prix de vente limité. L'interventionnisme ne s'est pas imposé uniquement en raison de ces attentes communales, mais celles-ci semblent avoir tout de même joué un rôle.

A Voreppe, le choix de l'approche opérationnelle pour l'Hoirie peut en partie se comprendre par rapport à la réalisation des aménagements et espaces publics souhaités par la commune. Dès le début de l'élaboration du projet, en 2004, les élus avaient une idée précise des aménagements que devrait accueillir la zone : des espaces verts, plusieurs voiries, dont un mail de dimensions assez importantes, auxquels viennent s'ajouter des exigences techniques, concernant notamment la qualité environnementale du traitement des eaux usées. Un point central pour la commune était donc de pouvoir imposer aux opérateurs la réalisation de ces aménagements ainsi qu'une partie de leur financement. Le projet urbain partenarial qui a échoué permettait comme la zone d'aménagement concerté de contraindre les opérateurs en ce sens, ce qui a pu pousser la commune à choisir l'approche opérationnelle. Le plan local d'urbanisme de la commune n'étant qu'en début d'élaboration à l'époque où la commune a lancé le projet de l'Hoirie, les exigences communales ne pouvaient être garanties à travers un encadrement réglementaire, sauf à mettre en pause le projet pendant plusieurs années[21].

De manière générale, c'est le décalage plus ou moins important entre les attentes communales et ce que proposent spontanément les opérateurs qui influence le choix du mode d'action : plus ce décalage est important, plus la commune aura tendance à choisir un mode d'action interventionniste.

20. Entretien avec la Responsable du service foncier, Commune de Beauvais, le 20 mars 2013
21. Le plan local d'urbanisme de la commune n'a été arrêté que fin 2013.

5 - Les moyens

Les moyens constituent un dernier facteur, mais non des moindres, qui oriente les choix communaux en matière de pratiques foncières. La littérature sur les politiques foncières et sur le montage d'opérations de logements met régulièrement en avant ce facteur, peut-être parfois au détriment des autres facteurs que nous avons identifiés précédemment. Thierry Vilmin avance ainsi à plusieurs reprises que les considérations financières sont au cœur des choix des collectivités en matière de pratiques foncières (Vilmin, 2008 ; Vilmin, 2009), ce avec quoi s'accordent d'autres observateurs (Comby, Renard, 1996 ; Guelton *et al.*, 2011 ; Albrecht, Narring, 2013). Ce constat n'est bien sûr pas uniquement français (Ingram, Hong, 2007), et Roelof Verhage, travaillant sur des opérations de logement dans plusieurs pays européens (Allemagne, Angleterre, France, Pays-Bas), a fait de la question économique le centre de son analyse, puisque « les décisions concernant [la production de] l'environnement résidentiel [sont] le résultat de considérations à la fois financières et institutionnelles »[22] (Verhage, 2002, p. 233).

La limitation des moyens humains, techniques et financiers des communes est un argument central des promoteurs de politiques foncières intercommunales, puisque les grandes communautés urbaines et d'agglomération « ont seules les moyens financiers de conduire des politiques foncières ambitieuses » (Gridauh, 2012, p. 59). Cette idée est partagée par de nombreux auteurs et observateurs (Comby, Renard, 1996 ; Comby, 2004 ; Gerber, 2009). Ces conclusions inscrivent cependant l'action foncière dans une logique quelque peu fataliste : sans moyens, notamment financiers, on ne peut espérer voir naître de véritables politiques foncières. D'autres auteurs ou observateurs ont tendance à nuancer ce point de vue en refusant cette fatalité du manque de moyens. Le récent rapport de Patrick Albrecht et Pierre Narring, bien qu'il fasse « mention à plusieurs reprises de la tendance au retrait de certaines collectivités, pour des raisons de choix ou d'économie [...], constate toutefois que les villes qui en ont la volonté politique savent trouver les moyens de poursuivre des politiques foncières ambitieuses » (Albrecht, Narring, 2013, p. 47). C'est ce que résumait en peu de mots Stéphane Peu, à l'époque adjoint au maire de Saint-Denis : « la question du coût est un petit peu exagérée ou parfois trop utilisée comme prétexte à l'inaction » (ADEF, 2006, p. 139). Nos observations ne nous conduisent pas à nier l'importance de la dimension économique dans le choix des modes d'action, mais nous amènent à replacer la question des moyens dans un faisceau plus large de facteurs, que nous avons présentés précédemment.

22. Notre traduction depuis : « Decisions concerning the residential environment as a result of both financial and institutional considerations. »

5.1 - Estimation de l'importance des moyens des communes étudiées

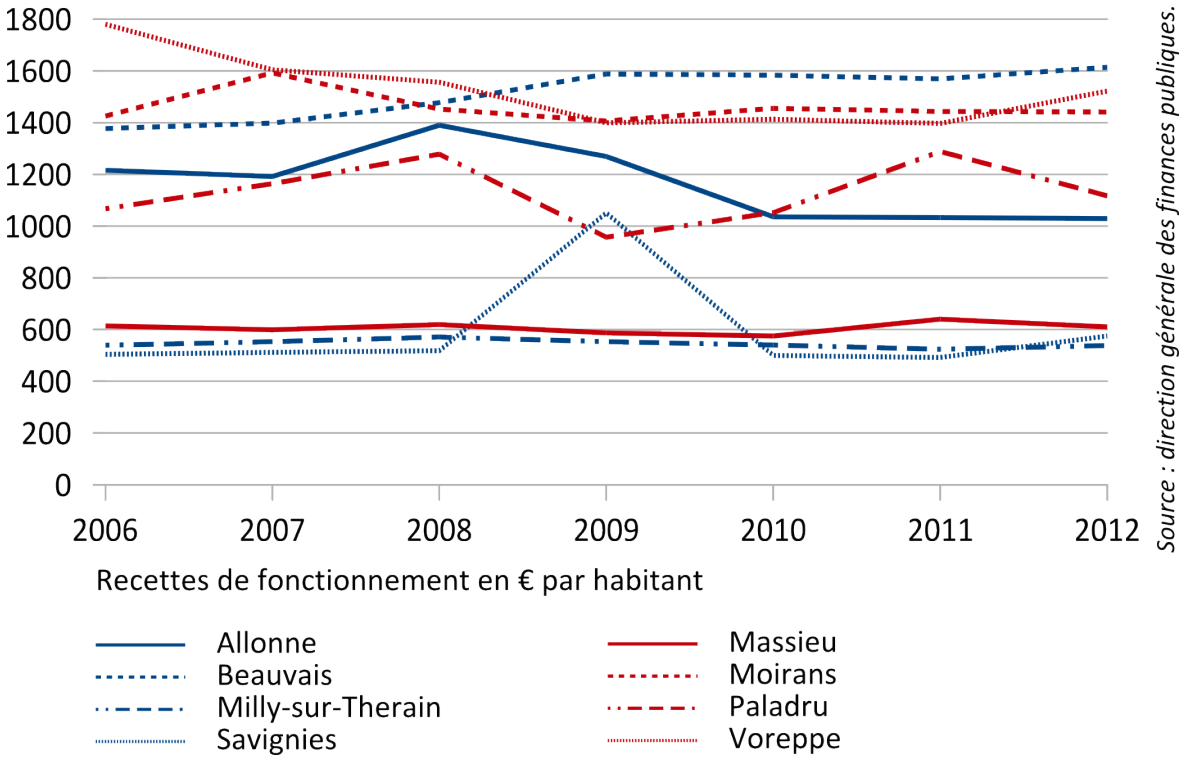
5.1.1 - Moyens financiers

Les moyens des communes (et des collectivités en général) sont de trois ordres : financiers, techniques et humains. Les moyens financiers se lisent à travers le budget et les arbitrages budgétaires annuels. Pour les communes, ils dépendent des impôts locaux (c'est-à-dire des assiettes et des taux d'imposition), des produits de fonctionnement des équipements publics, des diverses dotations externes (État, collectivités) et de l'emprunt. Depuis au moins la crise financière de 2008-2009, on assiste à une fragilisation des ressources financières des collectivités locales et en particulier des communes. Selon les observateurs, cette fragilisation a plusieurs causes (Paulais, 2009 ; Le Gand, 2013). La crise financière et le ralentissement de l'économie française ont eu pour conséquence directe la stagnation voire la régression des ressources fiscales des communes, qu'elles proviennent des ménages ou des entreprises. L'augmentation des recettes ne peut alors se faire qu'au prix d'une hausse des taux d'imposition, et les communes ne sont pas toujours prêtes à prendre un telle décision, risquée sur le plan électoral. Les restrictions budgétaires au niveau de l'État qui ont suivi la crise financière ont conduit à une baisse ou à une stagnation des dotations de l'État aux collectivités, mettant sous pression les budgets communaux. La réforme de la taxe professionnelle de 2009[23], à laquelle a succédé la contribution économique territoriale, assise sur des bases différentes, semble avoir eu pour conséquence de diminuer les recettes, celles-ci étant désormais plus fortement liées au dynamisme économique des entreprises. L'évolutivité des recettes est également moins prévisible, et il est plus difficile pour les communes (et les intercommunalités) d'anticiper et d'engager des dépenses à moyen ou long terme en comptant sur des recettes futures en hausse pour rembourser des emprunts. La crise financière a aussi entraîné de manière générale un renchérissement du crédit, et les collectivités ont donc plus de difficultés à accéder à l'emprunt. Mais cette pression sur les ressources communales ne s'est pas nécessairement accompagnée d'une diminution des dépenses. Malgré les injonctions de l'État à réduire les dépenses, les communes (mais également les autres collectivités territoriales) ont poursuivi leurs efforts d'investissement (Champsaur, Cotis, 2010 ; Cour des comptes, 2013). Ces efforts ont notamment été financés par un recours à l'emprunt, les communes parvenant à surmonter les difficultés d'accès au crédit. Cela peut en partie être interprété comme une manière pour les collectivités de compenser le retrait de l'État et de maintenir les investissements dans une période de crise économique.

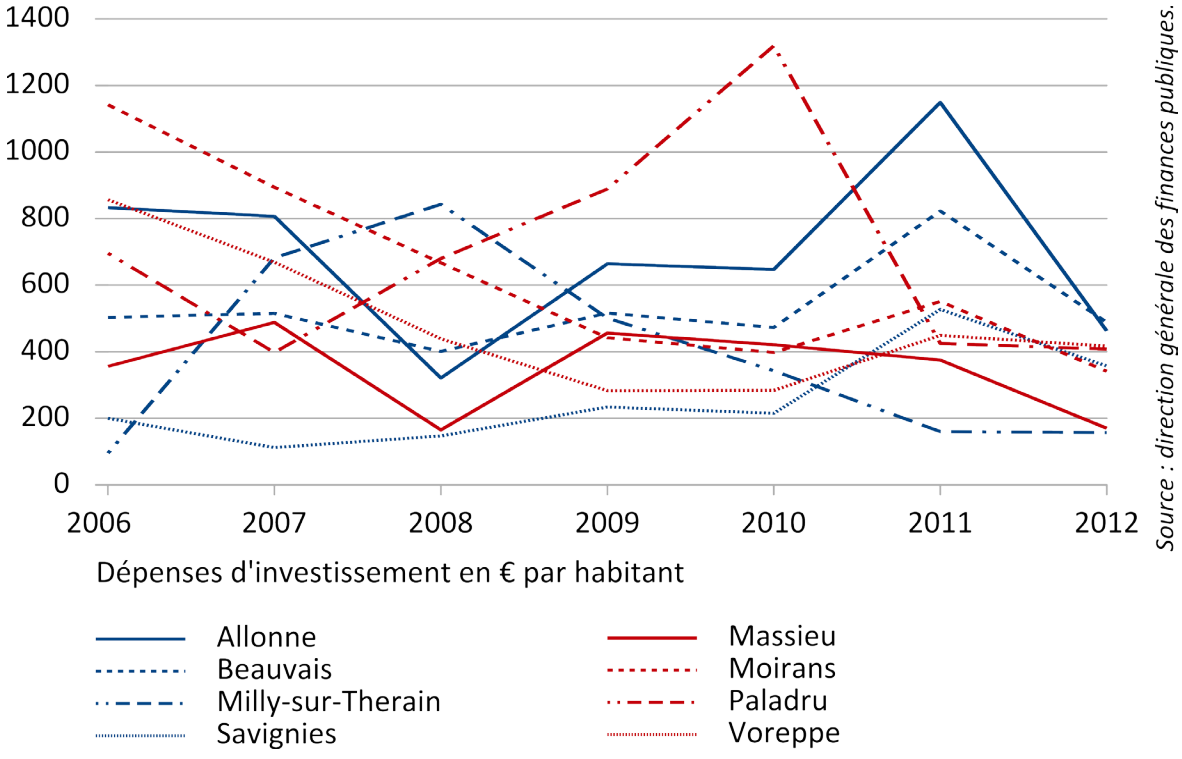
Dans nos terrains d'étude, les recettes ont connu des évolutions contrastées selon les communes[24]. Dans le Beauvaisis, deux communes, Beauvais et Savignies, voient leur recettes de fonctionnement par habitant augmenter entre 2006 et 2012[25]. Cette augmentation des recettes

23. Loi de finance pour 2010 du 30 décembre 2009.
24. Tous les chiffres mentionnés dans ce paragraphe sont issus des données du Ministère des Finances et des Comptes publics Les comptes des communes son accessibles en ligne : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-communes.
25. Le choix de cette période d'observation est tout a fait arbitraire : il correspond aux années disponibles

Graphique 6.33 - Evolution des recettes de fonctionnement dans les communes étudiées entre 2006 et 2012. *Source : Ministère des finances et des comptes publics, comptes des communes.*



Graphique 6.34 - Evolution des dépenses de fonctionnement dans les communes étudiées entre 2006 et 2012. *Source : Ministère des finances et des comptes publics, comptes des communes.*



est due pour moitié à l'augmentation des taux d'imposition et pour moitié à l'augmentation des bases fiscales elles-mêmes. Pour ces deux communes comme pour toutes les autres, y compris dans le Voironnais, la part des rentrées fiscales dans les recettes de fonctionnement a augmenté, ce qui confirme la nécessité pour les communes de s'appuyer de plus en plus sur l'impôt pour maintenir leurs capacités de financement. A Milly-sur-Thérain les recettes par habitant ont stagné sur la période, alors qu'elles ont considérablement diminué à Allonne après avoir augmenté en 2008. Dans cette dernière commune, on ne peut pas attribuer cette baisse à l'augmentation de la population, puisque le produit total de fonctionnement est passé de 1,7 millions d'euros à 1,2 millions. Cette stagnation ou baisse des recettes peut en partie s'apparenter à des transferts de charge vers l'intercommunalité, dont le budget augmente régulièrement sur la période. Mais le fait que la baisse ne concerne pas toutes les communes montre que ce transfert n'explique pas tout. Dans le Voironnais trois communes (Massieu, Moirans, Paladru) voient leurs recettes par habitant stagner, alors que celles de Voreppe diminuent fortement. A Voreppe cette évolution correspond aussi à une baisse du produit brut, de 17 millions d'euros en 2006 à 15 millions en 2012. Ces observations confirment la fragilisation des ressources communales, même si cela est en partie compensé par l'augmentation des recettes des intercommunalités. Les recettes par habitant de la communauté d'agglomération du Beauvaisis ont ainsi augmenté de 22 % entre 2007 et 2012, et celles du Pays Voironnais de 3,8 % sur la même période[26].

Évaluer les moyens financiers d'une commune ne peut se résumer à une mesure des recettes, et il faut également prendre en compte les moyens consacrés, c'est à dire les dépenses d'investissement inscrites au budget communal, pour lesquelles les communes peuvent recourir à l'emprunt, pour s'abstraire temporairement de leur niveau de recettes. Là encore les évolutions sont assez contrastées[27]. Certaines communes ont connu une baisse des dépenses par habitant autour de 2008-2009 (Moirans, Allonne, Voreppe, Massieu), ou une stagnation entre 2006 et 2010 (Beauvais, Savignies). En 2011 ces dépenses ont à nouveau connu une hausse (excepté pour Massieu), sans pour autant rattraper les niveaux de 2006, et qui ne s'est pas confirmée en 2012. A Paladru et Milly-sur-Thérain, on voit au contraire que dans le milieu de la période les dépenses par habitant ont fortement augmenté. A Paladru le niveau des dépenses en 2012 est sensiblement plus faible qu'en 2006, alors que Milly présente une légère hausse sur la période. Les fluctuations importantes des dépenses d'investissement rendent difficile une analyse sur une période temporelle aussi courte. On peut cependant conclure que de manière générale les

dans les tableaux mis à disposition par le Ministère des finances et des Comptes publics.

26. Les produits bruts passant de 41 à 50 millions d'euros pour le Beauvaisis et de 65 à 73 millions d'euros pour le Voironnais.

27. Les dépenses d'investissement peuvent connaître des variations annuelles très importantes, selon les projets communaux (équipement, aménagement, etc.). Le découpage temporel arbitraire que nous utilisons ici peut donc conduire à des interprétations erronées, pour peu qu'une commune ait considérablement augmenté ou diminué ses dépenses un an avant ou un an après la période d'observation. Une baisse apparente des dépenses peut en réalité n'être qu'une pause, ou une hausse apparemment tendancielle n'être qu'une exception. Les tendances qui se dessinent ici sont cependant suffisamment claires dans la plupart des cas pour que nous puissions en tirer des conclusions, tout en étant conscient de ces limites.

dépenses d'investissement dans les communes étudiées s'orientent à la baisse. Cette tendance est en partie compensée par l'augmentation importante des dépenses par habitant des deux intercommunalités : + 46 % pour le Beauvaisis entre 2007 et 2012, et + 24 % pour le Pays Voironnais[28].

Graphique 6.35 - Ecarts des dépenses et recettes communales aux communes de leur strate démographique. *Source : Ministère des finances et des comptes publics, comptes des communes.*

Lecture : Les recettes par habitant d'Allonne sont supérieures de 72% à la moyenne de la strate

Ces tendances ne nous renseignent cependant pas sur l'importance des moyens de ces communes : sont-elles plutôt riches ou plutôt pauvres ? En comparant les moyennes des recettes et des dépenses par habitants des communes étudiées avec celles de leur strate[29], nous pouvons estimer l'importance relative des moyens financiers (graphique XX)[30]. Dans le Beauvaisis, seule Allonne présente des recettes et des dépenses par habitant significativement supérieures à celles de la strate. La commune de Beauvais est proche de la moyenne, les dépenses étant un peu supérieures et les recettes à peine inférieures. Cela peut être interprété comme la trace des

28. Les dépenses totales passent de 27 à 40 millions d'euros pour le Beauvaisis et de 55 à 73 millions pour le Voironnais.
29. Les comptes nationaux des collectivités locales distinguent 10 strates de communes, selon leur poids démographique.
30. Il aurait été plus juste d'exprimer l'écart à la moyenne en nombre d'écart-type, pour prendre en compte l'écart moyen et estimer si les écarts observés ici sont réellement importants. Mais les données nécessaires ne sont disponibles que commune par commune, leur traitement représenterait donc un travail bien trop important.

charges de centralité qu'assume Beauvais, relativement isolée comparée aux autres communes de même taille (donc dans la même strate). Milly et Savignies ont des moyens assez limités comparés aux communes de leur strate. Dans le Voironnais la situation est quasiment inverse : seule Massieu est en dessous de la moyenne, alors que les trois autres communes sont au-dessus, notamment en ce qui concerne les dépenses par habitant. Ces trois communes semblent ont des moyens plutôt élevés, même si on observe que Voreppe a des recettes proches de celles de la moyenne.

5.1.2 - Moyens humains et techniques

Les moyens ne se limitent pas aux moyens financiers. La mise en œuvre de politiques foncières nécessite également des moyens humains et techniques, qui sont évidemment en grande partie liés aux moyens financiers bruts disponibles. Nous pouvons estimer l'importance de ces moyens humains et techniques dans les communes étudiées (cf. tableau XX). Sans surprise, ces moyens sont en accord avec la taille des communes. Les plus petites, Allonne, Milly-sur-Thérain, Savignies, Massieu et Paladru ne disposent pas d'un service urbanisme dédié. Dans ces communes, la gestion des projets est assurée par un ou une secrétaire administratif qui s'occupe également du suivi des autorisations d'urbanisme et parfois également d'autres tâches relevant d'autre domaines (entretien de la commune, écoles, etc.). une grande partie du travail quotidien est assuré par les élus, maire ou adjoint. Ces communes n'ont aucun moyen technique significatif qui puisse les assister dans la conduite des politiques d'aménagement et d'urbanisme. Moirans et Voreppe possèdent un service urbanisme dédié, avec respectivement trois et quatre personnes, dont l'une est en partie chargée de la gestion foncière. Moirans a mis en place un observatoire des marchés immobiliers sur lequel elle peut s'appuyer pour élaborer ses politiques, mais cet observatoire semble pour l'instant être inactif. Beauvais dispose de services plus étoffés, en partie mutualisés avec l'intercommunalité. Parmi les dix personnes du pôle aménagement, sept s'occupent de l'urbanisme et de l'aménagement, tant en matière de projet que de réglementation, et trois s'occupent du foncier en lui-même (équipements publics, économie et logement compris). La commune dispose de moyens techniques spécifiques : un système d'information géographique et un observatoire des marchés, tous deux mutualisés avec l'intercommunalité.

Il faut nuancer la faiblesse des moyens techniques de certaines communes, puisqu'elles peuvent parfois s'appuyer sur des structures externes. Toutes les communes du Voironnais disposent, en tant que membres de l'Agence d'urbanisme de la région Grenobloise d'un accès au système d'information géographique mis en place par l'agence ainsi qu'aux différentes données issues de l'observatoire partenarial du foncier, et peuvent s'appuyer sur le personnel de l'agence pour diverses missions, comme l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Dans le Beauvaisis, les communes ont également accès à une partie des moyens techniques de l'intercommunalité, comme le système d'information géographique, mais aucune agence d'urbanisme ne couvre le territoire.

Tableau 6.10 - Moyens humains et techniques des communes étudiées

Commune	Population en 2011	Service urbanisme dédié	Service foncier dédié	Personnel (urbanisme + foncier)	Moyens techniques
Massieu	756	Non	Non	1 secrétaire administratif	/
Moirans	7743	Oui	Non	3	Observatoire
Paladru	1130	Non	Non	1 secrétaire administratif	/
Voreppe	9742	Oui	Non	4	/
Allonne	1569	Non	Non	1 secrétaire administratif	/
Beauvais	54189	Oui	Oui	10 (dont 2 mutualisés avec CAB)	SIG Observatoire
Milly-sur-Thérain	1668	Non	Non	1 secrétaire administratif	/
Savignies	708	Non	Non	1 secrétaire administratif	/

Un constat s'impose : la faiblesse des moyens n'est pas nécessairement synonyme d'impossibilité à mettre en place des politiques foncières, et à l'inverse, des moyens importants n'impliquent pas forcément des politiques foncières interventionnistes. Allonne et Paladru sont toutes deux des communes qui se distinguent par leur richesse relative. Or l'une, Paladru, a adopté une posture interventionniste quand l'autre a choisi le laisser-faire : Allonne semble être à la fois la commune la plus à l'aise sur le plan financier et celle qui intervient le moins dans le domaine foncier (en dehors de Massieu, qui a des moyens financiers très limités). De même, la commune de Savignies, a fait le choix de mettre en place une zone d'aménagement concerté ambitieuse, donc une politique assez volontariste pour une commune de cette taille avec des moyens réduits. La faiblesse des moyens n'est pas une fatalité en matière de foncier : si certaines communes (Savignies, Milly, voire Beauvais) font preuve d'un volontarisme en la matière qui pourrait sembler déconnecté de leurs moyens, c'est qu'elles sont capables, soit de s'abstraire des limites de leurs moyens financiers, soit d'assurer mobilisation et maîtrise foncière à des coûts compatibles avec leur budget. Ainsi, si les moyens ne sont pas *a priori* un obstacle, ils interviennent cependant dans le choix du mode d'intervention de la commune.

5.2 - Influence des moyens sur le choix du mode d'action

Les moyens à disposition, mais surtout les moyens que la commune souhaite consacrer à l'intervention foncière orientent donc les choix de la commune. Pour chaque mode d'action, étant données les implications financières spécifiques, le facteur va jouer différemment.

5.2.1 - L'interventionnisme

L'interventionnisme est assurément le mode d'action qui implique les dépenses les plus importantes, du moins temporairement (puisqu'en principe les montants engagés peuvent être récupérés par la vente des terrains). L'exemple de Paladru montre comment le facteur financier a joué dans le choix du mode d'action, en plus bien sûr des autres facteurs. L'adjoint à l'urbanisme explique : « on a la chance d'être une commune qui avons des moyens. Donc on a pu faire ces acquisitions foncières »[31]. Une trésorerie importante et des bases fiscales généreuses ont permis à la commune de se lancer dans des acquisitions systématiques. Nous n'avons pas pu retrouver le montant de ces acquisitions, mais nous pouvons l'estimer. Nous connaissons le prix d'acquisition de cinq parcelles[32], qui représentent 40 % de l'emprise totale de l'opération. En se fondant sur un prix moyen de 16,5 €/m² pour ces parcelles, la commune aurait dépensé au total 700 000 €[33] pour acquérir les tènements concernés par l'opération, sachant qu'une partie a été obtenue par des échanges sans soulte. Or entre 2006 et 2012, les dépenses annuelles d'investissement de la commune ont été de 670 000 €. Les acquisitions représentent un peu plus qu'une année d'investissement de la commune. C'est une dépense importante, mais que la commune pouvait se permettre étant donné ses bases fiscales relativement solides et sa capacité à dégager chaque année un excédent de fonctionnement qui pouvait être imputé au budget d'investissement, permettant de disposer d'une trésorerie suffisante et de recourir à l'emprunt sans risques élevés. La commune était en capacité d'immobiliser une somme importante pendant plusieurs années, sachant qu'elle comptait récupérer la totalité des frais engagés à l'issue de l'opération. Mais l'interventionnisme demande également un minimum de moyens humains et techniques pour être efficace. Des moyens techniques de connaissance des marchés sont d'abord nécessaires pour engager ce type de démarche et réduire l'incertitude. En connaissant l'état et en partie les tendances des marchés, la collectivité peut calibrer son projet, de manière à être certaine de pouvoir revendre les terrains à des prix qui lui permettront de rentrer dans ses frais. De même, l'interventionnisme demande une capacité de suivi du projet quasiment quotidienne, pour choisir et encadrer les opérateurs, ainsi que pour la gestion des terrains pendant qu'ils sont inoccupés. Cela est d'autant plus crucial que la commune a choisi de réaliser elle-même les

31. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.
32. Par différentes délibérations municipales et une liste incomplète des transactions communales depuis 2000.
33. C'est là une estimation basse, puisqu'une autre parcelle a été acquise au prix de 45 €/m². En s'appuyant sur ce chiffre pour les parcelles dont nous ne connaissons pas le prix, on obtient un montant total de 1,4 millions d'euros, qui est une estimation haute.

aménagements. A Paladru, le choix de l'interventionnisme s'est donc fait en tenant compte des moyens financiers relativement élevés, mais pas des moyens techniques et humains très réduits, seule une personne s'occupant des questions d'urbanisme parmi le personnel communal. Cela explique en partie l'échec de l'opération, la commune n'ayant pas su adapter le projet aux réalités du marché. La décision récente de la commune de faire appel à l'intercommunalité pour la soutenir dans ce projet montre qu'elle s'est finalement aperçue des conséquences de ce manque de moyens humains et techniques, qu'elle s'est décidée à aller chercher à l'extérieur.

Beauvais présente une expérience quelque peu différente, puisque l'interventionnisme, qui se matérialise dans la multiplication des lotissements communaux, est un mode d'action privilégié depuis de nombreuses années. A l'inverse de Paladru, la commune de Beauvais n'est pas particulièrement aisée, et le choix de l'interventionnisme ne vient donc pas de l'existence d'une enveloppe financière largement confortable, même si la taille de la commune fait que les moyens restent importants. En créant et clôturant successivement plusieurs lotissements municipaux, la commune est en mesure de financer les acquisitions et les aménagements sans immobiliser une trésorerie trop importante. Une fois qu'un lotissement est terminé et que la commune a récupéré les montants engagés, elle peut se lancer dans une nouvelle opération du même genre. Parce qu'elle dispose d'un budget correspondant à sa taille, chaque lotissement représente une fraction relativement limitée du budget communal. Encore une fois nous ne disposons pas du montant de toutes les acquisitions, d'autant plus que pour les lotissements Agel et Longues Rayes les parcelles ont été acquises il y a de nombreuses années. Les informations en notre possession pour la Longue Haie sont cependant suffisamment étoffées pour que nous procédions à une estimation pour ce lotissement. On peut y estimer le prix d'acquisition à 9,5 €/m², soit 550 000 € environ[34]. Cela ne correspond qu'à 1,8 % du budget d'investissement annuel moyen de la commune entre 2006 et 2012. Cette immobilisation de trésorerie n'est donc pas problématique pour la commune, qui dispose en outre des moyens humains et techniques pour suivre les projets et pour s'assurer de leur équilibre financier final. La taille de la commune lui permet de s'abstraire en partie du facteur financier pour choisir son monde d'action, malgré des moyens relativement restreints par rapport à sa strate de communes.

La commune de Milly-sur-Thérain, qui a des moyens assez limités, s'est également engagée de manière interventionniste. Mais elle a choisi de profiter du portage foncier de l'Établissement public foncier local de l'Oise pour dépasser cet obstacle financier. En effet, le montant d'acquisition de l'emprise de l'opération[35] correspond à 890 000 €, soit 39 % de plus que le budget annuel moyen consacré à l'investissement entre 2006 et 2012 (640 000 €). Le portage foncier permet d'externaliser la dépense et donc de ne pas immobiliser une trésorerie qui n'est de toute façon pas disponible. Comment expliquer alors la différence entre Paladru et

34. C'est une estimation plutôt basse, puisque nous nous appuyons sur les montant des acquisitions par expropriation, qui peuvent être relativement bas. Ce prix de 9,5 €/m² correspond cependant à un prix plutôt courant pour des terrains non viabilisés sur le territoire. *Source : liste des transactions foncières et immobilières de la commune de Beauvais entre 2005 et 2012.*

35. *Source : Etablissement public foncier de l'Oise.*

Milly, qui ont des budgets d'investissement semblables[36] et des projets d'envergure similaire pour lesquels les montants des acquisitions envisagées sont proches[37] ? D'abord il faut prendre en compte l'absence de structure de portage pour Paladru à l'origine du projet. Mais la commune aurait cependant pu se tourner vers le Pays Voironnais dès 2005, quand celui-ci a mis en place son dispositif de portage. Si elle ne l'a pas fait, c'est qu'elle pouvait supporter le coût du portage. La différence entre les deux communes se situe surtout au niveau des ressources, qui sont bien inférieures à Milly qu'à Paladru : 545 € par habitant en moyenne entre 2006 et 2012 contre 1132 € à Paladru. Cela implique non pas que le budget d'investissement de Paladru soit plus important que celui de Milly, mais que Paladru puisse plus facilement dégager un excédent de trésorerie chaque année et surtout qu'elle soit en mesure de recourir plus facilement à l'emprunt, ses capacités de remboursement étant plus élevées. A l'inverse, Milly, plus fragile avec notamment un potentiel financier inférieur, ne peut prendre le risque d'engager ce type de dépense.

A Milly le facteur financier éclaire également une autre décision communale concernant le foncier. Trois étangs artificiels sont présents dans le sud de la commune, et les parcelles qui les bordent, occupés par des cabanons de pêche, appartiennent à la commune depuis plusieurs décennies. Jusqu'en 2002, les parcelles étaient louées à des particuliers qui pour la plupart y avaient construit des cabanons, à usage de loisir, la résidence principale y étant interdite. En 2002, la commune décide de procéder à la vente de ces propriétés aux occupants qui souhaitent devenir propriétaires. Ces ventes se font progressivement, et entre 2002 et 2011, 231 parcelles sont vendues. Ces ventes ont permis à la commune de récupérer au total 560 000 €[38] environ, soit plus de 87 % d'un budget annuel d'investissement moyen. Si on considère que cette somme a été ventilée sur chaque année entre 2002 et 2011, elle aurait ainsi pu permettre d'augmenter le budget annuel de près de 10 %, ce qui est considérable. De fait, la somme n'a probablement pas été répartie annuellement sur chaque budget, mais ce rapide calcul permet de se rendre compte de l'importance de la somme, et de l'avantage financier qu'a revêtu cette décision pour la commune.

L'opération du Bourg à Moirans relève aussi de la logique de portage foncier. L'interventionnisme est privilégié par la commune en raison d'autres facteurs que celui des moyens : les attentes de la commune et surtout le morcellement parcellaire et la rétention de certains propriétaires ont été déterminants. Le portage foncier par l'intercommunalité a permis, comme à Milly, de s'abstraire du facteur des moyens financiers. Contrairement à la Longue Haie à Beauvais, le contexte d'expropriation n'a ici pas joué à la baisse sur les prix. Bien que les propriétaires réticents aient revu leur prix à la baisse ou que le juge ait également réduit les montants, l'acquisition des terrains expropriés s'est faite à un prix très élevé, 198 €/m², ce qui équivaut au prix d'un terrain viabilisé bien situé. De fait la situation de ces terrains est privilégiée, et on peut considérer qu'ils sont déjà en partie viabilisés, ou qu'ils peuvent l'être aisément. Ce prix fixé par le juge de l'expropriation peut toutefois sembler correct au regard de

36. 640 000 € en moyenne entre 2006 et 2012 pour Milly-sur-Thérain et 670 000 € pour Paladru.
37. 890 000 € pour Milly, 700 000 € (estimation) pour Paladru. Sources : Etablissement public foncier de l'Oise, délibérations municipales de la commune de Paladru.
38. *Source : délibérations municipales.*

ceux d'autres parcelles qui ont également été achetées à l'amiable : jusqu'à 670 €/m². Ce prix très élevé correspond à l'effort financier (temporaire puisque ce terrain est ensuite porté par la communauté d'agglomération du Pays Voironnais) que la commune est prête à consentir pour assurer la mobilisation foncière dans le périmètre de l'opération. En prenant comme référence le prix des terrains expropriés pour estimer celui des terrains dont nous ne connaissons pas la valeur, ce qui est donc une estimation basse, nous obtenons un montant total à débourser de plus de 2 millions d'euros. Cela correspond à 40 % du budget annuel d'investissement de la commune entre 2006 et 2012. L'immobilisation de cette part du budget dans du foncier n'est pas envisageable pour la commune, d'autant plus que les procédures d'expropriation vont allonger les délais du projet, ce dont les élus et techniciens sont conscients dès le début de l'opération. Le portage foncier apparaît alors comme une solution pour s'inscrire dans l'interventionnisme malgré le prix élevé des terrains, puisque la somme engagée par la commune dans l'acquisition est presque immédiatement récupérée auprès du Pays Voironnais. La commune a malgré tout fondé son choix de l'opérateur pour la première phase sur le prix proposé pour l'achat des terrains, en choisissant le mieux offrant. L'acquisition de l'ensemble des tènements reste une contrainte pour la commune : le portage n'est qu'un report temporel et non une externalisation définitive de la dépense. Mais il a permis que le choix du mode d'intervention ne repose pas sur le facteur des moyens financiers.

Les différents cas présentés ici montrent que l'interventionnisme, *a priori* le plus coûteux des modes d'action, n'est pas forcément choisi en raison de moyens très importants des communes ou de prix fonciers très faibles. Les communes parviennent à s'abstraire de la contrainte financière, notamment en profitant des dispositifs de portage foncier.

5.2.2 - L'encadrement réglementaire et l'approche opérationnelle

L'encadrement réglementaire et l'approche opérationnelle sont moins coûteux que l'interventionnisme puisqu'ils ne s'appuient pas sur une acquisition systématique des terrains par la commune. Les facteurs de la culture de l'aménagement, de l'état foncier et des attentes communales jouent un rôle dans le choix de ces modes d'action, mais il s'avère que dans ces cas, le facteur des moyens financiers peut être prépondérant.

Le seul cas d'encadrement réglementaire rencontré parmi nos études de cas en France est l'opération Sadac à Moirans. La commune, étant donné le prix du foncier extrêmement élevé (7 millions d'euros au départ, 185 €/m²), a choisi de ne pas s'engager dans l'acquisition de l'ensemble des terrains concernés par l'opération. L'encadrement réglementaire offre alors la possibilité de garantir la maîtrise foncière sans engager des dépenses importantes. Dans le discours du maire comme dans celui de la responsable du service urbanisme, il apparaît que la question des moyens a été déterminante, et que, dans l'idéal, c'est l'interventionnisme qui aurait été choisi. Le maire déplore la diminution des moyens financiers, notamment due au transfert de ressources à l'intercommunalité[39] : « si je n'avais pas été à l'intercommunalité, si on avait été

39. Avant le transfert de la taxe professionnelle à l'intercommunalité la commune de Moirans disposait

comme il y a 30 ans en arrière, on avait un syndicat, bon, la Sadac moi, j'aurais pas eu besoin de Trignat pour l'acheter. Le problème c'est que maintenant tous nos revenus ils partent au Pays Voironnais »[40]. Quand il évoque l'établissement public foncier, on comprend également que l'interventionnisme aurait été son choix par défaut : « L'acquisition foncière on pouvait pas... C'est une cour dans laquelle je ne pouvais pas jouer financièrement. Ce serait maintenant, on aurait un outil qui nous permettrait de répondre, c'est l'EPFL. Mais il n'existait pas. Là maintenant ça aurait été différent. Il y aurait eu un portage foncier, qui fait que »[41]. Cependant, le portage foncier était proposé, en 2005, par l'intercommunalité, et la commune en était bien sûr consciente, puisqu'à l'époque le maire de Moirans était président du Pays Voironnais et que le dispositif a éré utilisé par la suite pour l'opération du Bourg. On ne peut donc pas conclure à une méconnaissance du dispositif de portage foncier qui aurait conduit la commune à ne pas se lancer dans l'acquisition des tènements. On peut plutôt avancer deux autres hypothèses. D'une part il est probable que le montant réclamé à l'origine par le propriétaire était de toute façon trop élevé et que l'intercommunalité elle-même n'aurait pas forcément accepté un tel portage. D'autre part, la commune, voyant qu'un opérateur était prêt à s'engager dans l'opération, et ayant commencé à se positionner dans le champ de l'encadrement réglementaire, ait rapidement perçu les avantages que représentait ce mode d'action pour cette opération. En parvenant à maîtriser sans tout posséder, la commune s'est donc détournée rapidement de l'interventionnisme et n'a donc pas cherché à acquérir les terrains une fois leur prix revu à la baisse. La taille de la commune a alors pu jouer ici, puisqu'elle implique un certain niveau de moyens humains. Ces moyens humains sont en effet cruciaux pour mener à bien une opération en encadrement réglementaire : la commune doit être capable d'engager un dialogue avec les opérateurs, mais surtout elle doit posséder en interne les compétences qui lui permettent une gestion fine à travers le plan local d'urbanisme et ses différents outils. La commune dispose de trois postes dédiés à l'urbanisme, dont un qui est en partie affecté au foncier.

Pour l'Hoirie, à Voreppe, les moyens ne semblent pas avoir été un facteur prépondérant. A l'origine, la plupart des terrains concernés par l'opération faisaient l'objet de compromis de vente entre les propriétaires et des opérateurs. La commune a souhaité encadrer les initiatives privées avec un projet urbain partenarial puis une zone d'aménagement concerté, mais il ne semble pas qu'il ait été question de se lancer dans des acquisitions systématiques. Les moyens financiers de la commune ne sont pas intervenus dans le choix du mode d'action, qui s'est plutôt fait en fonction de l'état foncier et des attentes de la commune. Cependant, comme à Moirans pour la Sadac, les moyens humains internes ont été déterminants. L'approche opérationnelle demande un suivi quasiment quotidien du projet, ainsi que des compétences spécifiques pour monter le dossier de zone d'aménagement concerté et surtout mener les négociations avec les opérateurs. La commune emploie quatre personnes au service urbanisme, ce qui correspond à un service assez étoffé pour mener ce genre de projet.

---

de ressources importantes provenant d'une partie de la zone d'activité Centr'Alp, principale zone d'activité du Voironnais.

40. Entretien avec le Maire, Commune de Moirans, le 6 juin 2013.
41. *Idem.*

A Savignies, il n'a de même jamais été question d'acquérir les terrains de l'opération Le Clos des Grès. La taille de la commune, et l'ambition de l'opération n'auraient pas permis de s'engager dans une approche interventionniste. Le montant d'acquisition par l'opérateur des terrains non possédés par la commune s'est élevé au final à 680 000 €, ce qui représente trois années et demi du budget d'investissement de la commune[42]. Même en ayant recours à l'emprunt, Savignies aurait difficilement pu financer elle-même ces acquisitions. La possibilité de concéder la zone d'aménagement concerté à un opérateur extérieur permettait également à la commune de s'assurer que le financement des aménagements ne serait pas affecté à son budget, même temporairement : le dossier de zone d'aménagement concerté estime en effet le coût des aménagements à 2,6 millions d'euros[43]. Il est alors évident que le facteur des moyens a joué pleinement dans le choix du mode d'action. L'arbitrage entre approche opérationnelle et encadrement réglementaire relève en partie des autres facteurs, mais les moyens humains et techniques ont pu jouer. La commune étant très petite (708 habitants en 2011), elle dispose de moyens humains très réduits. La gestion courante de l'urbanisme (c'est à dire principalement les autorisations) est confiée à un secrétaire municipal, qui a également d'autres attributions. Dans ces conditions, la commune ne peut assurer elle-même le suivi du projet. La concession de la zone d'aménagement concerté à l'OPAC de l'Oise est une manière de pallier ce manque de moyens humains. L'opérateur gère la zone d'aménagement concerté au quotidien (ce qui n'empêche bien sûr pas un suivi de la commune), mène les négociations foncières, contractualise pour les aménagements et commercialise les lots. Le choix d'un opérateur « proche » peut également s'interpréter comme une façon d'utiliser des moyens humains extérieurs : « l'OPAC c'était l'interlocuteur le plus local, et donc voilà, c'est la proximité, la facilité des échanges […]. Et bon après coup, c'est vrai que... Netixy [sic] c'est un groupe complètement privé, tandis que l'OPAC il y a le département derrière, il y a un partenariat. Il y a eu une ou deux situations où on s'est rendu compte que c'était bien d'avoir un point d'appui politique derrière pour appuyer une ou deux orientations. Chose qu'avec un aménageur privé on aurait peut-être eu plus de mal à discuter »[44]. Nous avons déjà évoqué l'appui politique d'un sénateur qui a permis à la commune de faire entendre ses exigences à l'opérateur. Précédemment (cf. chapitre 4), nous avons interprété ce choix de l'opérateur « proche » sous l'angle du renforcement de la position de la commune dans la négociation. Mais on peut également le comprendre comme une manière de conserver un contrôle sur des ressources humaines et techniques extérieures. En somme les moyens humains et techniques sont externalisés, d'une part par la concession de la zone d'aménagement concerté à un opérateur proche, mais d'envergure suffisante pour porter le projet, et d'autre part par les relations politiques locales.

---

42. *Sources : délibérations municipales, dossier de réalisation de la zone d'aménagement concerté le Clos des Grès.*
43. Si on se livre à un rapide calcul pour estimer la possibilité de la commune de recourir à l'emprunt pour financer ces aménagements avant la revente des terrains viabilisés, on s'aperçoit que cela est inenvisageable. En retenant un taux d'intérêt très bas (2%), la commune devrait payer 52 000 € par an, soit 25 % de son budget d'investissement, ce qui est beaucoup trop lourd, même sur une période très courte.
44. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013

5.2.3 - Laisser-faire

Le laisser-faire est le mode d'action le moins coûteux pour les communes. Le cas de Massieu montre que le manque de moyens peut fortement jouer dans le choix du laisser-faire. Massieu est une commune de petite taille (756 habitants en 2011) aux moyens limités. Le budget d'investissement annuel s'élève à 250 000 € en moyenne entre 2006 et 2012. La commune dispose en plus de recettes de fonctionnement et de dépenses d'investissement par habitant inférieures à la moyenne de sa strate. De fait son potentiel financier est le plus bas des communes étudiées[45]. Cette situation, qui limite les capacités d'action de la commune, est encore aggravée par les soucis financiers liés aux intempéries de 2002 et 2007 et aux travaux de réfection des voiries et de sécurisation nécessaires (cf. chapitre 4). Son budget très restreint impose donc à la commune d'effectuer des choix drastiques entre les différents postes de dépenses. Les limites budgétaires font que le maire ne parvient pas à mener les choses comme il le souhaiterait en matière d'urbanisme : « *le fait que vous ne parveniez pas faire les choses comme vous l'auriez souhaité, est-ce que c'est uniquement un problème financier, ou il y a d'autres obstacles ?* C'est surtout financier. Parce que si on avait des finances, on ne se poserait pas de questions, enfin, on ne se poserait pas de questions… Ce qu'il faut aussi avoir comme approche, c'est que c'est de l'argent public. Ce n'est pas notre propre argent. Il ne faut pas faire comme dans certaines villes, où, j'allais dire, c'est l'esprit de grandeur. Il ne faut pas avoir l'esprit de grandeur à Massieu »[46]. Lors du mandat 2008-2014, l'équipe municipale a choisi d'investir principalement dans les aménagements de l'Hôtel de Ville, qui représentent 410 000 € au total, soit 1,6 fois le budget annuel d'investissement[47]. Massieu est l'exemple typique d'une commune qui n'a pas les moyens financiers d'intervenir de manière poussée dans le domaine foncier. Cela est également dû à des moyens humains restreints. Cependant, il ne faut pas négliger dans ce cas l'importance des autres facteurs et, notamment, l'état des marchés et des attentes communales : la commune ne semble pas attirer ni souhaiter d'opération d'envergure qui l'aurait peut-être poussée à se tourner vers l'approche opérationnelle, comme l'a fait Savignies qui est de taille similaire. Massieu envisagerait ainsi dans les années à venir de mettre en place une association foncière urbaine (cf. p.XX), ce qui démontre sa capacité à dépasser ses limites financières pour trouver des modalités de mobilisation et de maîtrise en accord avec ses moyens humains et financiers.

A Allonne, le facteur financier n'est pas premier dans le choix du laisser-faire. La commune est très à l'aise concernant ses ressources[48] comme ses capacités d'investissement[49]. Elle a cependant choisi de ne quasiment pas intervenir dans le domaine foncier. L'absence d'intervention n'est donc pas liée à des restrictions financières, mais plutôt aux autres facteurs et, comme nous l'avons dit, à la concordance qui semble exister entre ce que proposent les opérateurs et les attentes de la commune. Les moyens humains limités pourraient cependant

45. 514 € par habitant, pour une moyenne de 915 € en Isère.
46. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.
47. *Sources : délibérations municipales.*
48. Potentiel financier de 1980 € par habitant (600 € en moyenne dans l'Oise) ; recettes de fonctionnement de 1166 € par habitant en moyenne entre 2006 et 2012, soit 1,6 fois la moyenne de la strate.
49. La commune présente un budget d'investissement annuel moyen de un million d'euros entre 2006 et 2012, c'est-à-dire 1,65 fois plus que Milly-sur-Thérain, qui compte pourtant 200 habitants de plus.

être liés au choix du laisser-faire, mais les propos du maire ne nous orientent pas vers cette conclusion. Celui-ci n'affiche pas de nécessité d'être soutenu par la cellule ingénierie de la communauté d'agglomération : « ils le font ça [assistance en ingénierie aux communes]. *Vous y avez déjà fait appel* ? Non, je n'en ai pas ressenti le besoin, mais certains collègues le font »[50].

Cette exploration de la manière dont l'importance des moyens joue sur le choix du mode d'action fait émerger un enseignement particulièrement important : si des moyens restreints peuvent limiter les marges de manœuvre de la commune, ils ne représentent cependant pas un obstacle insurmontable à la mobilisation et la maîtrise foncière. Le cas de Savignies est particulièrement illustratif de la capacité de certaines communes à s'abstraire de leurs limites financières pour apporter d'autres réponses aux défis représentés par la mobilisation et la maîtrise. A l'inverse, les communes aisées ne sont pas forcément les plus actives, et l'importance des moyens financiers n'est pas synonyme de politiques foncières ambitieuses. Ceci est à mettre en perspective avec les arguments en faveur d'un transfert du pilotage des politiques foncières (et des politiques d'urbanisme) des communes vers l'intercommunalité. En plus des arguments concernant la pertinence de l'échelle d'élaboration des politiques foncières, celui des moyens est souvent avancé. Or on s'aperçoit que peu de moyens ne sont pas toujours synonymes d'immobilisme et que beaucoup de moyens ne sont pas synonymes de volontarisme.

Les pages suivantes présentent une synthèse de la manière dont ces facteurs ont joué dans les opérations étudiées

50. Entretien avec le Maire, Commune d'Allonne, le 22 mars 2013.

Tableau 6.11 - Les différents facteurs dans les opérations étudiées

Commune	Opération	Mode d'action foncière	Initiative	Culture communale	Morcellement du parcellaire
Massieu	**Opération drrière l'école**	Laisser-faire	Privée	Pas de culture spécifique apparente	Faible
Moirans	**Sadac**	Encadrement réglementaire	Privée	Relativement large	Faible
	Le Bourg	Interventionnisme	Communale		Important
Paladru	**Coeur de village**	Interventionnisme	Communale	Acquisition systématique	Moyen
Voreppe	**Hoirie**	Approche opérationnelle	Privée	Relativement large	Faible
Allonne	**Chemin vert**	Laisser-faire	Privée	Peu volontariste	Faible
Beauvais	**Longue Haie**	Interventionnisme	Communale	Culture du lotissement	Important
	Longues Rayes	Interventionnisme	Communale		Faible
	Agel	Interventionnisme	Communale		Faible
	ZAC Saint-Quentin	Approche opérationnelle	Privée	Culture du lotissement	Important
Milly-sur-Thérain	**Les coteaux de Milly**	Interventionnisme	Privée	Pas de culture spécifique apparente	Faible
Savignies	**Zac Clos des Grès**	Approche opérationnelle	Communale	Pas de culture spécifique apparente	Faible

En vert, les facteurs qui ont joué le plus pour chaque opération

Pour Allonne nous n'avons retenu qu'une seule opération, les autres variant peu.
Nous n'intégrons pas ici le facteur de l'état du marche : nous ne disposons pas de données assez précises pour estimer avec certitude l'état du marchés à l'échelle des communes.

Propriétés communales	Projet communal	Moyens financiers		
		Appréciation générale	Potentiel financier	Dépenses et recettes par habitant (écarts à la moyenne de la strate)
Attenantes (bâties)	Assez précis - Équipement (cantine) et production de logement	--	514 €/hab	R -14 % D -15 %"
Intégrées au projet	Assez précis - Production de logements collectifs et diversification du parc, espaces publics, école, EHPAD	+	1194 €/hab	R +37 % D +32 %"
Une école intégrée au périmètre	Précis - Production de logements sociaux			
Nombreuses, non bâties	Précis - Logements pour personnes agées, commerces, espaces publics	++	986 €/hab	R +69 % D +57 %
Non	Précis - Logements collectifs et équipement public. Création d'un nouveau quartier	+	1459 €/hab	R +36 % D +5 %
Non	Peu précis - Production de logements	++	1980 €/hab	R +71 % D +62 %
Non	Précis - Logements de standing	=	1367 €/hab	R -6 % D +6 %"
Les terrains sont publics depuis longtemps	Précis - Production de logements en accession			
Non	Précis - Production de logements collectifs en accession et sociaux. Création d'un nouveau centre			
Non	Assez précis - Production de logements. Exigences environnementales			
Oui	Assez précis - Production de logements, notamment sociaux	-	755 €/hab	R -2 % D -24 %"
Quelques propriétés intégrées à l'opération	Assez précis - Production de logements, dont logements sociaux. Logements collectifs	--	663 €/hab	R -37 % D -17 %"

5.3 - Taille et situation territoriale, des facteurs indirects

A travers ce qui a été présenté dans ce chapitre, et notamment le facteur des moyens, on retrouve la trace de la taille et de la situation territoriale des communes. Ces deux facteurs ont une incidence indirecte sur les modalités de mobilisation et de maîtrise foncière et donc au fond, sur les politiques foncières des communes.

La taille est évidemment un déterminant des moyens financiers et humains des communes. Mais elle a aussi une incidence indirecte sur la diversité des projets qui peuvent exister dans la commune. Il est rare de voir se multiplier les opérations, même d'envergure réduite, dans les petites communes. A l'inverse, les communes de grande taille, et Beauvais en est l'exemple, connaissent souvent le développement simultané de plusieurs opérations. Cette diversité des opérations peut donc jouer sur la diversité des modes d'action foncière des communes, puisque selon les projets et leur localisation dans la commune les attentes communales peuvent être différentes, de même que le morcellement du parcellaire ou le positionnement de la commune comme propriétaire. L'influence de la taille de la commune sur l'existence de politiques foncières et sur le choix des modalités de mobilisation et de maîtrise est donc indirecte. Nous avons ainsi observé des communes de petite taille mettant en place des politiques assez volontaristes (Savignies, 708 habitants), de même que nous avons rencontré des communes de taille très différentes s'inscrivant dans des approches similaires (Beauvais, 54 190 habitants et Paladru, 1130 habitants).

L'influence de la situation territoriale de la commune est du même ordre. Les attentes communales peuvent varier avec la localisation de la commune au sein de l'agglomération. Les communes urbaines sont ainsi souvent plus enclines à introduire du logement social dans leurs opérations que les communes périurbaines et rurales. Le programme des opérations peut fortement varier entre les communes urbaines, périurbaines et rurales : collectif ou individuel, importance des espaces publics, présence d'équipements publics, etc. De la même manière l'état des marchés fonciers et immobiliers est en partie lié à la situation de la commune. Le niveau des prix fonciers varie selon que l'on se situe au centre ou dans la périphérie, et les dynamiques sont également différenciées. On l'a vu à travers les exemples de Paladru et Massieu, le nord encore assez rural du Voironnais n'est pas porteur d'une dynamique suffisante pour y accueillir des opérations d'envergure. De même Beauvais, ville centre, est encore en partie épargnée par les difficultés de commercialisation que rencontrent des communes périurbaines et rurales comme Milly-sur-Thérain et Savignies. Enfin, la situation peut également jouer sur la culture de l'aménagement, dans le sens où les communes périphériques ont historiquement moins développé d'opérations qui auraient pu contribuer à forger une culture locale. Bien que nous n'ayons pas exploré cette voie, nous pouvons nous inspirer de la littérature pour affirmer que la composition sociologique des communes et des conseils municipaux peut participer de la formation de cultures différenciées. Plusieurs auteurs ont par exemple noté les effets de la représentation des propriétaires fonciers (souvent agriculteurs) dans les conseils ou de leur poids dans la population communale sur les modalités d'aménagement communales. L'influence des agriculteurs sur les décisions communales peut conduire à des politiques d'ouvertures

massives à l'urbanisation des terres agricoles, les propriétaires profitant ainsi du différentiel de valeur entre foncier constructible et non-constructible. Eric Charmes note ainsi à propos des communes éloignées du centre que les propriétaires fonciers « sont souvent influents dans les conseils municipaux et exercent d'intenses pressions pour obtenir le classement d'une partie de leurs terres agricoles en zones urbanisables. Cette logique foncière peut entraîner une croissance importante (du moins relativement à la situation préexistante) avec la prolifération de maisons individuelles sur tout le pourtour du noyau villageois et le long des routes » (Charmes, 2009, p. 28). D'autres auteurs notent cette influence et relèvent la diversité des stratégies des propriétaires fonciers (Di Méo, 1987) et notamment des agriculteurs (Napoleone, Jouve, 2003), dont l'influence sur les politiques d'aménagement est en constant recul (Martin *et al.*, 2006). Enfin, Martin Vanier va jusqu'à affirmer qu'il n'existe pas de culture de l'aménagement dans le périurbain, faisant de la situation territoriale un facteur prépondérant, voire déterminant des politiques d'urbanisme et des politiques foncières. Il estime que le périurbain « est orphelin d'une pensée aménagiste » (Vanier, 2010, p. 54). Pour lui, les communes périurbaines font preuve d'une véritable « incompétence urbanistique » (Vanier, 2010, p. 56), notamment due à leur taille et leur situation territoriale d'entre-deux. Nous n'adhérons pas à cette idée, puisque nous l'avons vu, il existe de véritables compétences dans des communes périurbaines ou rurales, et que ces communes s'avèrent capables de mettre en place des politiques foncières assez poussées. L'influence de la situation territoriale sur la culture de l'aménagement n'est cependant pas automatique : l'exemple de Beauvais, avec sa culture très forte du lotissement municipal, est encore une fois éclairant, puisqu'on s'attendrait à rencontrer ce type d'approche plutôt dans des communes périphériques.

Nous considérons donc la taille et la situation territoriale des communes comme des facteurs indirects, qui prédéterminent en partie la distribution et l'importance des autres facteurs. Elles sont pourtant souvent présentées comme les facteurs principaux qui vont définir la capacité des communes à mener des politiques foncières (Comby, Renard, 1996 ; Renard, 2006 ; Oudot-Saint Gery, 2006). De même les communes périurbaines sont souvent montrées du doigt parce que trop laxistes, incompétentes, incapables par nature de mettre en œuvre des politiques foncières (Wiel, 2002 ; Vanier, 2010). De telles conclusions révèlent en fait l'oubli qui est fait des facteurs présentés dans ce chapitre, et qui nous semblent, eux, prépondérants. Surtout, ils nous semblent plus à même d'éclairer les décisions communales et de donner un sens à des politiques publiques qui, si elles ne sont pas toujours énoncées comme des politiques foncières, peuvent être considérées et analysées comme telles.

*

* *

La mise en évidence des facteurs internes qui orientent les choix communaux conforte l'hypothèse 3 : il existe des contraintes importantes, notamment celles de l'état des marchés fonciers et des moyens des communes, mais ces contraintes ne suffisent pas à déterminer totalement les choix communaux. D'une part les facteurs des attentes communales et de la culture de l'aménagement mettent bien en avant la marge de manœuvre qui existe. D'autre part, ces contraintes ne sont pas indépassables, comme le montrent les communes qui parviennent à s'affranchir de la contrainte de moyens limités. La décision politique reste en effet centrale dans le choix du mode d'action. Les choix ne correspondent pas à des arbitrages uniquement techniques, que l'on pourrait presque résumer dans un algorithme, mais ils relèvent bien de la dimension politique, et ce à plusieurs titres :

1. Ces choix sont politiques parce qu'ils contribuent à définir les rapports entre la collectivité et les autres acteurs, opérateurs privés et publics, intercommunalité, mais aussi propriétaires. Les rapports de négociation instaurés par l'approche opérationnelle dans la zone d'aménagement concerté de l'Hoirie à Voreppe ne sont ainsi pas du même ordre que les rapports existants pour le lotissement de la Longue Haie, qui sont plutôt de l'ordre de l'exécution des volontés communales. À Allonne la commune est au contraire plus en retrait, instaurant des rapports moins directs et moins directifs avec les opérateurs. De même les différentes modalités de mobilisation et de maîtrise foncières ne laissent pas la même place aux intermédiaires entre la commune et les propriétaires. A Savignies l'opérateur est central dans le dispositif et c'est lui qui a mené les négociations foncières en même temps qu'il traite directement avec les futurs propriétaires. Dans le lotissement de la Longue Haie à Beauvais, la commune a engagé un rapport de force direct avec certains propriétaires en recourant à l'expropriation, et c'est elle qui est en relation avec les acquéreurs des lots. Des décisions d'apparence technique sont donc politiques, mais nous l'avons vu (chapitre 1), elles ne sont pas présentées comme telles par les décideurs.
2. Le choix du mode d'action est politique parce que les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières ont des conséquences en matière de partage du risque financier dans le processus de production de logements, et donc constituent des choix en matière d'engagement de l'argent public. On perçoit aisément les différences qui existent entre l'approche rencontrée à Paladru où le risque financier est pris en grande partie par la commune et celle choisie par Savignies, ou Moirans pour l'opération Sadac, où le risque est beaucoup plus partagé avec l'opérateur impliqué. Allonne présente un cas extrême où l'argent public n'est que très peu investi dans les opérations qui voient le jour sur la commune, la collectivité laissant les opérateurs prendre les risques financiers.

De ces deux points, nous retenons trois éléments, qui vont guider la suite de notre propos. (1) Les pratiques foncières des communes s'insèrent dans un jeu d'acteurs, notamment publics, que nous n'avons pas exploré jusqu'ici. Si les décisions communales définissent en partie, comme nous venons de l'énoncer, les rapports avec ces autres acteurs, ceux-ci peuvent également être considérés comme des facteurs externes qui vont influencer les choix communaux. L'étude de ces facteurs extérieurs fera l'objet du chapitre suivant. (2) Ces rapports instaurés par les

choix communaux concernent également les propriétaires, et donc renvoient à l'attitude des communes face à la propriété privée. (3) Le partage des risques entre les différents intervenants s'apparente en partie à un partage des plus-values foncières, issues de la valorisation des terrains par la distribution des droits à bâtir et par les aménagements et équipements. Ces deux questions de la propriété et du partage de la plus-value sont des entrées privilégiées des travaux concernant les politiques foncières. Nous chercherons dans le chapitre 8 à comprendre si ces deux clés de lecture sont toujours pertinentes pour comprendre les politiques foncières locales.

Chapitre 7 : De l'État aux intercommunalités, la place des acteurs publics dans le jeu foncier local

Dans ce chapitre nous déterminons dans quelle mesure les autres collectivités locales – ainsi que l'État – peuvent orienter les pratiques foncières des communes, leurs choix en termes de mobilisation et de maîtrise. Il convient également de déterminer si ces acteurs interviennent ou non de manière directe dans la mobilisation et la maîtrise foncière, et selon quels vecteurs, étant donné que leurs compétences propres ne sont *a priori* pas orientées vers la mobilisation et la maîtrise foncière dans le cadre de la production de logement.

Nous verrons que si l'État, les Départements et les Régions sont très en retrait, ce n'est pas le cas des intercommunalités. Cela soulève la question des relations entre communes et intercommunalité en matière de politiques foncières. De la même manière, l'apparition des établissements publics fonciers locaux dans les territoires étudiés semble jouer sur les pratiques foncières communales, mais aussi intercommunales. Le repositionnement des communes et des intercommunalités conduit à une évolution du partages des rôles dans un contexte renouvelé.

1 - État, Régions, Départements, les grands absents ?

1.1 - L'État absent

1.1.1 - D'une intervention locale prépondérante à une absence locale

L'État a été un des acteurs clé des politiques foncières locales dans les décennies d'après-guerre. En effet, « jusque dans les années 1970 la France offrait l'exemple unique en Europe de politiques foncières locales menées directement par l'État. De même que les politiques d'urbanisme étaient de la compétence d'administrations de l'État, généralement déconcentrées (directions départementales de l'équipement), mais même pas toujours lorsqu'il s'agissait de projets d'aménagement de dimensions importantes, les politiques foncières localisées[1] étaient prises en main par l'État » (Comby, Renard, 1996, p. 56). En plus d'interventions directes, notamment dans le cadre des zones à urbaniser en priorité et des villes nouvelles, l'État apportait un soutien financier aux interventions locales et possédait un pouvoir de contrôle important.

Les zones à urbaniser en priorité et les villes nouvelles sont deux exemples de l'intervention locale de l'État dans le domaine foncier. Joseph Comby et Vincent Renard rappellent la procédure de zone à urbaniser en priorité d'un point de vue foncier : « en termes de politique

1. Joseph Comby et Vincent Renard distinguent les politiques foncières localisées, « qui tentent d'agir sur l'organisation de l'usage ou de l'appropriation d'un espace donné » (Comby, Renard, 1996, p. 56) et la politique foncière d'ensemble « qui traite des mesures qui s'appliqueront à tous les terrains (ou à l'ensemble des acteurs) » (Comby, Renard, 1996, p. 56) et relève en fait de la législation.

foncière, la mécanique des ZUP était simple et efficace. Il s'agissait de faire acheter au plus près possible de leur valeur agricole, par un organisme contrôlé par l'État, en ayant recours si besoin à l'expropriation, un ensemble de terrains périphériques non équipés, de concentrer sur cette zone tous les moyens financiers publics pour non seulement viabiliser les terrains, mais y réaliser tous les équipements de quartier (collèges, dispensaires, salles de sports, centres de loisirs, etc.), puis revendre les terrains ainsi équipés à des constructeurs, en y incorporant si possible la plus grande partie des coûts d'aménagement. Dans le même temps, l'urbanisation devait être bloquée autant que faire se peut sur les autres points de la périphérie, afin de ne pas disperser les efforts d'équipement » (Comby, Renard, 1996, p. 57). Les villes nouvelles ont connu un système similaire, l'État créant des organismes dédiés, les établissements publics d'aménagement, pour acquérir le foncier massivement puis le porter, parfois pendant plusieurs décennies, avant de le revendre à des opérateurs pour financer les aménagements. Ainsi « dans les années 1960 tous les grands projets d'aménagements (villes nouvelles, quartier de la Défense) furent de la même façon confiés à des organismes publics contrôlés par l'État » (Comby, Renard, 1996, p. 57). Ces deux types d'interventions correspondent globalement à l'interventionnisme que nous avons défini dans la partie précédente. La mobilisation foncière est d'initiative publique, et la maîtrise se fait par la possession et la revente des terrains, de même que le financement des équipements. Le risque financier est majoritairement si ce n'est uniquement public. La dimension spatiale est centrale dans ces politiques foncières étatiques : la mobilisation d'initiative publique et la possession des terrains est un moyen de produire du logement, mais aussi de canaliser le développement urbain, qui s'ajoute aux réglementations d'urbanisme et aux schémas de planification.

A Beauvais, l'intervention de l'État a pris la forme d'une zone à urbaniser en priorité dans le quartier Argentine, construit entre 1960 et 1975. C'est la seule intervention dont nous avons trouvé trace dans le Beauvaisis. Dans le Voironnais, nous avons déjà évoqué le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région urbaine grenobloise, élaboré par l'État et les collectivités locales, et qui prévoyait la création d'une ville nouvelle dans les collines du Voironnais. La place de l'État dans ces décisions est notamment confirmée par l'approbation du schéma par décret interministériel en mars 1973[2] ce qui était la règle à l'époque. Cela traduit donc un contrôle important de l'État sur la définition des politiques locales. Cependant cette ville nouvelle n'a jamais vu le jour, et les zones d'aménagement différé prévues pour la mise en œuvre du projet n'ont pas été créées.

Jusqu'aux années 1980 le rôle local de l'État se traduis également par un contrôle des décisions des collectivités et l'attribution de subventions. C'est l'État « qui décide d'exproprier, qui décide la création d'une ZAD et de l'attribution du droit de préemption, le cas échéant, à une autre personne publique, et notamment aux collectivités territoriales ; il dispose des fonds nécessaires, notamment au travers d'un compte spécial du Trésor, le Fonds national pour l'aménagement foncier et l'urbanisme » (Gridauh, 2012, p. 11). En plus de décider de la création des zones d'aménagement différé et de la délégation du droit de préemption, l'État pouvait ainsi attribuer des subventions directes pour réserves foncières ou encore des prêts pour la

2. Décret du 27 mars 1973 portant approbation du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région grenobloise.

constitution de réserves foncières à travers la Caisse des dépôts et consignations (SOFEDIR, Ministère de l'environnement et du cadre de vie, 1979).

Le rôle de l'État va s'atténuer par la suite : « le désengagement de l'Etat amorcé à la fin des années soixante dix est accentué par les lois de décentralisation. La loi du 7 janvier 1983 confie aux communes et à leurs groupements la responsabilité des politiques d'urbanisme en leur transférant, notamment, la planification urbaine. Par ailleurs, les lois de décentralisation prévoient le remplacement des subventions particulières aux collectivités territoriales par des dotations globales, de sorte que les programmes d'action foncière, comportant une aide de l'État aux collectivités territoriales, sont abandonnés » (Gridauh, 2012, p. 14). La procédure de zone à urbaniser en priorité est abandonnée dès 1967[3], la création de villes nouvelles s'est arrêtée après les années 1970, et les subventions aux interventions foncières disparaissent dans les années 1980. Jusqu'aux années 1990, l'État est quasiment absent de la scène locale. Il reprend progressivement pied dans certains territoires à travers la création d'établissements publics foncier d'État chargés de réaliser des acquisitions foncières. Comme le note le Gridauh, « cette relance des établissements publics fonciers de l'État qui fait l'objet de cette étude ne manque pas *a priori* d'étonner dans la mesure où elle intervient dans le contexte d'un urbanisme qui reste décentralisé. On peut l'interpréter comme la manifestation de la reprise en mains par l'État de l'action foncière qu'ont traduit certaines des réformes récentes. On peut également, de manière plus nuancée, y voir la marque des évolutions récentes des politiques d'urbanisme qui se traduisent par la recherche de partenariats entre l'État et les collectivités territoriales » (Gridauh, 2012, p. 21). La création récente de la Société du Grand Paris confirme cette tendance de l'État à réinvestir la question foncière locale, mais seulement dans certains territoires présentant des enjeux spécifiques.

Les territoires étudiés ne sont pas concernés : l'État y est très en retrait. Il lui reste cependant des moyens qui pourraient lui permettre d'orienter les politiques locales. L'État conserve notamment le contrôle des déclarations d'utilité publique et des zones d'aménagement différé. La déclaration d'utilité publique est en effet « un acte juridique unilatéral par lequel l'État atteste du bien fondé de l'opération envisagée par l'expropriant » (Gérard, 2013, p. 254). Cette déclaration est nécessaire pour toute procédure d'expropriation[4], et est prononcée par le préfet ou un ministre[5]. Elle correspond à un contrôle de la légalité de la décision ou de la volonté communale d'exproprier vis-à-vis du schéma de cohérence territoriale[6], du plan local d'urbanisme[7], ou d'un règlement de lotissement[8]. De la même manière, la création des zones d'aménagement différé

3. Loi du 30 décembre 1967, dite « loi d'orientation foncière ».
4. « L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique » Article L.11-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
5. « L'utilité publique est déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral » Article L11-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
6. Article L.122-14 du Code de l'urbanisme.
7. Article L.123-14-2 du Code de l'urbanisme.
8. Article L.442-13 du Code de l'urbanisme.

relève des compétences de l'État : « des zones d'aménagement différé peuvent être créées, par décision motivée du représentant de l'État dans le département, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale »[9]. Ces deux prérogatives étatiques ne correspondent cependant pas à une définition des politiques foncières locales, mais plutôt à un contrôle de la légalité de ces politiques.

En 2013, avec la loi relative à la mobilisation du foncier public[10], l'État a semblé s'engager à nouveau dans la mobilisation au niveau local. L'objectif de la loi est de « favoriser la mise à disposition du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur du logement » (Duflot, 2012), en vendant des propriétés publiques aux collectivités ou à des bailleurs sociaux et en proposant un système de décote foncière. Ces terrains étant majoritairement situés dans les centres, « ce dispositif de mobilisation du foncier public contribuera à lutter contre le phénomène d'étalement urbain en favorisant le développement d'une ville de moindre impact environnemental » (Duflot, 2012). Cependant, ce dispositif, s'il peut avoir un impact dans certains territoires, ne concerne pas le Voironnais ou le Beauvaisis : aucun terrain n'est identifié dans le Voironnais et seule une propriété de 1600 m² dans le centre de Beauvais est référencée dans le Beauvaisis. On comprend que ce dispositif de l'État ne peut avoir aucun effet réel sur la définition des politiques foncières locales.

Les services décentralisés de l'État (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et directions départementales des territoires) sont également très peu actifs sur la question foncière. Ces directions affichent quelques prises de positions, notamment sur la question de la production de logement et la consommation d'espace, mais ces positions restent très génériques. Le discours des services déconcentrés ne porte jamais jusqu'aux manières de faire en matière de mobilisation et de maîtrise foncières.

1.1.2 - Les zonages de l'État et leurs conséquences locales

L'État est également présent de manière indirecte au niveau local à travers la spatialisation des dispositifs de défiscalisation et des aides au logement social qui prennent la forme de deux zonages.

Le zonage de l'investissement locatif, dit zonage ABC, classe les communes en 5 zones (A bis, A, B1, B2, C), qui déterminent leur éligibilité aux dispositifs d'aide à l'investissement locatif qui se sont succédés depuis plusieurs décennies[11], ainsi que le montant des loyers des logements financés en prêt locatif social. Ces dispositifs visent à favoriser la production de logements privés destinés à la location en accordant des exonérations fiscales aux propriétaires-investisseurs qui en contrepartie doivent respecter un certain niveau de loyer pendant plusieurs

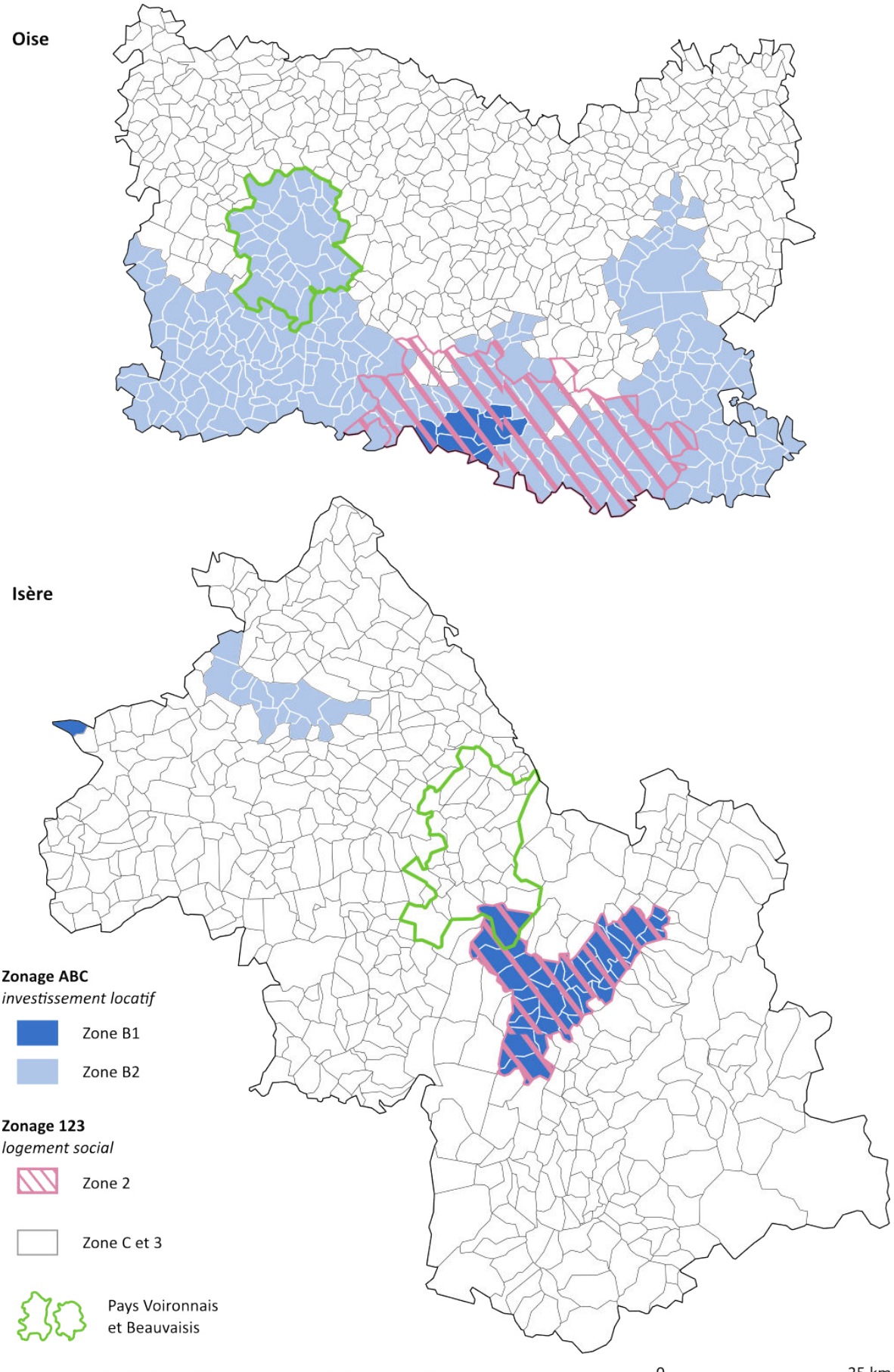
9. Article L.212-1 du Code de l'urbanisme.
10. Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
11. Ces dispositifs portent le nom des ministres qui les ont créés : « Méhaignerie » (1984), « Périssol » (1996), « Besson » (1999), « Robien » (2003), « Borloo » (2006), « Scellier » (2009), et « Duflot » (2013).

années[12]. A l'échelle locale ces dispositifs ont eu tendance à orienter une partie de la production de logement vers les zones éligibles, c'est à dire les zones A et B. En effet, concernant le logement collectif notamment, ces dispositifs peuvent faciliter la commercialisation des logements par les promoteurs et faciliter l'équilibre financier des opérations. Les constructeurs ont ainsi pu avoir tendance à concentrer leur production sur les zones éligibles aux différents dispositifs (Vergriete, Guerrini, 2012). L'ensemble du Beauvaisis est classé en zone B2, au même titre que la majeur partie du sud de l'Oise. Ce classement ne rend pas en soi le territoire extrêmement attractif pour les promoteurs, mais il n'introduit cependant pas de différences au sein de l'intercommunalité, ni de concurrence entre le Beauvaisis et d'autres agglomérations du Département ou de la Région (les agglomérations d'Amiens et de Saint-Quentin étant également en zone B2). La situation est différente dans le Voironnais : seule la commune de Voreppe est classée en zone B1, au même titre que les communes de l'agglomération grenobloise. Les autres communes sont classées en zone C, et les opérations de logement ne peuvent profiter des dispositifs de défiscalisation. Le Pays Voironnais est donc moins attractif pour les promoteurs et investisseurs, par rapport aux communes de l'agglomération grenobloise qui bénéficient d'un classement en B1. A l'échelle de l'Isère, ce zonage semble avoir eu comme conséquence de recentrer une partie de la production de logements sur l'agglomération grenobloise : « les secteurs où l'activité de la promotion privée a été des plus dynamiques sont les territoires classés en zone B (éligibles au dispositif Scellier), plus particulièrement la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (61 % des ventes enregistrés dans le département en 2011) et la Communauté de communes du Grésivaudan (16 % des ventes enregistrées dans le département en 2011) » (CG Isère, 2012, p. 15). Le dispositif Scellier a pris fin en 2013, ce qui laissait espérer aux acteurs du Voironnais une embellie de l'activité de production de logements : « en fait les investisseurs jusqu'à présent se concentraient sur la région grenobloise pour les questions de zones et de dispositifs. La plupart du logement qui a été construit ces dernières années c'est de la loi Scellier, et le Pays Voironnais n'était pas concerné. Tout le monde espère qu'avec la fin du Scellier ça va permettre de redévelopper le logement sur Voiron notamment »[13]. Mais le zonage du nouveau dispositif Duflot reste identique pour le Voironnais.

L'État défini aussi le zonage du logement locatif social, dit zonage 1-2-3. Les communes sont classées en quatre zones (1bis, 1, 2 et 3), qui déterminent les plafonds de loyers des logements sociaux financés en prêt locatif aidé d'intégration et prêt locatif à usage social, et qui modulent le montant des aides à la pierre pour ces mêmes logements. Ce zonage peut, comme le précédent, avoir des effets locaux sur la production de logements, puisque les aides reçues par les bailleurs et le niveau des loyers qu'ils peuvent instituer joue sur le bilan des opérations. Dans une même catégorie de zonage, le niveau des prix fonciers peut compliquer le montage d'opérations. On peut ainsi observer dans certains territoires un décalage entre la catégorie du zonage et la tension du marché foncier. Le Pays Voironnais semble être dans ce cas : les prix fonciers y sont

12. Pendant la période d'observation choisie dans cette thèse plusieurs dispositifs dont les spécificités diffèrent ont été en vigueur.
13. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

Carte 7.33 - Les zonages de l'Etat pour le financement du logement



N. Persyn, Août 2014. Qgis, Inkscape. *Sources : legifrance.gouv.fr*

relativement élevés, mais toutes les communes, excepté Voreppe, sont classées en zone 3, soit la catégorie qui définit les niveaux de loyers et de subventions les plus faibles. Ce décalage fait que la production de logements sociaux est assez complexe, comme l'indique le programme local de l'habitat du Pays Voironnais : « le classement en zone 3 est très handicapant pour la production de logements sociaux puisqu'il compromet l'équilibre des opérations : le coût de la construction et de la charge foncière sont aussi élevés qu'en zone 2 alors que les subventions de l'État sont moindres et le bilan d'exploitation défavorable (car les loyers sont moins élevés) » (CAPV, 2012, p. 91). Cette situation peut donc conduire les collectivités à intervenir financièrement pour équilibrer les opérations en subventionnant la construction ou en prenant à leur charge une partie du coût du foncier. Dans le Beauvaisis, les effets territoriaux du zonage sont moindres puisque la quasi-totalité de l'Oise est classée en zone 3, à l'exception de quelques communes du sud du département. Il n'y a donc pas de concurrence entre les territoires.

Si l'actualisation des subventions et des plafonds de loyers ne suit pas l'augmentation des prix, se met en place ce que l'on peu appeler un effet ciseaux du point de vue du bailleur social, ses revenus augmentant moins vite que ses dépenses. Le manque de données concernant les marchés fonciers (cf. chapitre 1) rend difficile l'appréciation de cet effet ciseau, notamment dans le Beauvaisis où les données sont encore plus rares que dans le Voironnais. On peut cependant avancer des pistes, tout en gardant à l'esprit que ces éléments restent à confirmer par une analyse plus poussée. En zone 3, les plafonds de loyer ont augmenté de 1,64 % par an entre 2008 et 2013 pour les logements en prêt locatif aidé d'intégration et de 1,63 % pour les logements en prêt locatif à usage social. Entre 2007 et 2012, les prix des terrains à bâtir dans l'Oise ont augmenté de 4,2 % par an[14]. En Isère, les prix[15] des terrains à bâtir ont connu une progression de 2,8 % par an sur la même période. Dans les deux cas, cela peut conduire rendre plus complexe les opérations de logement social.

Ces zonages ne sont pas issus d'analyses territorialisées des marchés du logement. Le classement s'effectue à partir d'indicateurs définis à l'échelle nationale, qui ne prennent donc pas en compte les spécificités locales. La Cour des Comptes, dans un rapport de 2012, souligne de plus qu' « au niveau national, les sources d'information disponibles pour mesurer la tension sont nombreuses mais dispersées, non exhaustives et souvent peu fiables » (Cour des comptes, 2012, p. 492). Ce même rapport met en lumière les limites de ces zonages et de leur mode de définition. Il relève notamment que dans les deux zonages il existe des effets de frontière problématiques : « on observe, dans les secteurs de changement de zone, des effets de frontière ou des effets de seuil. D'une commune à l'autre, alors que les différences de besoins en logements ne sont pas attestées, la situation peut changer considérablement pour les locataires comme pour les investisseurs » (Cour des comptes, 2012, p. 498). On observe cette situation dans le Voironnais.

14. Ce calcul est réalisé à partir de l'*enquête sur le prix des terrains à bâtir*, qui ne concerne que les terrains achetés par des particuliers pour y construire une maison. Ce ne sont donc pas ces terrains qu'achètent les bailleurs. Mais en l'absence d'autres données, nous pensons que le différentiel de dynamique entre les prix fonciers et les plafonds des loyers nous permet de conclure – en toute prudence – à une accentuation des difficultés de production du logement social.
15. Il s'agit là des données PERVAL récoltées dans (AURG, CAPV, 2013).

Le rapport évoque en outre « dans certaines régions, des écarts préoccupants entre les zones lettres et les zones chiffres [puisque] de nombreux secteurs tendus selon le zonage Scellier (A et B1) sont dans la zone la moins tendue du zonage social (3) » (Cour des comptes, 2012, p. 498). Pour la Cour des Comptes, « les investissements en zone Scellier libre renforcent la tension sur le foncier et rendent ainsi la construction de logements sociaux plus difficile et, à tout le moins, plus coûteuse » (Cour des comptes, 2012, p. 498). De plus « il est difficile, selon les bailleurs, de construire des logements des régimes d'aides PLAI et PLUS dans ces secteurs, sauf à obtenir une aide importante des collectivités locales pour équilibrer les plans de financement » (Cour des comptes, 2012, p. 498). Cet écart entre les deux zonages concerne le Beauvaisis, et peut donc avoir des conséquences sur le marché local.

L'élaboration de ces zonages par l'État relève donc d'objectifs nationaux (soutenir la production de logement dans les zones tendues), mais a aussi des conséquences locales. Il ne s'agit pas d'une volonté de l'État d'orienter la production dans tel ou tel sens sur un territoire précis : l'État n'a pas d'influence directe sur les décisions communales en matière de foncier. Mais ses décisions se traduisent par des effets sur les marchés fonciers et immobiliers locaux, qui nous l'avons vu, sont un des facteurs qui orientent la prise de décision communale en matière de mobilisation et de maîtrise foncières.

1.2 - Les Régions très en retrait

Depuis leur création, les Régions ne sont pas intervenues dans la mobilisation foncière en soutien au logement. De fait, les deux Régions dans lesquelles se situent nos terrains d'étude sont très en retrait : elles ne définissent pas véritablement de politique foncière ni ne produisent un discours concernant les manières de faire.

La Région Rhône-Alpes affiche une volonté de définir une « stratégie foncière régionale », dont l'objectif est d'assurer « un aménagement durable et équilibré du territoire » (Région Rhône-Alpes, 2007). Cette stratégie consiste avant tout en une préservation espaces agricoles à travers la limitation de la consommation foncière. Elle est mise en œuvre essentiellement par un soutien financier aux établissements publics fonciers et aux intercommunalités. L'aide aux intercommunalités concerne celles non couvertes par un établissement public foncier et qui mettent en œuvre un dispositif de portage foncier. Avant 2012, le Pays Voironnais a profité de cette aide. En 2005 et 2006, la Région a apporté 133 000 € sur les 1,1 millions engagés par l'intercommunalité dans les opérations de logement, soit 12 % du montant total. Cette aide non négligeable n'est cependant pas suffisante pour déclencher les opérations et le portage foncier. En dehors de ces aides, la Région n'intervient pas dans le domaine foncier de l'habitat. Son influence sur les politiques foncières communales ou intercommunales est extrêmement limitée. Le discours qu'elle développe sur la question est très générique, se contentant d'intentions assez vagues de limitation de la consommation foncière et de régulation de l'occupation du sol.

La Région Picardie est encore plus en retrait. Elle n'affiche aucune intention en matière de foncier, même dans les domaines agricole ou économique. Aucun discours n'émane du conseil régional sur le sujet. La Région propose quelques aides dans le domaine du logement. Celles-ci ne nous semblent cependant pas en mesure de véritablement orienter les choix communaux en matière de politique foncière : elles sont forfaitaires, s'adressent en priorité aux territoires ruraux inscrits dans des démarches de « Pays »[16] dont ne fait pas partie le Beauvaisis, et certaines sont spécifiquement destinées à financer l'élaboration d'un programme local de l'habitat.

De manière générale, les Régions dans lesquelles s'inscrivent les territoires étudiés ne sont pas en mesure d'influencer les choix des communes concernant les modalités de mobilisation et maîtrise. Les conseils régionaux n'ont d'ailleurs jamais été évoqués dans les entretiens menés, que ce soit avec les représentants des communes, de l'intercommunalité, ou des acteurs connexes (établissements publics fonciers, agence d'urbanisme, etc.).

1.3 - Les intentions des Départements

Dans les territoires observés les Départements n'interviennent pas dans la définition des politiques foncières communales, ni ne s'impliquent dans la mobilisation et la maîtrise foncières. Ils proposent toutefois un soutien à certaines communes, et produisent un discours à propos des politiques d'urbanisme et des politiques foncières communales, discours qui diffère selon les deux départements.

Le conseil général de l'Isère a élaboré en 2010 un plan départemental de l'habitat, « afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département »[17]. Il « définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat »[18]. Autrement dit il ne dessine pas véritablement un projet du Département mais consiste plutôt en une mise en perspective et une articulation des différentes lignes politiques définies par les intercommunalités dans leurs programmes locaux de l'habitat. Si en lui-même il n'est pas un outil qui permettrait au Département de se positionner dans le jeu foncier, il a été l'occasion pour le conseil général de définir clairement sa position sur la question

16. Les « Pays », instaurés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, sont des entités administratives qui n'ont pas le statut de collectivités locales. Ils consistent en un regroupement volontaire de collectivités locales d'un territoire présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » (Article 22), et « exprime[nt] la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de [leurs] membres » (Article 22). Ils constituent « le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » (Article 22).
17. Article L.302-10 du Code de la construction et de l'habitation.
18. Article L.302-10 du Code de la construction et de l'habitation.

et d'afficher les différents dispositifs de soutien aux collectivités qu'il a mis en place.

Le discours du Département est bien plus précis que celui de la Région, et certains éléments concernent la définition des modalités de mobilisation et de maîtrise foncières. Le programme départemental de l'habitat indique qu'il faut « produire du foncier à vocation d'habitat dans un cadre régulé par l'action publique » (Conseil général de l'Isère, 2010, p. 4). Si cette position n'est pas très précise, on y lit déjà la volonté d'impliquer les collectivités locales dans la mobilisation. La position du Département est exprimée plus clairement dans un document qu'il produit à destination des communes, le « Porter à connaissance des politiques départementales à prendre en compte dans le plan local d'urbanisme ». Ce document expose les « demandes » et « recommandations » du Département en matière de plan local d'urbanisme. Si les « demandes » concernent les compétences propres du conseil général, les « recommandations » laissent paraître une approche spécifique de la mobilisation et de la maîtrise foncières. Le Département « recommande fortement aux communes : d'identifier et de valoriser le potentiel de renouvellement urbain (c'est-à-dire la reconquête des friches urbaines et économiques), de comblement des "dents creuses", et de densification par division parcellaire, avant d'envisager de nouvelles extensions urbaines ; de mettre en place un règlement favorisant une densité adaptée ; d'élaborer des orientations d'aménagement et de programmation détaillées sur l'ensemble des zones AU indicées ainsi que sur les grands tènements mutables en zone urbaine, afin de maîtriser leur développement ; de définir une densité minimale dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ; de phaser les zones à urbaniser le cas échéant, de manière à n'ouvrir à l'urbanisation que ce qui est nécessaire, et d'étaler dans le temps les investissements liés aux équipements afférents » (Conseil général de l'Isère, 2013, p. 14-15). Ce document précise également que « d'autres outils sont à la disposition des communes pour mener à bien des projets sans nécessairement en acquérir les terrains : périmètres d'attente de projets d'aménagement, qui permettent de refuser momentanément les projets susceptibles de compromettre la réalisation de l'objectif poursuivi par la commune, dans l'attente de l'adoption par celle-ci d'un projet global ; orientations d'aménagement et de programmation, opposables aux tiers, qui peuvent fixer des principes de composition urbaine et des éléments de programme ; mise en place d'emplacements réservés pour le logement social ou de servitude de mixité sociale. En plus des outils du PLU, il est essentiel de mobiliser des outils juridiques et financiers complémentaires dans le cadre d'une politique foncière communale » (Conseil général de l'Isère, 2013, p. 15). En somme, le conseil général incite les communes à penser une politique foncière dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme, et rappelle que les modalités de mobilisation de maîtrise sont multiples. Dans son discours, le Département ne privilégie pas une approche, un mode d'action particulier, mais affiche la nécessité de bien composer ce que nous avons nommé précédemment un cocktail d'outils pour définir une politique foncière.

Pour traduire ce discours dans la pratique, le Département se place en soutien des communes, sur un plan technique et d'ingénierie plus que financier. En partenariat avec l'agence d'urbanisme de la région grenobloise il développe l'Observatoire foncier partenarial de l'Isère. Les intercommunalités peuvent y adhérer afin de disposer de données concernant les marchés fonciers. Le Département a également mis en place une cellule d'ingénierie à laquelle peuvent faire

appel les communes. Enfin, il s'est engagé dans un processus de numérisation des documents d'urbanisme. L'objectif est notamment de faciliter, à travers le format numérique, le repérage des gisements fonciers et de construire une base de données accessible aux élus pour recenser et connaître les potentialités d'évolution de certaines parcelles.

Le conseil général de l'Isère semble se positionner, mais son poids dans les décisions locales, communales ou intercommunales, est négligeable. Son action se situe en soutien aux autres collectivités, ce qui ne lui confère pas de droit de regard sur les choix communaux ou intercommunaux ni de possibilité d'orienter les décisions en matière de mobilisation et de maîtrise foncières.

Le dDpartement de l'Oise est intervenu dans le domaine foncier en 2007 avec la création de l'établissement public foncier local de l'Oise. Il a alors attribué à l'établissement une dotation de 25 millions d'euros. Ce montant est à comparer avec le programme pluriannuel d'investissement, qui prévoit une enveloppe de 4,1 millions d'euros annuels. L'apport du Département représente ainsi presque six ans de fonctionnement de l'établissement[19], ce qui est considérable. La création de l'établissement public foncier offre aux communes et intercommunalités la possibilité, jusque-là inexistante, de s'appuyer sur un dispositif de portage foncier. On peut donc penser qu'il s'agit là d'une intervention départementale incitant à l'acquisition publique de terrains. Mais la création de l'établissement public foncier ne donne pas au Département la possibilité d'orienter réellement les choix des communes dans le domaine foncier puisqu'il reste un outil et non un organe décisionnel.

Comme en Isère, le conseil général a adopté en 2013 un plan départemental de l'habitat. Celui-ci explicite la position du Département sur la question foncière dans le domaine du logement, et affiche des orientations en matière de mobilisation et maîtrise foncières. Le document incite à la production de référentiels fonciers dans les intercommunalités et les communes qui prennent en compte les potentialités de mutation des parcelles : « Le PDH préconise la mise en œuvre, par les collectivités locales, d'un référentiel foncier, qui cartographie les terrains mobilisables à court et moyen terme pour des projets de construction, d'acquisition amélioration ou de réhabilitation, mais aussi les programmations foncières à plus long terme » (Conseil général de l'Oise, 2013, p. 61). De plus « l'objectif du PDH est de s'assurer qu'une fois programmé le foncier repéré puisse être mis à disposition des opérateurs » (Conseil général de l'Oise, 2013, p. 61). Les orientations ne sont pas aussi précises qu'en Isère en matière de mobilisation et de maîtrise, mais invitent toutefois à une réflexion sur la question foncière. Pour mettre en œuvre ces orientations le conseil général propose de participer au « financement des référentiels fonciers », et de mettre en place une « incitation financière à la réalisation d'études préalables d'aménagement sur sites identifiés à forts enjeux fonciers » (Conseil général de l'Oise, 2013, p. 62). Le Département développe donc un discours en matière de foncier, mais ce discours ne va pas jusqu'à définir des manières de faire. Il propose également une série d'aides à la production de logements.

19. Ce calcul qui permet de se rendre compte de l'importance de la dotation départementale n'a pas vraiment de sens puisque l'établissement public foncier dispose également de ressources fiscales et de la possibilité d'emprunter, et qu'il ne serait pas rationnel d'épuiser toutes ses ressources le plus rapidement possible.

Destinées aux bailleurs sociaux et aux collectivités, elles apportent un soutien financier à la création de logements locatifs sociaux et en accession ainsi qu'à l'acquisition foncière en vue de la production de logements sociaux. Les communes et intercommunalités peuvent également recevoir des subventions pour élaborer leurs documents d'urbanisme et de planification. Mais à nouveau, ces aides, quasiment automatiques, n'impliquent pas le Département dans le choix des modalités de mobilisation et de maîtrise.

Les deux Départements affichent des intentions en matière de foncier, ayant identifié l'enjeu que représente la mobilisation notamment. Ils cherchent à se positionner dans le jeu local par un soutien en matière d'ingénierie avant tout. Ils sont cependant très loin d'une intervention directe qui ne rentrerait d'ailleurs pas dans leurs attributions. De plus, ce discours, parfois assez précis et complet, produit par les Départements sur la question foncière ne semble pas réellement entendu par les communes ou les intercommunalités. Comme pour la Région, le Département n'a jamais été évoqué par nos interlocuteurs dans nos entretiens, qui ne semblent pas considérer qu'ils ont un rôle à jouer dans la production de foncier à destination de l'habitat.

L'Etat, les Régions et les Départements sont les grands absents des politiques foncières locales en soutien au logement. Même s'ils affichent parfois des intentions, ces trois types d'acteurs n'ont en réalité aucune influence directe sur les décisions communales, ni n'interviennent directement dans le domaine foncier. Quelques influences indirectes peuvent être identifiées, mais qui ne semblent pas véritablement en mesure de modifier les modes d'action communaux. De ce point de vue, les effets territoriaux des zonages définis par l'Étatsemblent important, même si nous ne sommes pas en mesure de déterminer leur impact réel sur les marchés. Le discours, le positionnement et les interventions de ces trois types d'acteurs ne sont donc pas véritablement des facteurs externes des décisions communales en matière de modalités de mobilisation et de maîtrise foncières. Nous allons voir, l'influence des intercommunalités s'avère plus importante.

2 - Le renforcement de la position des intercommunalités dans le jeu foncier local

La montée en puissance des intercommunalités dans le champ de l'aménagement du territoire et de l'habitat cette dernière décennie (Boino, Desjardins, 2009 ; Cordier, 2011) pose la question de leur place dans le jeu foncier local. Les incitations à la mise en place de politiques foncières à une échelle supracommunale sont anciennes (Comby, Renard, 1996) et nombreuses (Repentin, 2005 ; Renard, 2008 ; Gerber, 2009 ; Albrecht, Narring, 2013). Les intercommunalités sont alors toutes désignées pour devenir les chefs de file des politiques foncières locales en soutien à la production de logement. Mais cela ne va pas de soi : les communes restent fortement attachées à ce domaine d'intervention, et les intercommunalités sont encore souvent inexpérimentées en

la matière. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la manière dont les intercommunalités, en réponse aux injonctions extérieures mais également à leurs propres enjeux et objectifs tentent de prendre position dans le jeu foncier local. On peut également se demander si ce processus de recomposition des rôles en matière de politique foncière conduit à l'émergence de véritables politiques foncières intercommunales. Les deux intercommunalités étudiées se sont récemment positionnées dans le jeu foncier. La manière dont s'est déroulé le processus diverge dans les deux territoires, et les politiques foncières qui émergent à l'échelle intercommunale s'avèrent en partie différentes.

2.1 - Le Pays Voironnais : vers une politique foncière intercommunale par des voies détournées

L'enjeu des politiques foncières pour le Pays Voironnais est double. D'abord, l'intercommunalité cherche à favoriser un déploiement plus ambitieux des politiques foncières communales, qui ne se limiteraient pas à des acquisitions d'opportunité. Les techniciens de la CAPV pensent que « les communes n'ont pas de politique foncière, elles fonctionnent par opportunités, au coup par coup »[20], et le président de l'intercommunalité estime que « les communes ne sont historiquement pas assez impliquées, ne sont pas très mûres en matière de politiques foncières »[21]. Il convient alors de les soutenir, voire de les relayer. Le second enjeu pour la CAPV est de poser les bases d'une vision stratégique de la question foncière à l'échelle supra-communale qui viendrait en appui des politiques de planification et d'aménagement : « la politique foncière est là pour mettre en œuvre des politiques agricoles, des politiques touristiques, des politiques économiques, des politiques de logement, etc. Ces politiques sont aujourd'hui réfléchies, élaborées et mises en œuvre par l'intercommunalité »[22]. La manière dont le service foncier de l'intercommunalité définit la politique foncière communautaire correspond bien aux objectifs identifiés au début de cette thèse, la mobilisation et la maîtrise foncières : « *Comment vous définiriez les objectifs de politique foncière de la communauté ?* C'est faciliter la mise en œuvre du projet de territoire. Comme ce projet de territoire, pour un certain nombre de ses objectifs, va avoir besoin de s'installer sur du foncier, c'est arriver à créer les conditions de la libération de ce foncier en plus des conditions économiquement viables pour les projets qui vont y être développés. On est à chaque fois là-dessus, c'est-à-dire de permettre que le foncier se libère, parce que la plupart du temps c'est quand même du foncier qui appartient à des privés et en plus il faut qu'il se libère dans des conditions financières qui permettent de mettre en œuvre le projet »[23]. Mais comme l'explique la responsable du service foncier, « le seul hiatus par rapport à cela, c'est que la compétence urbanisme, qui est fortement liée aux aspects fonciers et au

20. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012
21. Entretien avec le Président, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 16 mars 2012
22. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
23. *Idem.*

foncier pour d'aménagement, la compétence urbanisme reste une compétence communale »[24]. Pour parvenir à soutenir, si ce n'est orienter, les politiques communales et développer sa propre stratégie foncière, le Pays Voironnais s'est donc employé dans un premier temps à entrer dans le jeu foncier par d'autres biais que l'urbanisme opérationnel et réglementaire.

2.1.1 - Les documents cadres : cohérence territoriale et émergence de la question foncière

L'élaboration et la mise en œuvre de documents de planification et de programmation (schéma de cohérence territoriale, projet de territoire, programme local de l'habitat) ont été les premières portes d'entrée dans la question foncière pour l'intercommunalité voironnaise.

a. Les documents de planification à l'échelle intercommunale

En matière de planification, le Pays Voironnais est intégré à la région grenobloise depuis les années 1970 et l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme déjà évoqué. En 2000, un nouveau schéma directeur est approuvé, le Pays Voironnais ayant également participé à l'élaboration. Après cette date, l'intercommunalité se lance dans la définition d'un schéma de secteur, pour décliner et préciser les orientations du schéma directeur à l'échelle du Voironnais. Ce nouveau schéma, approuvé en 2007, n'a pas la valeur juridique d'un schéma de cohérence territoriale. Mais il constitue une étape importante dans la structuration de l'intercommunalité, et dans le renforcement de sa légitimité à se positionner dans le champ de l'aménagement et de la planification. Contrairement au schéma de cohérence territoriale, l'élaboration du schéma de secteur est un moment de discussion interne au Voironnais, associant l'ensemble des communes dans la définition d'un projet partagé, mais partagé seulement entre elles. L'intercommunalité a nommé ce schéma « projet de territoire ». Cette appellation traduit la volonté de faire de ce document une première étape de la mise en œuvre du schéma directeur, en termes de projet. Dès lors il ne s'agit plus seulement de se donner des objectifs, mais également de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Si le projet de territoire n'apporte aucune véritable proposition en matière de foncier, en posant la question de la mise en œuvre, il rapproche les élus de la question foncière. Le schéma de cohérence territoriale, élaboré à nouveau à l'échelle de la région grenobloise à partir de 2008 et approuvé en 2012, a également pu contribuer à une ouverture des élus aux questions foncières. Là encore, le lien n'est pas direct, mais la question foncière peut émerger dans les interrogations sur la mise en œuvre des orientations.

Ces documents de planification élaborés à l'échelle intercommunale n'ont pas de véritable influence sur le foncier, dans le sens où ils ne définissent pas une politique foncière intercommunale : le projet de territoire préconise « une action foncière volontariste des collectivités pour favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement répondant aux objectifs de mixité sociale » (CAPV, 2007, p. 18), et le schéma de cohérence territoriale incite à « une meilleure articulation entre les orientations des documents de planification et de programmation et la stratégie foncière des secteurs permettant de définir les modalités d'intervention des collectivités » (EP-Scot de

24. *Idem.*

la région grenobloise, 2012, p. 183). Ces documents de planification constituent cependant des arènes de discussion qui font émerger des problématiques liées à la question foncière : recentrement de la croissance urbaine, limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, renouvellement urbain, mixité sociale, densité, etc. S'ils ne définissent pas le contenu des plans locaux d'urbanisme, projet de territoire et schéma de cohérence territoriale conduisent les élus communaux à se poser la question de la traduction réglementaire et opérationnelle des orientations qu'ils définissent : comment faire advenir la mixité sociale dans les opérations, comment orienter la croissance à proximité de la gare, etc. ? Dès lors la question foncière, telle que nous l'avons définie en termes de mobilisation et de maîtrise foncières, n'est plus très loin.

b. Les programmes locaux de l'habitat

Au travers de sa compétence habitat le Pays Voironnais a été conduit, dès 1995, a réalisé un programme local de l'habitat pour définir des objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de production de logement. Trois programmes se sont succédé (1995, 2006, 2012), et leur évolution montre que la CAPV s'est petit à petit rapprochée de la question foncière.

Le premier programme local de l'habitat de 1995 était principalement tourné vers la production d'hébergements pour des publics fragiles : hôtel social, logements temporaires, maison relais, etc. Il ne s'agissait pas alors de véritablement orienter la production de logement pour l'ensemble de l'intercommunalité, mais de répondre à un problème spécifique d'hébergement. Le second programme local de l'habitat, pour la période 2006-2011, affichait des objectifs de production de logements sociaux commune par commune, et prévoyait la mise en place d'aides financières intercommunales. Élaboré après le schéma directeur, et traduisant en partie ses grandes orientations, il visait principalement à relancer la production de logements sociaux : « en fait dans l'ancien PLH, on s'était fixé... de 2000 à 2006 on avait moins de 40 logements sociaux qui se construisaient par an sur le Pays Voironnais. Il y avait en gros deux opérations par an qui se faisaient. Alors qu'on avait quand même un développement, on est un territoire dynamique. L'objectif c'était donc de reparler de logement social, et l'objectif c'était d'en construire 140 par an. La marge était donc énorme »[25]. L'autre objectif de ce programme était d'orienter spatialement la production de logements sociaux en privilégiant la proximité aux services et aux infrastructures de transport en commun, tout en impliquant les communes rurales et périurbaines dans l'effort de production. Ces deux objectifs se traduisent dans le programme d'action par un nombre de logements sociaux à produire par commune à l'horizon 2011. Si les difficultés de mobilisation et le coût du foncier étaient identifiées dans le diagnostic comme des obstacles majeurs à la production du logement social, le programme d'action ne comportait pas de proposition d'action foncière intercommunale, ni de préconisations concrètes pour les communes en la matière. En quelque sorte, ce second programme local de l'habitat s'arrêtait aux portes du domaine foncier, en n'allant pas jusqu'à poser la question de la mise en œuvre des orientations définies.

Lors de l'élaboration du troisième programme local de l'habitat (pour la période 2012-

25. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

2017) la CAPV fait encore un pas en avant. Dès la phase de diagnostic, menée à partir de 2009, elle a mené une étude des gisements fonciers susceptibles d'accueillir du logement à plus ou moins long terme, commune par commune. Il s'agissait alors de s'assurer que les objectifs de production de logements que le programme allait définir étaient réalistes sur le plan opérationnel : « là on n'en est plus à se dire est-ce qu'il faut se fixer des objectifs de logement social par communes, mais on en est à dire comment on fait ? Comment on fait au mieux ? Comment on fait au moindre coût public ? »[26] La question de la mobilisation foncière entre donc en partie dans l'élaboration de ce document, puisque si les objectifs de production de logement sont définis par rapport à l'état des marchés et aux dynamiques démographiques et résidentielles, ils prennent également en compte l'existence d'un support à cette production. Cette étude des gisements fonciers permet d'établir des perspectives de production de logements, sans se cantonner aux logements sociaux. Le volet foncier du programme local de l'habitat que constitue cette étude était également un moyen pour l'intercommunalité d'établir un dialogue avec les communes sur des questions plus opérationnelles prenant en compte la dimension foncière. Les objectifs de production de logement établis par le programme local de l'habitat sont déclinés par commune, en distinguant les logements financés en prêt locatif aidé d'intégration et prêt locatif à usage social. En outre, l'intervention foncière entre désormais dans le programme d'action. L'action n°2 du programme local de l'habitat vise à « renforcer la stratégie foncière en faveur de l'habitat » (CAPV, 2012, p. 152), et se décline en deux points.

La première implique les communes dans le but de « repérer les gisements fonciers pour l'habitat et analyser leur mutabilité » (CAPV, 2012, p. 152). Le repérage des gisements fonciers a déjà été engagé dans la phase de diagnostic, et est en partie mis en œuvre par les communes dans l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme (cf. chapitre 3). Mais l'analyse de la mutabilité est un élément nouveau, qui constitue une avancée importante dans le sens d'une approche stratégique des questions foncières. En effet, évaluer la mutabilité de tènements, ou autrement dit déterminer les conditions possibles de mobilisation, conduit à s'interroger sur les modalités de mobilisation et de maîtrise foncière. Le responsable du service habitat de la communauté d'agglomération explique l'effet attendu de ce programme local de l'habitat en matière de prise en compte de la dimension foncière dans les communes : « le maître mot du nouveau PLH c'est d'essayer d'avoir un PLH encore un peu plus opérationnel, sur le terrain. Essayer de développer encore plus ce dialogue entre communes et intercommunalité, politique d'habitat, politiques d'urbanisme et du coup politique foncière. Et donc demander encore plus aux communes, parce que le chiffre de 140 [logements sociaux par an] n'est pas remis en cause, comment vous les faites, où est-ce que vous voulez les faire, parce que six ans finalement c'est pas beaucoup à l'échelle d'une opération. Et donc de rapprocher une programmation foncière de ça. Le foncier est un sujet finalement assez nouveau, entre guillemets »[27]. Cependant dans la rédaction du document, l'intercommunalité ne va pas jusqu'à proposer ou imposer aux communes des choix de mode d'action selon la mutabilité des terrains. Ici se trouve la limite entre une intervention

26. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
27. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

indirecte de l'intercommunalité et une intervention directe dans les politiques communales que les élus communaux ne semblent pas prêts à accepter.

La seconde mesure du renforcement de la stratégie foncière vise à « capter du foncier à court et moyen terme et constituer des réserves foncières à moyen et long terme » (CAPV, 2012, p. 154). L'intercommunalité affiche sa volonté de s'impliquer directement dans l'intervention foncière, en mettant en place une politique foncière propre. Surtout, elle exprime des choix clairs en matière de mobilisation et de maîtrise. L'intercommunalité souhaite « identifi[er] des sites/secteurs stratégiques, des fonciers intéressants à capter », et s'appuyer sur « l'EPFL pour des acquisitions de foncier sur les secteurs identifiés comme stratégiques » (CAPV, 2012, p. 154). La politique foncière de l'intercommunalité semble donc s'orienter vers un mode d'action proche de l'encadrement réglementaire ou de l'approche opérationnelle, avec portage foncier pour des acquisitions stratégiques, qui ne concerneraient donc pas la totalité de l'emprise d'une opération. De plus, les prévisions budgétaires liées à cette politique foncière propre n'affichent que le budget annuel de l'Établissement public foncier local du Dauphiné, et aucune ligne budgétaire propre de l'intercommunalité n'est inscrite. Le Pays Voironnais semble donc compter essentiellement sur le portage foncier comme moyen de mobilisation publique.

Ce troisième programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais semble répondre aux deux enjeux identifiés plus haut. Par l'étude de gisements et de mutabilité il peut participer à l'émergence et à la formulation de la problématique foncière dans les communes. Il établit ensuite les bases d'une politique foncière propre à l'intercommunalité, bien que la mise en œuvre de celle-ci ne soit pas véritablement traitée dans ce document. Il constitue un changement important et permet à l'intercommunalité de s'impliquer plus avant dans le jeu foncier local.

2.1.2 - L'intégration de l'intercommunalité dans le jeu foncier par des dispositifs de soutien aux communes

Le programme local de l'habitat, qui relève de la compétence intercommunale, n'a pas été le seul vecteur d'entrée du Pays Voironnais dans le jeu foncier. L'intercommunalité a mis en place depuis 2005 différents dispositifs qui lui ont permis de mettre un pied dans la question foncière et surtout d'être en mesure d'orienter en partie les décisions communales en matière de mobilisation et de maîtrise foncières. Ces dispositifs visent à l'origine à pallier le manque de moyens, techniques, humains et financier dont font état un certain nombre de communes. Comme dans d'autres secteurs d'action publique, l'intercommunalité est vue par les communes comme un acteur capable d'amener des moyens importants dans la mise en œuvre des politiques : « de toute façon, le Pays Voironnais a aussi des moyens que les communes n'ont pas ou plus. Des moyens humains, des moyens techniques et même des moyens financiers. Ça c'est la première chose en matière de foncier »[28]. Nous avons identifié au chapitre précédent les moyens comme un facteur important des choix communaux en matière de mode d'action

28. Entretien avec le Responsable du service urbanisme, Commune de Tullins, le 6 mars 2012.

foncière. C'est donc avant tout pour permettre aux communes de s'affranchir en partie de ce facteur que l'intercommunalité a mis en place des dispositifs de portage foncier, d'aides à la pierre et d'assistance en ingénierie.

a. Le portage foncier du Pays Voironnais de 2005 à 2012

En 2005 le Pays Voironnais met en place un plan d'action foncière, qui comporte deux volets : des acquisitions propres de l'intercommunalité, qui concernent essentiellement le développement économique et les équipements, et un dispositif de portage foncier pour le compte des communes associé à un système de décote foncière. Ce portage concerne des terrains acquis par les communes pour la réalisation d'opérations de logement ou pour des équipements.

Le portage foncier repose sur des critères définis par l'intercommunalité que les communes doivent respecter pour que leurs opérations soient éligibles. Pour les opérations de logement, le principal critère concerne la part de logement social, qui doit atteindre au minimum 30 %, puis 50 % à partir de 2009. A l'origine le portage est proposé pour une durée de trois ans, mais dans les faits, beaucoup de terrains ont été portés sur une plus longue durée, jusqu'à six ans. La commune paye les intérêts d'emprunts pendant la durée du portage, mais selon les cas, lorsque le terrain est rétrocédé à la commune ou à un bailleur social, l'intercommunalité a pu prendre en charge une partie des frais de portage en les soustrayant du prix de revente. La décote foncière de l'intercommunalité est calculée sur la part de logement social de l'opération, et correspond à une enveloppe entre 150 à 200 €/m² de surface de plancher. Ce mode de calcul est une manière de favoriser les opérations denses, puisque pour un même terrain, plus l'opération est dense, plus la décote est importante. A partir de 2009, le Pays Voironnais propose une décote supplémentaire selon des critères de qualité environnementale du bâtiment, se situant également entre 150 et 200 €/m² de surface utile.

Ce dispositif permet au Pays Voironnais de se positionner dans le champ foncier. Il offre un soutien à la mobilisation, en permettant des acquisitions par les communes qui ne peuvent immobiliser une trésorerie importante. Les critères du portage sont également un moyen de maîtrise, puisque l'intercommunalité peut inciter les communes à intégrer du logement social dans leurs opérations. Les décotes foncières signifient que l'intercommunalité prend à son compte une partie de la charge foncière, favorisant ainsi la production de logements sociaux. Ce dispositif qui ressemble à première vue à un guichet pour les communes peut en réalité constituer un moyen d'orienter les pratiques communales à travers les critères de part de logement sociaux, de densité de l'opération et de qualité environnementale. Dans les opérations comportant des logements en accession, le portage foncier peut concerner la totalité de l'emprise, bien que la décote ne concerne que la partie logement social. C'est une manière pour l'intercommunalité de contrôler ce qui se faisait sur la partie « non-sociale » de l'opération : « C'est vrai que ces opérations [mixtes] s'équilibraient beaucoup plus facilement, et cela a été plus difficile de faire accepter le portage [aux élus intercommunaux] sur l'ensemble du tènement. Et pourtant nous, techniquement ça nous paraissait intéressant, parce que cela permettait, en portant l'ensemble de l'opération, d'avoir la maîtrise de l'ensemble de l'aménagement de ce tènement. Parce que sinon

on était dans l'idée, ben on ne porte que la partie logement social, mais du coup on a plus de capacités à regarder ce que le bailleur ou le promoteur allait faire sur cette partie du tènement. J'ai en tête une opération sur Coublevie, avec Pluralis et du coup avec sa filiale Plurimmo. Plurimmo était complètement en capacité d'acquérir la partie du tènement, de réaliser ses logements en accession à la propriété, même en accession sociale, sans avoir besoin d'un coup de main de la collectivité publique. Et nous cela nous paraissait intéressant [de recourir au portage], déjà pour globaliser l'opération, pour la concevoir en termes urbanistiques et architecturaux de façon plus coordonnée, cohérente, et puis pour pouvoir mieux équilibrer l'ensemble de l'opération »[29]. On retrouve ici la volonté de maîtrise foncière de la part de l'intercommunalité. Enfin, l'existence du portage foncier peut être considéré comme un facteur qui incite les communes à choisir un mode d'action interventionniste. La possibilité de disposer d'un portage foncier a pu entrer dans le choix de l'interventionnisme pour l'opération du Bourg à Moirans. Cette intervention intercommunale, comme les dispositions du programme local de l'habitat, reste cependant une indirecte, qui ne définit pas une politique foncière propre de la communauté d'agglomération.

Entre 2005 et 2011, le Pays Voironnais a consacré une enveloppe de 4,5 millions d'euros à ce dispositif de portage, pour dix-neuf opérations dont qunize de logement (environ 150 logements) et quatre d'équipements publics. Les décotes foncières au profit du logement social se sont élevées à 1,3 millions d'euros, soit environ 9000 € par logement. Il semble que ce dispositif ait eu un impact certain sur la production de logements sociaux dans le Pays Voironnais, puisqu'il a concerné une part non négligeable de la production : en 2006, 18 % des logements produits ont profité du portage, 49 % en 2008, et aux alentours de 30 % après 2009. Mais le bilan que fait l'intercommunalité du portage foncier et surtout du système de décote est nuancé : « ce qui était positif c'était qu'on achetait des terrains et qu'on avait des constructions dessus. Du coup on donnait une décote foncière, en plus des aides à la pierre, en fonction de la surface de logements locatifs sociaux construits sur une parcelle. Du coup c'était un forfait, et on s'est rendu compte dans certaines opérations que finalement les acteurs intégraient déjà, faisaient leur compte à rebours avec leurs calculettes, et se disaient : mon prix de revient est de tant, j'ai droit à tant d'aides à la pierre, qui de toute façon me sera donnée parce que c'est un forfait, en décote foncière j'aurais droit à tant, donc au maximum, je peux acheter mon foncier à tant. Donc cela n'a pas aidé à baisser le prix du foncier dans quelques cas »[30]. Le caractère forfaitaire et automatique de la décote foncière a conduit à ce que les aides de l'intercommunalité soient intégrées finalement au prix d'achat du foncier.

b. Les aides à la pierre

Les aides à la pierre distribuées par le Pays Voironnais constituent également un moyen d'atténuer l'importance du facteur des moyens dans les décisions communales. Ces aides sont souvent indispensables pour équilibrer les opérations de logement social.

29. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
30. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

A partir de 2006, et pour une période de six ans, le Pays Voironnais a obtenu la délégation des aides à la pierre de l'État. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, a instauré la possibilité pour l'État de déléguer la gestion des aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale ayant un programme local de l'habitat en vigueur et aux départements. Les objectifs de cette réforme étaient d'une part de réduire le nombre des interlocuteurs des bailleurs sociaux et ainsi raccourcir les délais des opérations de production de logement, et d'autre part de renforcer le rôle de l'échelle intercommunale dans la conduite des politiques d'habitat. Si les montants attribués et les critères d'attributions restent définis par l'État, l'obtention de cette délégation n'en représente pas moins une opportunité pour les intercommunalités de s'investir plus avant dans l'orientation de la production de logements. En étant le seul interlocuteur des bailleurs pour obtenir des subventions, « les délégataires gagnent la possibilité de pouvoir imposer certaines conditions aux bailleurs sociaux » (Cordier, 2011, p. 112). Les propos du responsable du service habitat confirment cela : « en tant que délégataires, cela nous a donné une force, un poids, plus qu'un PLH, justement dans ce dialogue avec les communes sur le champ du logement social. Parce que du coup, c'est aussi une programmation de logement locatif social que nous on négocie avec les grands financeurs, l'État, la Région, la Caisse des dépôts. Donc tous les projets du territoire doivent passer par nous. Ne serait-ce que pour la programmation, et pour après l'instruction, le financement »[31].

La convention prévoyait que l'État mette à disposition du Pays Voironnais une enveloppe globale de 7,1 millions d'euros sur six ans, dont 2,6 millions pour la production de logement social (859 logements prévus) et 4,5 millions pour le parc privé (réhabilitation et logements à loyers maîtrisés) (CAPV, Préfet de l'Isère, 2006). Mais entre 2006 et 2011, les aides apportées par l'État ont diminué, la convention de délégation étant amendée chaque année : « De toute façon l'enveloppe qu'on avait signé avec l'État initialement dans la première délégation de compétence était plus élevée que ce qu'on a eu au final réellement »[32]. L'État a recentré ses aides sur les zones dites « tendues », c'est-à-dire classées 1 et 2 dans le « zonage locatif social » (Cour des comptes, 2012). Les communes du Voironnais étant en zone 3 (exceptée Voreppe), le montant annuel transféré est passé de 2,2 millions d'euros en 2009 à 1 million d'euros en 2011 (CAPV, 2012). Parallèlement aux moyens transférés par l'État, l'intercommunalité a engagé ses fonds propres : en moyenne entre 2006 et 2011 la CAPV a injecté 7100 € par logement dans les opérations de logement social (CAPV, 2012). En réaction à la baisse des subventions de l'État, elle a augmenté ses aides propres, passant de 5000€ par logement en 2006 à plus de 11 000 € à la fin de la période. L'intercommunalité est aujourd'hui le principal financeur des opérations de logement social, ce qui la rend indispensable aux bailleurs et lui confère le statut d'interlocuteur incontournable dans le montage des opérations.

L'attribution d'aides propres et la gestion des aides à la pierre de l'État ont joué un rôle similaire au troisième programme local de l'habitat pour l'intercommunalité : elles ont permis

31. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
32. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 5 juin 2013.

une implication plus grande du Pays Voironnais dans le jeu foncier, et ont constitué un moment d'apprentissage qui a contribué à faire émerger et à exprimer la question foncière pour la production de logement. Ce sont ces deux point qu'évoque le responsable du service habitat : « un des constats aussi par exemple, sur la délégation des aides à la pierre, pour l'équilibre des opérations de logement locatif social, on n'a pas arrêté d'augmenter notre budget d'aide à la pierre. On est en moyenne aujourd'hui à 10 000 € d'aides directes par logement. Pour des territoires équivalents aux références que l'État nous fixe c'est-à-dire qu'on est en zone trois, comme la Corrèze et la Lozère, la moyenne était de 1000 € par logement des aides collectivités locales. Du coup sans l'aide intercommunale, énorme, les opérations de logements locatifs ne sortaient pas. Au début on n'était pas à 10 000 €, cela est monté en six ans. Mais c'est pour la même production. Ça a été à la fois pour compenser la hausse des prix du foncier, et aussi les désengagements successifs d'un certain nombre de financeurs dont l'État. Donc une des question c'est : jusqu'à quel moment on va compenser un déficit d'opération ? C'est pour cela qu'on s'est posé la question : est-ce qu'on ne peut pas agir sur les prix de revient des opérations ? Dans les prix de revient d'une opération, c'est les coûts de travaux, les coûts de foncier. Les coûts de foncier c'était une case peu travaillée. Alors ça passe par la préemption, les règles d'urbanisme etc. Le foncier c'est à la fois la matière et les projets de demain. Mais c'est aussi une question économique »[33]. L'émergence de cette question des coûts fonciers conduira par la suite à la refonte du système d'aides de l'intercommunalité.

c. L'assistance en ingénierie

Les deux dispositifs présentés ci-dessus cherchent à répondre au manque de moyens financiers des communes. Mais la limitation des moyens communaux concerne aussi les moyens humains et techniques. L'intercommunalité a cherché à soutenir les communes en mettant en place une cellule d'assistance en ingénierie auprès des communes pour les accompagner dans la définition et le montage d'opérations. Cette « cellule ingénierie » est née en 2010, l'intercommunalité souhaitant proposer une « assistance aux communes sur les projets opérationnels »[34]. L'assistance aux communes n'est bien sûr pas obligatoire, elle ne se met en place que sur demande des élus communaux. Pour faire fonctionner cette cellule, le Pays Voironnais propose de réserver un certain nombre d'heures de ses techniciens : par des conventions, l'intercommunalité met son personnel à disposition des communes. Selon la nature du projet, les communes peuvent donc faire appel à des personnes compétentes en matière de logement, de foncier, d'aménagement, de développement économique, de voirie, etc. Cette disposition permet à l'intercommunalité d'assister la prise de décision, et donc peut être de l''orienter en partie.

L'assistance aux communes ne prend pas toujours la forme d'une convention, et il semble que l'intercommunalité conseille parfois les élus communaux de manière plus ponctuelle, comme cela a été le cas à Massieu. Nous avons évoqué (cf chapitre 4) le cas d'une parcelle pour laquelle un promoteur avait signé une promesse de vente et que la commune souhaitait préempter. Au

33. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
34. Compte rendu du Conseil communautaire du 20 juillet 2010, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

moment de prendre la décision, le maire a fait appel au service foncier de l'intercommunalité pour recevoir des conseils, d'abord sur la pertinence de la préemption, ensuite sur les modalités de maîtrise du projet : « j'ai dit, on se fait aider par le Pays Voironnais, et quand on a pris la décision, c'est vraiment en connaissance de cause. Pour un portage foncier, parce que là on a fait une étude sur les 200 000 €, on a regardé le nombre de logements sociaux qu'on pouvait faire, quel portage, on a vu que ça coûtait trop cher à la commune compte tenue de son budget, donc on a dit non. […] C'est [la responsable] du service foncier du Pays Voironnais, à qui j'ai fait un mail, et qui m'a répondu en me disant qu'il fallait engager une négociation. Elle m'a dit "on va les rencontrer, et on va essayer de négocier pour pas qu'ils fassent n'importe quoi" »[35]. L'intercommunalité a joué un rôle dans la décision communale de ne pas acquérir le terrain et d'entrer en négociation avec l'opérateur. Cette capacité d'assistance en ingénierie représente une autre entrée de l'intercommunalité pour se positionner dans le jeu foncier local et orienter les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières communales. Cela reste cependant encore une intervention indirecte.

Les élaborations successives des programmes locaux de l'habitat, leur mise en œuvre, la mise en place du plan d'action foncière, la délégation des aides à la pierre, ont constitué des moment d'apprentissage importants pour l'intercommunalité. Les techniciens surtout, mais également les élus, ont affiné leurs compétences en matière de mobilisation foncière, de maîtrise des opérations et de financement du logement. Cela a conduit la communauté d'agglomération à porter une attention de plus en plus importante à la question foncière : « c'est vraiment l'expertise qu'on a gagnée avec le PLH précédent [2006-2011], et avec la délégation des aides à la pierre. Finalement on a mis le nez dans le financier, dans les mécanismes d'équilibre d'une opération de logement social, cela nous a amené à aller dans l'opération privée, et du coup sur le foncier. »[36] Ainsi, dès l'introduction, le PLH 2012-2017 affirme que « l'engagement de l'intercommunalité et des communes dans une stratégie foncière plus anticipatrice et dans une maîtrise accrue des opérations d'habitat structurantes, est l'un des défis majeurs à relever dans les prochaines années, pour parvenir à un PLH plus opérationnel » (CAPV, 2012).

2.1.3 - Le tournant de 2012 : renforcement de la position de l'intercommunalité

Jusqu'en 2012, l'intercommunalité s'était limitée à des interventions indirectes. A cette date, les lignes bougent, l'intercommunalité renforce sa position par plusieurs moyens, et se donne la possibilité d'intervenir directement sur le foncier en définissant ses propres modalités de mobilisation et de maîtrise. Quatre changements interviennent en 2012 qui constituent un pas en avant vers la mise en place d'une véritable politique foncière définie à l'échelle intercommunale : l'adhésion à l'établissement public foncier local, la modification du système

35. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.
36. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012..

d'aide, la contractualisation avec les communes concernant les objectifs du programme local de l'habitat et l'obtention d'une compétence qui permet à l'intercommunalité de mener elle-même des opérations de logement.

a. L'adhésion à l'établissement public foncier local selon des modalités spécifiques

L'Établissement public foncier de la région grenobloise existe depuis 2002, et a été créé suite à l'adoption du schéma directeur de la région grenobloise, pour participer à la mise en œuvre de ce schéma. Le schéma directeur incluant le Voironnais, celui-ci aurait dû, selon toute logique, adhérer à l'établissement dès sa création (AURG, 2002). Mais l'opposition historique du Voironnais à l'agglomération grenobloise a bloqué ce rapprochement pendant dix ans : « l'EPFL n'avait pas droit de cité là-bas. C'était impensable pour le Pays Voironnais d'adhérer à l'EPFL. Il faut savoir, que l'EPFL avait été pensé, dès la fin des années 90, dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur. Dans le schéma directeur, on peut le retrouver, les élus de la région grenobloise s'étaient engagés à se doter d'un EPFL, à vocation région grenobloise. Au moins 154 communes. Donc un EPFL plus général. Ça n'a pas pu se faire. Il y eu vraiment une difficulté, une vraie crispation. Cela tient à ces considérations politiques dont on parlait tout à l'heure, cela vient aussi du fait que l'EPFL a tout de suite été hébergé par la Métro. Je pense que stratégiquement c'était un problème. Et le responsable de l'EPFL, c'est un monsieur du foncier, ce n'est pas un politique, et cela a pu créer des tensions […]. Cette question foncière est restée conflictuelle pendant très longtemps »[37].

Le succès du plan d'action foncière a cependant montré aux élus du Voironnais l'intérêt du portage foncier pour le compte des communes. Mais ce dispositif présentait l'inconvénient d'être coûteux pour l'intercommunalité. A partir de 2010, les élus et techniciens se posent alors la question de l'adhésion à l'établissement public foncier, dont le portage foncier pour le compte des collectivités constitue l'activité principale. Trois éléments se sont combinés pour qu'en 2011 le Voironnais demande son adhésion à l'établissement : « *Pourquoi est-ce que le Pays Voironnais n'a pas adhéré à l'EPF plus tôt? Pourquoi en 2012, quel intérêt nouveau il y avait ?* Je pense que ça s'est fait, que cela a été possible là récemment, parce que ça a été la conjonction de deux choses. Le fait qu'on ait quand même un président qui a compris l'intérêt d'une politique foncière et l'intérêt de pouvoir intervenir sur le foncier. Parce qu'il connaît très bien, notamment sur le logement social les conditions de production du logement social[38], ou sur la politique agricole, etc. Donc il a intégré l'intérêt de cette question foncière. Après les élus se sont dit que cet EPF leur permettait d'augmenter leur capacité d'intervention foncière, et effectivement puisque on avait un budget communauté d'agglomération pour le portage en moyenne de un million d'euros par an, pour l'année 2012, en droit de tirage EPF, même si ce n'est pas très bien de dire ça, on est à peu près à trois millions, trois millions et demi. Donc effectivement on augmente la capacité d'intervention foncière. Mais je crois surtout que ça a été possible parce que le Pays Voironnais s'est enfin

37. Entretien avec le Chargé de mission, suivi du SCOT et des PLU pour le secteur Voironnais, Établissement Public du SCOT de la région grenobloise, le 9 janvier 2012.
38. Maire de la commune rurale de Le Pin dans le nord du Pays Voironnais, le président de l'intercommunalité depuis 2008 (réélu en 2014) a dirigé un organisme de logement social pendant plusieurs années.

ouvert à l'extérieur, parce que jusqu'à présent c'était quand même une structure qui vivait très refermée sur elle-même, en pensant qu'elle était la meilleure au monde et que les autres c'étaient tous des ennemis, et notamment la Métro, c'était vraiment un ennemi avec lequel il ne fallait pas travailler, et que l'arrivée de nouveaux élus, à la fois à la Métro et puis au Pays Voironnais a permis ces rapprochements, ces contacts, et du coup d'embarquer aussi la technostructure là-dedans, qui a fait un peu de la réticence au début, et puis après, bon, ben on est bien obligés quand même, à partir du moment où les élus disent : on veut ça, ben nous on y va. Cela a permis de commencer à créer ces rapprochement Métro / Pays Voironnais [...]. Donc forcément à partir du moment où on commence à créer des liens, à travailler ensemble, on va partager les outils. Et donc l'EPF, c'était assez logique que le Pays Voironnais adhère à l'EPF pour partager cet outil »[39]. La perspective d'une augmentation des moyens, les changements de personnel politique en 2008 et le travail commun entre le Voironnais et l'intercommunalité Grenobloise autour du schéma de cohérence territorial à partir de 2008 ont donc favorisé l'adhésion du Pays Voironnais à l'établissement public foncier, officialisée le 1° janvier 2012. Pour l'occasion, l'établissement change de nom, pour devenir Établissement public foncier local du Dauphiné, faisant disparaître la référence à Grenoble.

Cette adhésion va dans le sens d'un renforcement de l'intervention foncière dans le Voironnais, puisque l'enveloppe budgétaire disponible triple par rapport à ce que prévoyait le plan d'action foncière. Les établissements publics fonciers fonctionnent avec deux types de recettes externes, la fiscalité et l'emprunt. Avec l'adhésion, une taxe spéciale d'équipement est mise en place dans le Voironnais, qui touche les ménages et les entreprises, et qui doit correspondre à une recette de 1,6 millions d'euros annuels. A cette somme vient s'ajouter la capacité d'emprunt dégagée par l'établissement public lui-même : « les accords politiques un peu officieux qui ont été passés ont été de dire que l'EPF met en parallèle [de la taxe] à peu près le même montant en capacité d'emprunt, en emprunt qu'il va dégager pour le portage sur le Pays Voironnais. Même si tout est mutualisé au sein de l'EPF, donc il ne faut parler de droit de tirage »[40]. D'environ un million d'euros annuels, les capacités de portage foncier sur le territoire du Pays Voironnais passent donc à 3,2 millions, et le portage n'a plus d'impact sur le budget propre de l'intercommunalité. On peut donc s'attendre à une multiplication des demandes de portage foncier, et l'adhésion pourrait avoir pour effet de favoriser dans les communes des acquisitions systématiques et donc le mode d'action interventionniste.

L'adhésion du Pays Voironnais à l'établissement public foncier présente une spécificité qui renforce la position de l'intercommunalité vis-à-vis des communes. En général, lorsqu'une commune est adhérente d'un établissement public foncier, elle lui soumet directement ses demandes que l'établissement examine selon les critères qu'il a lui-même définis avant d'accepter ou de refuser (DGUHC, 2003). Dans le cas du Voironnais, les modalités sont sensiblement différentes : si les critères d'éligibilité des opérations au portage sont définies par l'établissement, les communes, cependant elles-mêmes adhérentes, doivent d'abord soumettre leurs demandes

39. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
40. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

de portage à la communauté d'agglomération, qui les présente ensuite à l'établissement : « c'est l'EPCI qui décide des portages qui seront demandés l'EPFL. Ils ont une volonté, d'être le point de passage obligatoire de tout dossier, de toute demande communale. Donc on a deux natures de dossiers qui vont nous être proposés, des dossiers pour des projets de l'intercommunalité, avec une demande CAPV, donc des dossiers menés en maîtrise d'ouvrage interne, et puis on va avoir des dossiers communaux, et qui auront passé un filtre, qui s'appelle le groupe de pilotage foncier de la CAPV, qui triera en amont les demandes des communes avant qu'elles arrivent chez nous »[41]. L'intercommunalité se pose donc en filtre entre les communes et l'établissement, ce qui lui donne la possibilité d'arbitrer entre des opérations, voire de refuser certaines demandes, selon que le projet lui-même (programme, nombre de logements sociaux, etc.), mais aussi les conditions de réalisation du projet (coût du foncier, modalités de participations des promoteurs aux coûts d'aménagement, etc.) correspondent à son projet de développement. Les communes peuvent se voir refuser une demande de portage selon tel ou tel critère, ce qui les conduira à revoir le projet pour qu'il corresponde aux attentes de l'intercommunalité. Cette possibilité d'arbitrage permet également au Pays Voironnais de déterminer la priorité des portages et donc des projets d'urbanisme sur son territoire : « la CAPV, elle, ce qu'elle veut, c'est pouvoir au niveau de son périmètre communautaire, réaliser des équilibres entre les différentes communes pour que l'aménagement de l'espace se fasse correctement »[42]. Cette position est assumée par le président de l'intercommunalité : « l'*interco* garde un peu la main puisque une commune ne pourra pas solliciter l'EPFL sans que l'*interco* ait donné son accord. Parce qu'on veut… on a un projet de territoire, on se bat pour que les communes intègrent le fait que c'est le projet commun à ce territoire intercommunal et aux communes. Donc il y a 34 politiques communales, il y a une politique intercommunale, et ces 35 politiques doivent se référer au même projet de territoire, sinon on a tout faux »[43]. On peut donc voir là le début d'un positionnement de la CAPV en tant que chef de file de la politique foncière, à même de définir une véritable stratégie foncière, notamment en termes de priorité.

b. La refonte du système d'aides à la pierre

Nous avons évoqué les limites des dispositifs d'aide à la production de logement, qu'il s'agisse de la décote foncière ou du système d'aides à la pierre. En 2012, le Pays Voironnais saisit l'occasion de l'adhésion à l'établissement public foncier local, synonyme de disparition du système de décotes foncières accordées par l'intercommunalité, pour refondre son système d'aides à la pierre. Ce nouveau système intègre la ligne budgétaire auparavant consacrée aux décotes foncières : « fin 2012 le programme d'action foncière s'est arrêté, puisque les élus ont décidé de rentrer dans l'EPF. Du coup : fin du portage par la communauté, fin de la décote foncière. Du coup on a retravaillé pour faire en sorte qu'il n'y ait plus qu'un seul type d'aides au logement social, et qu'il y ait une refonte des critères du logement social. Pour que cela soit plus

41. Entretien avec le Directeur adjoint, Établissement public foncier local du Dauphiné, le 2 mars 2012.
42. Entretien avec le Chargé d'étude foncier , Agence d'urbanisme de la région grenobloise, le 1er mars 2012.
43. Entretien avec le Président, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 16 mars 2012.

opérationnel, et qu'on soit sûrs de mettre l'argent dans les bonnes opérations, au bon endroit »[44]. Cette refonte est également l'occasion de « prendre en compte de nouveaux enjeux inscrits dans le PLH »[45].

Les critères d'attribution des aides au logement social sont renouvellés : « ce sera une aide distribuée pour logement locatif social, soumise à critères et analyse économique de l'opération. Donc on fait rentrer des notions qu'on avait pas avant de prix de revient d'équilibre de l'opération. On complexifie un peu le truc »[46]. Les aides comprennent en fait deux « modules », cumulables. Le premier « constitue une aide incitative conditionnée à des critères répondant pour l'essentiel aux enjeux du PLH »[47]. Sont alors pris en compte la qualité environnementale, le coût de revient (qui doit être inférieur à un plafond défini par l'intercommunalité), la densité de l'opération et l'optimisation de la consommation foncière, l'implication de la commune dans l'opération (notamment à travers la cession de foncier à coût minoré), ainsi que la part de fonds propres du bailleur investis dans l'opération. Les critères de ce premier module sont un moyen d'orienter les politiques communales selon les objectifs de l'intercommunalité. La prise en compte du coût de revient comme critère est particulièrement intéressante à cet égard. L'intercommunalité a définit un plafond de 1900 €/m² que le constructeur ne doit pas dépasser, sous peine de ne pas obtenir la subvention intercommunale de 750 € par logement. De plus les charges foncières et les coûts d'aménagement ne doivent pas dépasser 14 % du coût de revient total. C'est là une manière pour l'intercommunalité de pousser les bailleurs ou les communes qui acquièrent des terrains pour leur revendre, à négocier à la baisse les prix d'achat du foncier, ce qui était un des objectifs de ce changement de système d'attribution : « Donc voilà, ça arrive à une part variable, et l'idée c'est de pousser, en amont aussi à avoir plus de… parce que l'effet pervers du foncier c'était de dire que finalement c'était un calcul à l'envers, et du coup il n'y avait pas forcément de négociation sur le foncier et on arrivait même des fois sur des opérations de logement locatif social pur, à avoir des prix de foncier négocié plus cher que ce qui pouvait se faire aux alentours par des promoteurs. Là on s'est dit faut qu'on arrête. Donc du coup c'est pousser en amont à avoir une meilleure négociation foncière »[48]. Le second module composant les aides intercommunales « constitue une aide supplémentaire dont le montant est fonction d'une analyse de la tension économique de l'opération »[49]. Il s'agit là d'éviter les dérives du système précédent : « parfois, on a quand même aidé au financement, pour certains bailleurs sociaux, sur des opérations qui sans cela auraient quand même été équilibrées »[50]. La collectivité cherche alors à évaluer l'importance

44. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
45. Compte-rendu du conseil communautaire du 31 janvier 2012, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.
46. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
47. Compte-rendu du conseil communautaire du 31 janvier 2012, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.
48. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 5 juin 2013.
49. Compte-rendu du conseil communautaire du 31 janvier 2012, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.
50. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais,

du déficit de l'opération pour mesurer la pertinence de proposer une aide supplémentaire. Au total, si tous les critères sont respectés, les aides peuvent atteindre 11 000 € par logement : « Alors il y a deux parties. Il y a une partie forfait, utilisée selon des critères. Donc au maximum vous avez 8500 € par logement. Et puis après il y a 2500 € par logement mobilisables en fonction de ce qu'on appelle la tension économique de l'opération […]. La tentative c'est de se dire on se garde une espère de poire pour la soif, qui permettra d'être variable, avec des données les plus objectives possibles. Pour dire voilà : "potentiellement vous pouvez avoir 11 000 € par logement, mais c'est si tous les autres facteurs ont déjà été bien optimisés, par exemple le foncier bien négocié" »[51]. Bien que notre interlocuteur évoque ici l'objectivité des critères, l'intercommunalité précise dans ses documents que pour le second module « l'aide sera attribuée à l'appréciation qualitative du Pays Voironnais » (CAPV, 2012, p. 260).

Ni le système d'aide en lui-même, ni les critères définis ne renforcent la position de l'intercommunalité dans le jeu foncier. Elle est surtout devenue un interlocuteur incontournable des opérateurs qui produisent du logement social. Les critères mis en avant le nouveau système d'aide, participe de l'énonciation d'une politique foncière de l'intercommunalité : des objectifs sont exprimés à travers eux, comme la maîtrise des coûts fonciers, l'utilisation de la densité pour équilibrer les opérations, une implication plus forte des communes dans la mobilisation foncière en soutien à la production de logement social. Si l'intercommunalité n'agit pas elle-même dans ces cas là, elle se pose en animateur qui définit les grands objectifs et incite à choisir certaines modalités de mobilisation et de maîtrise.

c. La convention pour partager des objectifs du programme local de l'habitat avec les communes

Après l'adoption du programme local de l'habitat en 2012, le Pays Voironnais s'est engagé dans une campagne de signature de conventions avec les communes concernant la réalisation des objectifs du programme. Cette démarche était prévue dès l'élaboration du programme local de l'habitat, dont l'action n° 1 consiste à « conventionner la mise en œuvre du PLH avec les communes » (CAPV, 2012, p. 148). Il s'agit de « définir avec les communes les engagements respectifs de chacune des parties (CAPV et communes) sur la mise en œuvre des objectifs du PLH et les moyens afférents » (CAPV, 2012, p. 148).

Les conventions précisent pour chaque grande orientation du programme local de l'habitat[52] les engagements respectifs de la commune et de l'intercommunalité : « Alors c'est une convention qui reprend les orientations du PLH. Du coup on a toujours le résumé du PLH, et comment ça s'applique à la commune. Et après, on essaye de mettre les engagements réciproques des uns et des autres pour y arriver »[53]. Dans le cas de Voreppe par exemple, pour s'inscrire dans

le 28 février 2012.

51. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
52. A savoir : Maîtriser l'organisation du développement résidentiel et promouvoir de nouvelles façons d'habiter ; Renforcer l'offre en logement abordables et favoriser les trajectoires résidentielles ; Rénover les quartiers, réhabiliter, améliorer, adapter les logements existants ; Répondre aux besoins spécifiques de logement et d'accueil ; Consolider l'observation, le pilotage et l'animation du PLH.
53. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 5 juin 2013.

l'orientation « maîtriser l'organisation du développement résidentiel et promouvoir de nouvelles façon d'habiter », le Pays Voironnais « s'engage à repérer, analyser et suivre les gisements fonciers pour l'habitat […], à participer à l'étude d'opportunité en vue du portage d'un foncier identifié comme secteur stratégique […], à accompagner la commune, si elle le souhaite, dans la définition et la conduite de ses opérations d'aménagement »[54]. De son côté, la commune « s'engage à produire entre 420 et 450 logements nouveaux sur la période de 6 ans […], à mener une politique volontariste en matière de mobilisation du droit des sols et de ses outils (servitudes de mixité sociale, OAP, droit de préemption urbain, taxe d'aménagement) pour localiser de façon privilégiée la production de logements dans les "espaces préférentiels de développement" et pour optimiser les charges foncières […], à négocier en amont avec les promoteurs pour favoriser la production d'opérations de qualité en termes de forme urbaine et de réponse à la demande »[55]. Ces éléments, assez précis, concernent directement l'intervention foncière communale. La convention comporte également un volet foncier. Il recense l'ensemble des projets de la commune à court ou moyen terme, et identifie des terrains susceptibles d'accueillir du logement à plus long terme. Pour chaque terrain, le nombre de logements envisagés est précisé. Ce volet foncier a un horizon lointain puisqu'il porte au moins jusqu'en 2030 pour le cas de Voreppe. Le recensement des terrains s'appuie sur l'étude de gisement qui avait été réalisée dans le cadre du diagnostic du programme local de l'habitat. Le volet foncier y ajoute des éléments qui concernent les outils que comptent utiliser les communes : outils du plan local d'urbanisme, outils fonciers, outils opérationnels comme la zone d'aménagement concerté. Pour le responsable du service habitat, « l'idée c'est aussi de se projeter carrément sur les outils de mise en œuvre, et donc la stratégie foncière, et une identification quand c'est possible à la parcelle. Et donc de rappeler, c'est bien peut-être pour maîtriser le foncier de… est-ce que du coup ils attendent que le terrain soit en vente, est-ce qu'ils ont une action un peu plus proactive ? Donc ça c'est complètement nouveau, c'est une façon de traduire le volet foncier et de le partager avec les communes »[56]. Autrement dit, par le biais de ces conventions, les communes sont invitées à s'interroger sur les modalités de mobilisation et de maîtrise des projets qu'elles envisagent à court ou moyen terme, voire à long terme, puisque l'utilisation des zones d'aménagement différé est envisagée.

C'est là une approche bien plus stratégique que celles observées au chapitre 4 dans les communes : il s'agit pour les communes de réfléchir à l'ensemble des mouvements fonciers potentiels sur leur territoire à court, moyen et long termes, en intégrant dès le début de cette réflexion des considérations en termes de modalités de mobilisation et de maîtrise foncière. Si l'échelle communale reste l'échelle de référence, l'intercommunalité obtient une position favorable à travers cette démarche . D'abord, elle peut connaître l'ensemble des projets des communes, dans le détail. Ensuite, en ayant instauré ce dialogue avec les communes, elle est en

54. Projet de convention de mise en œuvre du programme local de l'habitat du Pays Voironnais, Commune de Voreppe, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.
55. Programme local de l'habitat 2012-2017 – Convention de mise en œuvre entre la communauté d'agglomération du Pays Voironnais et la communes de Voreppe.
56. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 5 juin 2013.

mesure de donner au moins son avis sur ces projets communaux, qu'il s'agisse de la localisation des projets, de leur contenu ou des outils utilisés. Enfin elle établit à travers la convention elle-même des règles du jeu que les communes s'engagent à respecter, et qui correspondent, en termes spatiaux comme en termes de programmation, aux objectifs de l'intercommunalité.

d. La compétence « opérations d'aménagement structurantes » : la possibilité de mobiliser et maîtriser directement.

En janvier 2012, la communauté d'agglomération a adopté une délibération « portant sur la prise d'une compétence permettant la maîtrise d'ouvrage intercommunale d'opérations d'aménagement structurantes »[57]. Le Pays Voironnais peut dès lors mobiliser lui-même des terrains et définir ses propres modalités de maîtrise en se substituant à la commune.

Cette compétence vise à relayer les communes qui ne disposent pas des moyens financiers et humains nécessaires pour mener leurs opérations, soit parce qu'elles sont trop petites, soit parce que les opérations sont très complexes et nécessitent des moyens que même les communes urbaines n'ont pas. Il s'agit également d'impliquer plus avant l'intercommunalité dans la mise en œuvre des grands documents cadres : schéma de cohérence territorial, schéma de secteur, programme local de l'habitat. Ces documents font de la densification des quartiers de gare des communes urbaines et du confortement des centres-bourg des objectifs centraux. L'intercommunalité considérant que les opérations de mutation et densification des quartiers de gare sont d'intérêt communautaire, elle estime que les communes urbaines n'ont pas à assumer seules les dépenses : « Il ne serait donc pas logique d'en faire une charge de centralité, ce qui serait le cas si nous laissions chaque pôle urbain prendre en charge cet effort nécessaire pour inverser la tendance. Pour les communes rurales, le but est d'apporter de l'ingénierie et les aider à réaliser des opérations exemplaires dans l'esprit du SCoT et du Grenelle »[58].

L'intervention de l'intercommunalité ne peut se faire que sur demande d'une commune. La communauté d'agglomération ne peut donc pas s'impliquer d'autorité dans une opération. Les demandes communales doivent respecter un certain nombre de critères pour que l'intercommunalité prenne les opérations à son compte. Il doit d'abord s'agir « d'opérations où se joue particulièrement la mise en œuvre des orientations intercommunales en matière : de confortement des fonctions urbaines du territoire ; d'articulation urbanisme / déplacements ; de mixité sociale et solidarité ; de renouvellement urbain et d'économie d'espace »[59]. Un second groupe de critères concerne les caractéristiques du projet lui-même en termes de mixité sociale et fonctionnelle, de densité et de qualité environnementale. Pour ces opérations, le Pays Voironnais prévoit de dégager une enveloppe de 14 millions d'euros entre 2013 et 2018, soit une moyenne de 2,3 millions d'euros par an.

Cette compétence permet au Pays Voironnais d'apporter des moyens financiers et

57. Compte-rendu du conseil communautaire du 31 janvier 2012, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.
58. Intervention du président du Pays Voironnais, compte-rendu du conseil communautaire du 31 janvier 2012, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.
59. Compte-rendu du conseil communautaire du 31 janvier 2012, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais

techniques dans des opérations complexes et onéreuses que les communes ne parviennent pas à maîtriser : « on voit bien que les communes en interne n'avaient pas forcément cette capacité de mener à bien des ZAC […]. Le Pays Voironnais apporte cet apport en expertise, et son apport financier. Il est clair qu'on rentre dans des opérations plus complexes que d'ouvrir des terrains à construire, de faire dérouter des tuyaux »[60]. Surtout, elle place l'intercommunalité en position de définir sa propre politique foncière pour des opérations particulièrement importantes pour l'aménagement de son territoire.

Suite au transfert de la compétence, plusieurs communes ont sollicité l'intercommunalité. L'intercommunalité s'est ainsi engagé dans trois opérations :

- Rossignol-République à Voiron, en septembre 2013. L'opération vise à requalifier une friche industrielle de 5 hectares à proximité de la gare et du centre de la commune. Il s'agit d'une opération importante qui pourrait comporter 650 logements et des activités ;
- le secteur « RD 1075 / entrée de ville », en février 2014. Cette opération concerne trois communes, Coublevie, Saint-Jean-de-Moirans et Voiron. Il s'agit de requalifier un secteur en évolution, en accompagnant la mutation de tènements actuellement occupés par des activités et en structurant l'urbanisation autour de la route départementale ;
- le secteur « Vallon Sud Morge », en février 2014, qui concerne également les communes de Coublevie, Saint-Jean-de-Moirans et Voiron. Ce secteur est marqué par des friches industrielles et par un habitat fortement dégradé que l'intercommunalité souhaite requalifier tout en assurant la mise en valeur du vallon de la Morge.

Un quatrième opération pourrait devenir intercommunale à Chirens, pour le réaménagement du centre-bourg.

2.1.4 - Une politique foncière intercommunale ?

De 2005 à 2012, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais s'est progressivement intégrée au jeu foncier local, d'abord par des voies détournées en soutenant financièrement et techniquement les communes et en élaborant ses programmes locaux de l'habitat, pour finalement être en mesure d'intervenir directement en tant que maître d'ouvrage d'opérations d'habitat. Selon les techniciens du Pays Voironnais, l'intercommunalité n'avait pas défini de politique foncière en soutien à la production de logement avant 2012, notamment en raison d'une culture de l'aménagement qui s'apparentait plutôt au laisser-faire : « il n'y avait pas une culture de l'aménagement public. Et il y avait peu de politique de réserves foncières organisées ou même juste comme ça. Ça c'est quelque chose qui est en train de se mettre en place et qui est à maturer. Il y avait quand même un peu : on laisse faire le marché et puis voilà, on verra bien […]. La politique foncière c'est comment… c'est finalement, modestement, de réguler, alors c'est un grand mot, mais en tout cas comment on essaie de mettre en face des projets, une stratégie sur toute la chaîne. Et la chaîne commence bien au niveau du foncier alors que c'était

60. Entretien avec le Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme, et le Responsable du service urbanisme et foncier, Commune de Voreppe, le 29 février 2012.

ce qui était assez oublié j'ai impression jusqu'ici »[61]. Les différents dispositifs mis en place par l'intercommunalité ont constitué des moments d'apprentissage pour l'intercommunalité, qui est aujourd'hui prête à mettre en place une politique foncière. Comme dans le cas des communes, cette politique n'est pas exprimée comme telle, ni réellement affichée comme une politique sectorielle à part entière comme le sont les politiques d'habitat, les politiques économiques, etc. Nous pouvons cependant reconstruire cette politique et en dessiner les contours à partir des éléments que nous avons présentés précédemment.

En matière de mobilisation foncière, la position de l'intercommunalité est d'orienter la production de logement à proximité des réseaux de transport en commun en inscrivant ses opérations notamment en renouvellement urbain. Il s'agit de recentrer la croissance urbaine, et les critères d'éligibilité des opérations communales à la maîtrise d'ouvrage communautaire vont dans ce sens. La position de l'intercommunalité comme filtre des demandes communales de portage foncier à l'établissement public foncier local peut également lui permettre d'orienter ou du moins de hiérarchiser les interventions foncières publiques. Cette mobilisation s'appuie sur des acquisitions publiques de l'intercommunalité dans le cadre de sa compétence « opérations d'aménagement structurantes », en faisant appel à l'établissement publique foncier de manière quasiment systématique. Dans les opérations qu'il pilote, le Pays Voironnais obtient en effet la délégation du droit de préemption urbain de la commune. L'intercommunalité incite par ailleurs les communes à s'impliquer dans la mobilisation foncière en acquérant aussi les terrains. Cette incitation est à la fois prescriptive, comme dans le programme local de l'habitat, et financière, puisque le système d'aides à la pierre favorise les opérations dans lesquelles la commune est impliquée en tant que propriétaire.

Concernant la maîtrise foncière, les choix du Pays Voironnais se dessinent. L'opération Rossignol-République dont l'intercommunalité est maître d'ouvrage est menée sous forme de zone d'aménagement concerté, et il semble que les autres opérations prennent également cette voie. La zone d'aménagement concerté est donc pour l'instant l'outil privilégié de maîtrise, combiné à la possession des emprises foncières. Le mode d'action combinerait donc interventionnisme avec portage foncier et approche opérationnelle. La négociation semble en effet être un élément important de maîtrise pour l'intercommunalité. Elle incite les communes à mener des négociations en amont avec les opérateurs, comme nous l'avons vu dans le cas de Massieu, ou comme le montre la convention de mise en œuvre du programme local de l'habitat avec Voreppe qui précise que la commune s'engage « à négocier en amont avec les promoteurs pour favoriser la production d'opérations de qualité en termes de forme urbaine et de réponse à la demande »[62]. Cette volonté de négociation concerne également les rapports directs entre l'intercommunalité et les opérateurs privés : « là on ne va pas forcément passer par du portage foncier. On va se poser la question de l'aménagement, de quelle procédure. Public, privé ? […] Et puis la question de la densification, la question des prix de sortie. Déjà on doit se mettre d'accord entre commune et intercommunalité là-dessus. Et puis ensuite tenir cette position

61. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
62. Programme local de l'habitat 2012-2017 – Convention de mise en œuvre entre la communauté d'agglomération du Pays Voironnais et la communes de Voreppe.

devant promoteurs. […] *Comment vous négociez ces prix de sortie avec les promoteurs ?* Par de l'affichage […]. On a un accord sur un cahier des charges de consultation des promoteurs, on attend des réponses. Donc le cahier des charges pose des bornes : pourcentage de logements sociaux, prix de sortie souhaité. On verra la réponse des promoteurs »[63]. En affichant des prix de sortie plafond, comme elle l'a fait dans son système d'aide, l'intercommunalité cherche à maîtriser les prix fonciers. La densification des opérations semble également être une voie choisie pour maîtriser ces charges foncières.

2.2 - La communauté d'agglomération du Beauvaisis : d'une position en retrait à des interventions ciblées

2.2.1 - Une intercommunalité peu présente dans le jeu foncier dans les années 2000

Dans les années 2000, la communauté d'agglomération du Beauvaisis ne s'est pas positionné aussi fortement dans le jeu foncier que ne l'a fait le Pays Voironnais. Jusqu'en 2010, seuls les documents cadres et les aides à la pierre ont permis à l'intercommunalité de s'impliquer *a minima* dans la question foncière.

a. La question foncière en retrait dans le programme local de l'habitat

La communauté d'agglomération du Beauvaisis a été créee en 2004. En 2014, seule une génération de documents-cadre a vu le jour. Le programme local de l'habitat a été lancé en 2006,et adopté en 2010. La question foncière n'y apparaît pas comme un élément central. Le diagnostic identifie des potentiels fonciers, mais ceux-ci ne correspondent pas à un recensement précis des parcelles susceptibles d'accueillir du logement : l'identification ne se fait pas à la parcelle, et le nombre de logements potentiels n'est pas défini. Pour la commune de Beauvais, le diagnostic délimite des « secteurs à enjeux » qui pourraient accueillir la croissance urbaine dans les années à venir. Ils sont de dimensions très importantes, couvrent en fait près d'un tiers de la superficie communale et concernent quasiment tous les espaces non-bâtis de la commune. Il ne s'agit donc pas d'une approche fine des gisements fonciers mais plutôt d'un recensement des surfaces potentiellement urbanisables. Pour les autres communes, le programme local de l'habitat évoque seulement des « potentialités limitées » (CAB, 2010a, p. 145). Contrairement à ce que nous avons observé à propos du troisième programme local de l'habitat du Voironnais, celui du Beauvaisis n'établit pas de correspondances précises entre gisements fonciers et nombre de logements potentiels. Les objectifs de production de logements correspondent plus à des objectifs politiques, fixés selon les volontés de développement de chaque commune qui ont défini des zones constructibles dans leurs plans locaux d'urbanisme : « on est partis de là pour se donner un objectif de construction à six ans , et donc un potentiel foncier urbanisable, selon la volonté des communes bien sûr, les communes ont conservé ici leurs prérogatives en matière

63. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

d'urbanisme et de plan local d'urbanisme. Donc toujours selon la volonté des communes, un objectif de construction de 5068 logements, réparti sur 31 communes »[64].

Le programme local de l'habitat oriente cependant spatialement la production de logement, notamment social. La commune de Beauvais accueille près de 95 % du parc social de l'intercommunalité. Le document cherche à impliquer les autres communes dans l'effort de production de logement social. Pour chaque commune, le programme d'action fixe des objectifs de production de logement et distingue les types de logement : prêt locatif aidé d'intégration, prêt locatif à usage social et prêt locatif social pour le logement locatif social ; location accession et accession sociale pour le logement intermédiaire ; locatif et accession pour le logement libre.

En termes de politique foncière, le programme local de l'habitat avance quelques éléments. Les orientations évoquent une « politique foncière communautaire » (CAB, 2010b, p. 28), mais le document se limite à émettre des recommandations aux communes pour l'élaboration et la mise en conformité de leurs documents d'urbanisme. Le programme d'action va plus loin : l'action n°2 propose de « planifier une stratégie foncière communautaire et promouvoir des opérations d'aménagement afin de permettre la réalisation des objectifs de production de logements » (CAB, 2010c, p. 15). L'intercommunalité souhaite « engager une prospection foncière ciblée » (CAB, 2010c, p. 16), de manière à recenser tous les terrains susceptibles d'être mobilisés pour la production de logement et elle incite également les communes à s'engager dans des acquisitions foncières. Il s'agit là d'interventions limitées qui, au-delà de l'affichage, ne définissent pas une politique foncière propre de l'intercommunalité ni n'orientent véritablement les pratiques des communes. Mais comme dans le Voironnais, le travail communautaire sur ces questions de production de logement a fait émerger la question foncière et participe de la définition des enjeux fonciers dans les communes elles-mêmes.

b. Le foncier absent du schéma de cohérence territoriale

Le schéma de cohérence territoriale du Beauvaisis a été laboré entre 2008 et 2012. Il concerne uniquement l'intercommunalité beauvaisienne, soit 31 communes. Le schéma lui-même est relativement pauvre en matière de foncier. Il définit une orientation spatiale du développement urbain, et notamment résidentiel : « entre 60 et 80 % des nouveaux logements devront être construits sur le territoire de la commune de Beauvais. Entre 10 et 30 % des nouveaux logements devront être implantés dans les villes-portes[65] et les bourgs-relais[66] » (CAB, 2012, p. 7). Il prescrit également des densités minimales à respecter selon les communes : « 60 logements/ha à Beauvais, 25 logements/ha dans les bourgs-relais, 10 logements/ha dans les bourgs-ruraux » (CAB, 2012, p. 7). Il affirme enfin la « nécessité du renouvellement urbain et de la densification des centres, notamment ceux situés à proximité des gares SNCF » (CAB, 2012,

64. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.
65. Le ScoT définit cinq villes-portes, « qui se développent dans une relation directe avec la ville-centre » (CAB, 2012, p. 7) : Allonne, Goincourt, Saint-Martin-le-Noeud, Tillé et Troissereux.
66. Le ScoT définit neuf bourgs-relais, « qui jouent un rôle de pôle d'interface entre l'Agglomération et le Pays du Grand Beauvaisis » (CAB, 2012, p. 7) : Auneuil, Rochy-Condé, Therdonne, Saint-Paul, Savignies, Warluis, Milly-sur-Thérain, Saint-Léger-en-Bray et Rainvillers.

p. 15). Mais les prescriptions s'arrêtent là : le schéma n'identifie pas précisément des espaces préférentiels de développement urbain, qui fixeraient des limites à l'urbanisation. Il semble que l'intercommunalité laisse aux communes le soin de définir ces orientations plus précises au sein de leurs plans locaux d'urbanisme. A aucun moment la question foncière n'est réellement abordée dans le document, et le terme de politique foncière n'y apparaît pas.

La responsable du service habitat de l'intercommunalité note cependant que le schéma de cohérence territoriale a pu avoir un impact pédagogique auprès des élus pour faire émerger la question foncière : « rien que par le fait de devoir élaborer ensemble un document cadre qui les amène aujourd'hui à penser foncier, ça a eu un effet [...]. Là ça a permis d'amener davantage à la réflexion sur le foncier. Parce que un SCoT… le PLH c'était on travaille ensemble, on parle un peu du foncier, mais on parle surtout de l'effort de construction. Mais c'était une première amorce, c'était quand même une première phase. Et le SCoT c'est plus large dans les orientations, et là on s'ouvre à d'autres types de publics associés que sont les agriculteurs notamment, la chambre d'agriculture, et là on ouvre un peu, et le diagnostic est différent. On se dit "oui, on a du potentiel foncier". Mais on a notre document-cadre qui nous dit de concentrer sur tel et tel secteur. De densifier. Alors comment ? Et là on voit l'articulation, et cette réflexion qui a mûri entre l'adoption du PLH en 2010 et le SCOT aujourd'hui, les élus ont appris à travailler ensemble et à se poser cette question de "qu'est-ce qu'on va faire de notre espace, de ces espaces fonciers" »[67].

Alors que dans le Voironnais, l'intercommunalité à contribué à l'émergence de la question foncière à travers celle du montage et du financement des opérations et de la maîtrise des coûts, en Beauvaisis, la problématique foncière émerge plutôt sous un angle spatial, celui de la consommation foncière notamment. Dans le Beauvaisis, au-delà de la succession temporelle des deux documents, le schéma de cohérence territoriale a eu un effet pédagogique plus important que le programme local de l'habitat

c. Aides à la pierre et subventions foncières de l'intercommunalité

L'intercommunalité intervient également en soutien des communes membres et des opérateurs sociaux en termes de moyens financiers. Elle a obtenu la délégation des aides à la pierre de l'État pour la période 2006-2009, et a renouvelé cette délégation pour la période 2010-2015.

La convention 2006-2009 prévoyait une enveloppe globale de 2,4 millions d'euros à disposition de l'intercommunalité pour le financement de l'habitat social et des opérations de réhabilitation de l'habitat privé. Pour la première année, l'enveloppe attribuée prévoit 354 000 € pour le logement locatif social. Selon la responsable du service habitat, cette enveloppe n'a cessé de diminuer, et se situait autour de 250 000 € par an en 2010, 2011 et 2012. Comme dans le Voironnais, l'intercommunalité a puisé dans ses fonds propres pour compenser le désengagement de l'État, avec comme objectif de maintenir le niveau de subvention : « heureusement, et depuis quelques années c'est très clair, heureusement que la communauté d'agglomération intervient

67. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.

en complément sur ses fonds propres. Parce que s'il n'y avait que les subventions de l'État ça ne suffirait pas à véritablement aider les opérateurs. L'agglo depuis 2010 intervient plus que l'État en termes de subventions. Donc ce n'est pas rien. Les élus de l'agglo votent chaque année le niveau d'intervention et ont souhaité maintenir cette aide, sur les fonds propres »[68].

Les aides propres sont divisées en deux parties, l'une s'adressant aux opérateurs, l'autre aux communes. L'intercommunalité propose une aide complémentaire à celles de l'État, avec des critères relativement souples. En réalité, toutes les opérations éligibles aux aides de l'État peuvent bénéficier de l'aide intercommunale. Celle-ci ajoute une majoration de l'aide selon un critère de qualité environnementale, qui correspond à 5 % de la subvention qui est calculée en fonction de la taille des logements construits (de 1500 € pour un T1 à 3500 € pour un T5, les aides de l'État se situant autour de 2000 € par logement en moyenne entre 2010 et 2012). La seconde partie concerne le soutien aux acquisition foncières communales. Lorsqu'une commune achète un terrain pour y réaliser une opération ou pour le revendre à un opérateur, elle peut solliciter l'aide financière de l'intercommunalité. L'opération doit comporter au moins 20 % de logements locatifs sociaux et 15 logements par hectare. L'aide correspond à 20 % de la valeur du terrain estimée par les Domaines, et peut être majorée en fonction de la part de logements sociaux, de la proximité aux réseaux de transports en commun et de la qualité environnementale. Les différentes aides ne sont donc pas utilisées pour véritablement orienter les opérations financées, comme c'est le cas en Voironnais. Elles permettent cependant au Beauvaisis de se positionner en interlocuteur dans ces opérations. Il ne s'agit pas de définir en amont des critères stricts, mais d'entrer dans le montage des opérations *via* ces attributions pour ensuite être peut-être en mesure de peser sur le contenu et le montage des projets.

L'intercommunalité admet que les critères du système d'aide, notamment des subventions foncières, ne sont pas très précis. A propos de l'enveloppe destinée aux aides foncières, le directeur de l'aménagement explique : « on l'utilise en fonction des opportunités, des projets qui apparaissent si on juge que c'est intéressant d'acheter […] Mais ce n'est pas formalisé dans la répartition entre la ville, les villages. *Et est-ce qu'il y a des critères d'attribution ?* non, ce n'est pas formalisé. *C'est une commune qui vient vous voir en disant on a ça, et...* Non ce n'est pas nécessairement une commune. Ça va être en fonction du projet. On va se dire là c'est intéressant sur cette opération, il y a besoin d'acquérir le foncier, et on sait qu'on a cette ligne de crédit [...]. *Quand je parlais de critères, c'est est-ce que c'est réservé à des opérations où il y a un certain pourcentage de logements sociaux ?* Ça c'est l'EPFL qui fonctionne comme ça. Chez nous vous ne trouverez rien d'aussi formalisé que cela. On ne s'est pas lié les mains avec des règlements de ce type. On a la ligne budgétaire, et après on raisonne par projet »[69]. La communauté d'agglomération ne cherche pas à afficher des règles du jeu claires comme veut le faire le Voironnais. Elle fonctionne plutôt en s'octroyant une place dans des projets, pour ensuite être en mesure de donner son avis et éventuellement orienter les choix.

68. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.
69. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013.

La distribution d'aides par l'intercommunalité et surtout l'augmentation des aides propres ont eu un effet limité sur la production de logements sociaux : « ça n'a pas permis de développer davantage l'offre, mais ça a permis de la maintenir »[70]. Les aides de l'État ont participé au financement de 1500 logements sociaux entre 2006 et 2012 : 780 en prêt locatif social, 563 en prêt locatif à usage social et 150 seulement en prêt locatif aidé d'intégration. Le nombre important de logements en prêt locatif social et le faible nombre de logements en prêt locatif aidé d'intégration peuvent être un signe de l'insuffisance des aides et du niveau des loyers, en décalage avec les prix fonciers qui font que les logements « très sociaux » sont difficiles à produire. Mais il ne faut pas oublier que l'intercommunalité et la ville centre souhaitent diversifier le parc de logement en direction des classes moyennes, dont une partie peut accéder à ces logements en prêt locatif social. Par ailleurs un document produit par les services de l'État en tant que personne publique associée à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, remis à jour en 2013 indique que : « dans l'exécution de la programmation 2006-2012, on constate que 83 % de la production de logements sociaux est concentrée sur Beauvais. La tendance au montage d'opérations dans les autres communes de la CAB s'est amorcée ces dernières années : en 2006-2007, seules deux communes en dehors de Beauvais étaient concernées. Le nombre de communes est progressivement passé à 4 ou 5 entre 2007 et 2011, pour atteindre 9 communes en 2012 » (DDT Oise, 2013, p. 6). Il s'agit là des logements qui ont perçu des aides de l'État *via* l'intercommunalité, mais ces aides n'ont sûrement pas suffit à boucler les budgets des opérations : bien que nous ne puissions pas le mesurer, il est probable que l'augmentation des aides propres de l'intercommunalité ait participé à ce maintien de la production et à son léger redéploiement spatial.

Avant 2010, l'implication de l'intercommunalité dans le jeu foncier est relativement limitée. Celle-ci n'est alors pas en mesure d'intervenir directement sur le foncier, mais ne paraît pas non plus pouvoir véritablement orienter les politiques communales. On observe à ce moment un décalage entre la position de l'intercommunalité Voironnaise vis-à-vis de ses communes membres et celle de la communauté d'agglomération du Beauvaisis. L'implication moindre du Beauvaisis peut recevoir trois explications. Premièrement, l'intercommunalité est relativement jeune, puisqu'elle a été créée en 2004. Avant 2010, la culture communautaire était par conséquent encore en formation, comme l'exprime le directeur de cabinet de la maire de Beauvais : « on est dans une phase où cette agglomération à neuf ans d'existence, on commence vraiment à sentir qu'on vit ensemble […]. On a construit l'agglomération, qui était une communauté de communes, qui en vérité agglomérait cinq ou six communes, pour ensuite devenir une vraie agglomération. On arrive maintenant au moment passionnant, où il commence à y avoir une maturité dans l'esprit des élus sur quel type de territoire, quel type d'activités, quel type de vie on veut apporter aux gens qui y vivent, ou qui demain y naîtront, ou qui viendront de l'extérieur. Quel type de services, quel type de vie, quel mode de vie ? Et on a tous les outils maintenant, on a un SCOT, on a un PLH, on a la Prospective 21[71]. On a des outils planificateurs qui permettent

70. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.

71. La Prospective 21 est une démarche engagée par l'intercommunalité pour projeter le développement

maintenant de s'inscrire dans une démarche. Ça c'est en place »[72]. L'implication dans le jeu foncier doit donc attendre que cette culture communautaire se soit mise en place. La présence d'un établissement public foncier local n'est sans doute pas non plus étrangère à la faible implication intercommunale. L'établissement, créé en 2007, a tout de suite intégré le territoire du Beauvaisis, celui-ci n'ayant donc pas à mettre en place de dispositif de portage foncier. Enfin, la ville de Beauvais est déjà très impliquée elle-même dans des interventions foncières comme nous l'avons vu. Or c'est dans cette ville que se concentre la majorité des enjeux et de la production de logements. Dès lors, l'intérêt pour l'intercommunalité d'intervenir dans le jeu foncier s'avère limité, puisque la commune centre le fait déjà, à une échelle qui correspond en partie à la réalité économique d'un marché local.

2.2.2 - 2010-2011, l'entrée de l'intercommunalité dans le champ opérationnel

En 2010-2011, plusieurs décisions conduisent l'intercommunalité beauvaisienne à s'impliquer plus qu'auparavant dans le jeu foncier local et à être en mesure de mettre en œuvre ses propres interventions foncières.

Le premier changement est organisationnel. En 2011, les services d'aménagement de l'intercommunalité et de la ville-centre sont en partie mutualisés. Dès 2005, la communauté d'agglomération et la commune de Beauvais avaient entamé un processus de mutualisation des services, en commençant par les services dits « fonctionnels » : ressources humaines, service juridique, information, etc. Cette mutualisation s'est poursuivie, et en 2011 la Direction de l'aménagement et de l'urbanisme entre dans la convention de mutualisation. Concrètement, cela signifie qu'une partie du personnel employé dans ce service travaille à la fois pour l'intercommunalité et pour la Ville. C'est le cas notamment du directeur du service. Certains postes ne sont cependant pas mutualisés, notamment trois postes dédiés au foncier ou le poste dédié au droit des sols, qui restent des postes communaux. Une partie du personnel impliqué dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat, de l'aménagement et de l'urbanisme travaille donc pour les deux collectivités. Cela ne signifie pas que l'intercommunalité prenne les décisions pour la commune, puisque les élus référents ne sont pas forcément les mêmes entre commune et intercommunalité. Mais cette mutualisation des services donne à l'intercommunalité un droit de regard sur ce que fait la commune. Cela ne concerne pas tout le territoire communautaire, mais la partie centrale, qui concentre les enjeux les plus significatifs en termes de logement et d'aménagement.

En 2010, la communauté d'agglomération s'est engagée dans une démarche de soutien technique aux communes en leur proposant de réaliser des études pré-opérationnelles pour les projets de logement initiés par les communes. L'objectif pour l'intercommunalité est avant tout de favoriser l'émergence d'opérations qui répondent aux objectifs du programme local de l'habitat.

---

de l'agglomération à un horizon de 20 à 30 ans et choisir un scénario de développement durable.

72. Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013.

Ces études sont financées par l'intercommunalité, sur demande des communes : « c'est-à-dire qu'on paye pour les communes volontaires et on en assure la maîtrise d'ouvrage, des études pré-opérationnelles qui visent à mettre en œuvre notre plan local de l'habitat. Donc les communes identifient du foncier sur leur territoire, souvent une zone 2AU ou 1AU à l'occasion de la révision d'un plan local d'urbanisme, et cette zone elle est un peu fléchée pour accueillir de l'habitat et notamment de l'habitat social dans le cadre des objectifs du PLH, et nous, pour les communes qui nous le demandent, on réalise une étude pré-opérationnelle afin de donner des éléments, de définir deux ou trois scénarios d'aménagement possible de cette zone, et puis aussi d'en établir une sorte de chiffrage, du coût de cette opération, en termes d'équipements à prévoir »[73]. Le Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement définit les études pré-opérationnelles comme devant « permettre à la collectivité de formuler un jugement sur l'opportunité, la localisation et le contenu de principe de l'opération, et définir les principales exigences qualitatives et quantitatives auxquelles devra répondre l'opération si elle est décidée » (MEDTL, 2011, p. 24). Concrètement il s'agit de définir l'assiette précise de l'opération, le programme, ainsi que de donner des pistes concernant les modalités de mise en œuvre : quel montage technique et financier de l'opération, quelles interventions foncières, quel rôle de la commune, quels types d'opérateurs, etc. ? Les questions de mobilisation et de maîtrise foncières sont au cœur de ces études. Les décisions précises restent toutefois communales : « on propose des outils d'accompagnement et d'aide à la décision, mais la décision appartiendra de toute façon, enfin jusqu'à présent appartient toujours au maire. C'est pas parce qu'on accompagne qu'on… »[74]. Mais cela permet donc à l'intercommunalité d'inciter les communes à prendre en compte les questions de montage financier des opérations, de coûts et donc de foncier. Une quinzaine de ces études ont été réalisées entre 2010 et 2013 et, selon la responsable du service habitat, elles ont eu un effet pédagogique dans les communes en faisant émerger la problématique foncière : « sur cet accompagnement, je pense que les études pré-opérationnelles ont été l'outil qui a permis aux communes de se poser la question du foncier »[75].

Dès sa création, l'intercommunalité beauvaisienne dispose de la compétence pour la création et la réalisation de zones d'aménagement concertées. Elle est également compétente en matière d'équilibre social de l'habitat. Ces deux compétences lui donnent la possibilité de mener des opérations de logement. Cependant, avant 2011, l'intercommunalité n'avait pas engagé de démarche dans ce sens, laissant aux communes le soin de développer des opérations. La compétence aménagement se traduisait par des interventions dans le domaine économique et la compétence habitat s'exprimait à travers le programme local de l'habitat et les aides à la pierre.

Le changement intervient en 2011, notamment sous l'impulsion du nouveau directeur

73. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013.
74. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.
75. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.

de l'aménagement et de l'urbanisme : l'intercommunalité lance une réflexion pour la création d'une zone d'aménagement concertée multi-site, sur le territoire de Beauvais. Nous avons déjà évoqué ce projet dans le chapitre 5, qui constitue un changement majeur à la fois en terme de jeu d'acteurs, et de mode d'action foncière. L'intercommunalité se positionne en effet comme maître d'ouvrage, et peut donc définir ses propre modalités de mobilisation et de maîtrise foncières. Ces modalités dessinent un nouveau mode d'action entre interventionnisme et encadrement réglementaire. La zone d'aménagement concertée de la vallée du Thérain n'est pas la seule opération dont l'intercommunalité devient maître d'ouvrage en 2013. A Auneuil, dans le sud de l'intercommunalité, la commune a sollicité l'intercommunalité pour qu'elle réalise une zone d'aménagement concerté principalement à vocation résidentielle. Cette décision fait suite à une étude pré-opérationnelle commandée par la Mairie : « [le maire] en est arrivé là pas pour rien, ça fait longtemps que la commune se pose des questions sur ce secteur. Le maire s'est inscrit cette année dans une démarche que nous proposons aux communes, que sont les études pré-opérationnelles d'urbanisme. Elles permettent d'accompagner techniquement des communes volontaires. Là on a accompagné depuis 2011 onze communes dans cette démarche. Dans le cas d'Auneuil ça débouche immédiatement sur un projet »[76]. La position de l'intercommunalité comme maître d'ouvrage des opérations importantes semble être devenu la règle sur le territoire, même si ces opérations ne se sont pas encore multipliées.

a. Une politique foncière intercommunale ciblée sur la ville-centre

Du fait du renforcement de sa position dans le jeu foncier local, l'intercommunalité est au seuil de définir une politique foncière. Dans ce territoire non plus cette politique n'est pas exprimée comme une politique publique en tant que telle, « elle n'est pas formalisée dans un document qui s'appellerait "politique foncière de l'agglo" »[77]. Les techniciens estiment d'ailleurs que l'on ne peut pas encore parler de véritable politique ou stratégie foncière de l'intercommunalité : « il faut laisser le temps nécessaire. Mais je pense qu'on est partis vers une vraie réflexion sur le foncier. On peut peut-être pas encore parler de stratégie foncière, parce qu'on a pas injecté les fonds qui vont dans ce sens là. Mais ça viendra avec, puisqu'on peut pas faire l'un sans l'autre »[78].

Nous pouvons cependant déjà dégager quelques modalités de mobilisation et de maîtrise, propres à la communauté d'agglomération, qui peuvent préfigurer la définition d'une politique plus large et systématique. En matière de mobilisation, l'intercommunalité met en avant sa volonté d'acquérir des terrains, et donc de s'inscrire dans une mobilisation d'initiative publique. Mais son objectif n'est pas de réaliser des acquisitions systématiques qui caractérisent l'interventionnisme, et la mobilisation d'initiative privée n'est pas du tout écartée. Cette volonté s'est déjà traduite par l'acquisition de quelques terrains, dans le périmètre de la futur zone d'aménagement concerté multi-site ou à proximité, sur lesquels des opérations sont réalisés, après que les

76. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.
77. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013.
78. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.

terrains aient été revendus à des opérateurs, notamment sociaux. La mobilisation d'initiative publique par l'intercommunalité concerne spécifiquement le cœur de la commune de Beauvais, la zone d'intervention étant définie par la zone d'aménagement concertée. Cela signifie que la communauté d'agglomération concentre ses moyens d'intervention foncière sur des espaces centraux en renouvellement urbain. Cette zone devrait concerner une partie importante de la production de logement sur le territoire communautaire pour les années à venir, c'est-à-dire que les choix intercommunaux en matière foncière sont centraux pour l'évolution du territoire. Le recentrement de la production en renouvellement urbain peut ainsi être considéré comme une stratégie foncière, ou du moins une stratégie d'aménagement avec des implications foncières, bien perçues par les élus et techniciens. Concernant la maîtrise, l'intercommunalité a choisi la zone d'aménagement concerté comme outil central : « cette ZAC multi-site ça nous permet de tellement contraindre les choses que les partenaires privés sont obligés de travailler avec nous de manière très précise et très étroites. Ils ne peuvent pas tout d'un coup partir dans des… »[79].

Mais l'exercice que nous proposons, de définir ce que pourrait être la politique foncière intercommunale du Beauvaisis, en plus d'être périlleux en raison du faible recul temporel, pourrait s'avérer voué à l'échec. Les propos du [Lasseron] nous laissent en effet penser que l'intercommunalité ne cherche peut-être pas réellement à élaborer une stratégie ou une politique foncière : « l'urbanisme opérationnel si on l'aborde avec des idées toutes faites, on se fracasse contre le mur de la réalité. Un territoire c'est complexe. C'est pour ça que moi je n'ai jamais été fan des expressions comme stratégie foncière, politique foncière. Comme je vous le disais un peu ironiquement, ce n'est pas formalisé dans un document. Je dirais qu'il y a une stratégie au projet. Chaque projet va générer son approche particulière et qui prend en compte l'ensemble de l'équation qu'il y a à résoudre sur ce projet la. [...] Donc c'est toujours une équation particulière qu'il faut résoudre sur chaque projet. La pire des choses serait d'arriver avec une grande idéologie »[80]. Lors de l'entretien, le terme de « pragmatisme » n'a cessé de revenir dans le discours du technicien, qui en fait une véritable ligne de conduite de l'intercommunalité : « nous ce qui nous caractérise c'est le pragmatisme, c'est au cas par cas, on regarde ce qui est efficace. Sans se donner de doctrine ou une idéologie en disant qu'il faut absolument avoir tout le foncier, ou pas besoin de foncier »[81]. Pour lui, c'est la somme de ces décisions pragmatiques qui au final constitue la stratégie : « c'est par les petits projets qui s'accumulent, par la dynamique que cela crée, qu'on aboutit à la fin à une dynamique de projets de territoire. Mais pas l'inverse. Il ne faut pas croire qu'il y a une espèce de *Deus Ex Macchina* qui arrive avec une grande vision du territoire, ça c'est des scénarios pour petit enfant. Mais dans la réalité, un territoire ne fonctionne pas comme ça. Je crois beaucoup plus aux approches du *bottom up* que les grands trucs qui descendent. Non, ça part du bas, c'est un foisonnement de projets, et peu à peu il y a des dynamiques qui se créent dans la durée, on voit émerger des stratégies qui n'étaient pas nécessairement formalisées, mais qui auront été des stratégies à l'œuvre au fond. Ça aussi c'est

79. Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013.
80. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013.
81. *Idem.*

une chose à laquelle je crois beaucoup, je ne pense pas que les stratégies ce soient des trucs qu'on a écrit au départ. Ce sont des stratégies émergentes, elles étaient la, et l'analyse, le recul, les révèle. Mais elles n'ont pas été conçues, formalisées »[82]. De fait, on peu observer cette approche à l'œuvre dans les choix effectués par l'intercommunalité concernant l'opération de la « Vallée du Thérain ». Il s'agit, nous l'avons vu, d'un projet qui doit s'appuyer sur la zone d'aménagement concerté comme procédure opérationnelle et outil de maîtrise. Cependant, lors des études pour la création de la zone d'aménagement concerté, l'intercommunalité semble être revenue en partie sur cette décision. Les études préalables ont en effet cherché à déterminer la procédure la plus adaptée à chaque secteur composant ce projet multi-site et ont conclues que la zone d'aménagement concerté n'était pas toujours la procédure la plus pertinente. Elles préconisent, pour un secteur, un fonctionnement différent, alliant mobilisation d'initiative privée et maîtrise par une déclaration de projet[83] et examen du permis d'aménager.

3 - Les établissements publics fonciers et la question du portage

Les établissements publics fonciers locaux se sont multipliés sur le territoire français depuis 2000 à la faveur d'un assouplissement de leur modes de constitution et de financement par la loi SRU (Gridauh, 2012). Il en existe aujourd'hui dix-neuf en France métropolitaine, dont les périmètres varient selon les contextes : alors que certains couvrent une agglomération ou une aire urbaine (Castres-Mazamet, Grand Dijon, etc.) d'autres adoptent un périmètre départemental (Savoie, Loiret, etc.) ou interdépartemental (Auvergne).

Dans les territoires étudiés, les établissements publics fonciers sont des acteurs relativement récents. L'Établissement public foncier local de l'Oise a été créé en 2007, à l'initiative du conseil général. Il a vocation à intervenir sur l'ensemble du département, bien que toutes les communes et intercommunalités n'y adhèrent pas. L'établissement public foncier qui intervient en Pays Voironnais existe depuis 2000. Mais nous l'avons vu, l'adhésion de l'intercommunalité Voironnaise et de ses communes membres date de 2012. Son périmètre est plus fonctionnel que l'établissement isarien, puisqu'il s'établit selon une logique d'aire urbaine (sans toutefois recouvrir l'aire urbaine définie par l'Insee).

82. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013.

83. La déclaration de projet est une procédure permettant à une collectivité locale de « se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction » (Article L.300-6 du Code de l'urbanisme). Cette procédure peut permettre de rendre compatible un plan local d'urbanisme avec un projet envisagé par la collectivité, mais elle est aussi un affichage politique.

3.1 - Fonctionnement des deux établissements publics fonciers

Les deux établissements s'inscrivent dans le mode de fonctionnement habituel des établissements publics fonciers, mais présentent chacun des spécificités. Le programme pluriannuel d'intervention de l'Établissement public foncier local du Dauphiné prévoit une enveloppe globale d'intervention de 95 millions d'euros pour la période 2013-2017. Dans cette enveloppe, qui concerne les 101 communes couvertes, 33,5 millions d'euros sont destinés au volet habitat et logement social et autant sont prévus pour le renouvellement urbain, soit 35 % du budget total pour chaque volet. Le reste du budget est orienté notamment vers le développement économique et les équipements publics. Bien que le programme d'intervention de l'établissement ne prévoie pas de répartition territoriale de cette enveloppe, il semble que lors de l'adhésion du Pays Voironnais, un budget global de 3,2 millions d'euros annuel ait été officieusement accordé par l'établissement. Les recettes de l'établissement public foncier local sont constituées pour moitié des revenus de la taxe spéciale d'équipement, qui est prélevée annuellement sur les ménages et les entreprises dans les communes adhérentes de tout établissement public foncier. L'emprunt représente environ 30 % des recettes annuelles de l'établissement, qui sont complétées par la vente des terrains, ce qui représente environ 20 % des recettes. La taxe spéciale d'équipement représentait environ 16 € par habitant en 2012, mais 60 % des recettes sont issues des entreprises contre 40 % issues des ménages.

L'établissement propose aux collectivités membres des portages allant de six à quinze ans, selon les contextes. Les portages de six ans concernent des opérations relativement simple, déjà en partie définies, et dont la réalisation devrait pouvoir avoir lieu à court terme. La durée du portage peut être allongée pour des opérations plus complexes, notamment celles nécessitant des actions de dépollution du sol, ou de démolition complexes de bâti existant. A la fin du portage, les terrains sont revendus aux collectivités mandataires, au prix d'origine auquel s'ajoutent 2,4 % annuels correspondant aux frais de portage. L'établissement n'a pas institué de critères stricts que devraient respecter les opérations pour être éligibles au portage. Si la présence de logements sociaux dans les opérations d'habitat semble être une nécessité, il n'est pas fixé de taux précis. La décision de l'établissement d'accepter ou non le portage repose plutôt sur une analyse de la faisabilité économique des opérations.

Nous l'avons vu précédemment, l'adhésion du Pays Voironnais à l'établissement en 2012 a pris une forme particulière puisque l'intercommunalité se positionne comme filtre entre les communes et l'établissement. L'intercommunalité définit les critères d'éligibilité des opérations en termes de nombre de logements sociaux notamment. Cette position de filtre de l'intercommunalité est une chose nouvelle pour l'établissement public. Ses administrateurs semblent quelque peu gênés par cette mainmise communautaire, notamment parce qu'ils craignent que les critères politiques (part de logements sociaux, répartition des interventions selon les communes, etc.) prennent le pas sur des critères plus techniques concernant la faisabilité économique de l'opération : « ça nous surprend une intercommunalité qui dit : "holà je fais le

filtre". Bon dans la discussion avec les élus, et les techniciens, c'était nouveau pour tout le monde, donc il faut que tout le monde arrondisse ses angles [...]. On n'est pas là pour dire juste "oui d'accord on porte". On a un appui technique à faire, une validation technique, la faisabilité dont on parlait tout à l'heure. Pour nous à l'EPFL c'est important. Quand on présente nos dossiers aux administrations, il faut bien qu'on argumente, donc il faut obligatoirement qu'on ait travaillé sur le dossier. Et ça la CAPV a encore un peu de mal »[84]. Durant la première année d'adhésion au moins, l'établissement n'a pas été sollicité pour mener des études précises sur les projets des communes, ce qu'il a pour habitude de faire sur le territoire de l'agglomération grenobloise. La réticence des services du Pays Voironnais est certainement en cause, le service foncier craignant de disparaître suite à l'adhésion : « nous, service foncier, on ne devrait plus exister avec l'EPF »[85]. Le personnel de l'établissement public foncier en est conscient : « après c'est normal, on est un peu un élément perturbateur du fonctionnement des services. Autant les politiques ont foncé, ils ont dit "OK on y va", autant les services... il faut que l'engrenage se fasse comme il faut »[86]. Il semble que les techniciens aient réussi à convaincre les élus de l'intérêt de conserver un service foncier[87], puisque celui-ci existe toujours en 2014.

Le budget de l'Établissement public foncier local de l'Oise s'élevait à 54 millions d'euros pour la période 2009-2013, dont 23,3 millions pour le logement social et le logement en accession aidée, 8,2 millions pour le soutien aux opérations d'aménagement globales, et 4,6 millions pour le renouvellement urbain et la résorption de friches (ce qui ne concerne pas que le logement). Les moyens financiers de l'établissement sont majoritairement issus de la taxe spéciale d'équipement : en 2012, elle a représenté 6,2 millions d'euros de recettes, soit 78 % des recettes totales, le reste étant issu des ventes de terrains. L'établissement isarien n'a en effet pas recours à l'emprunt, ayant bénéficié d'importantes subventions départementales et régionales lors de sa création.

Les critères d'éligibilité de l'Etablissement public foncier local de l'Oise sont plus stricts que ceux du Dauphiné : pour faire l'objet de portages, une opération de logement doit nécessairement comporter un minimum de 40 % de logements sociaux, bien que ce taux puisse être modulé selon les réalités locales. Les portages durent cinq, dix ou quinze ans en fonction de la complexité de l'opération. Une des spécificité du fonctionnement de l'établissement réside dans l'issue du portage. Après la période de portage, le terrain peut être rétrocédé à la collectivité mandataire de manière classique. Mais l'établissement propose également de prolonger le portage

84. Entretien avec le Directeur adjoint, Établissement public foncier local du Dauphiné, le 2 mars 2012.
85. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
86. Entretien avec le Directeur adjoint, Établissement public foncier local du Dauphiné, le 2 mars 2012.
87. « Les élus, enfin pour certains, n'ont pas complètement compris que c'était un outil, un établissement public foncier est un outil. On n'est pas dans le cadre d'un transfert de compétences [...]. On a essayé de leur expliquer qu'il fallait qu'ils conservent le pouvoir de réfléchir, d'élaborer leur politique foncière et après d'aller chercher l'outil. Ce n'est pas l'outil EPF, il ne faut surtout pas que la politique foncière du Pays Voironnais soit réfléchie et élaborée au niveau de l'EPF » - Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

pendant soixante ans, en mettant le terrain à disposition de d'opérateurs sociaux à travers un bail emphytéotique[88] ou un bail à construction[89]. Pendant cette période, l'opérateur social paye un loyer qui correspond à 1 % du prix initial. Ce système vise à favoriser la production de logements sociaux, puisqu'il ne s'applique qu'aux opérations comportant plus de 70 % de logements sociaux (les prêts locatifs sociaux n'étant pas compris). L'avantage pour les bailleurs sociaux est double : d'une part ils n'ont pas à financer l'achat du foncier et le montage de leurs opérations en est grandement facilité ; d'autre part ils peuvent profiter de la hausse des prix fonciers puisqu'ils rachèteront le terrain à sa valeur initiale. Pour le directeur de l'établissement public foncier, « l'idée c'était d'apporter du foncier amélioré, parce qu'on a acheté un foncier 100 aujourd'hui, on le passant bail emphytéotique à 60 ans, pendant la durée du bail le bailleur va payer 1 % de loyer du coût d'acquisition, 1 % par an, et au bout de 60 ans on lui revendra le terrain 100. Donc c'est comme si on avait un terrain aujourd'hui au prix de 1950. Donc même si aujourd'hui c'est la crise, on espère que ça ne va pas durer 60 ans »[90]. Pour lui, ce système « permet d'apporter une subvention au foncier, indirecte, en disant le foncier vous le paierez plus tard. On leur fait du pass-foncier »[91].

3.2 - Une action limitée mais une forte visibilité

Le cœur de métier des établissements publics foncier est le portage foncier. Le Code de l'urbanisme indique qu'« ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières [...] ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement »[92]. Le portage foncier, si ce n'est l'acquisition publique elle-même, ne correspondent qu'à une portion restreinte de la panoplie d'outils foncier dont disposent les collectivités pour construire leur politique foncière. En ce sens, on peut considérer que les établissement publics fonciers ont une activité limitée en termes de pratiques foncières, ce qui se confirme quand on observe leurs interventions réelles dans les territoires étudiés. Les tableaux ci-dessous montrent que les interventions des établissements publics fonciers dans les opérations de logement sont rares. Dans le Beauvaisis, l'établissement n'est intervenu que six fois en quatre ans. Dans le Voironnais, l'activité a été un peu plus intense avec neuf acquisitions en trois ans, mais qui se restreignent à la partie urbanisée du territoire. On notera une différence importante entre les deux établissements, qui interviennent dans des contextes très différents en termes de

88. « Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque » Article L.451-1 du Code rural et de la pêche maritime. Par bail emphytéotique le propriétaire d'un bien, ici le foncier, cède à un locataire l'ensemble des droits liés à ce bien (usages, revenus, construction, etc.) à l'exception du droit d'aliéner le bien lui-même.
89. « Constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail » Article L.251-1 du Code de la construction et de l'habitation.
90. Entretien avec le Directeur, Établissement public foncier local de l'Oise, le 20 mars 2013.
91. *Idem.*
92. Article L.324-1 du Code de l'urbanisme

Tableau 7.12 - : Interventions de l'Etablissement public foncier local du Dauphiné dans le Pays Voironnais en 2012 et 2013 (opérations de logement)

Commune	Date d'intervention	Surface m²	Montant d'aquisition	Prix m²
Coublevie	2012	473	210 000 €	443,97 €
Coublevie	2012	406	228 000 €	561,58 €
Coublevie	2012	783	165 000 €	210,73 €
Coublevie	2012	2190	400 000 €	182,65 €
Moirans	2013	5178	325 000 €	62,77 €
Moirans	2012	267	180 000 €	674,16 €
Voreppe	2012	3278	860 000 €	262,36 €
Voiron	2012	40158	6 000 000 €	149,41 €
Voiron	2013	4088	550 000 €	134,54 €
Total	/	56821	8 918 000 €	298,02 €

Tableau 7.13 - : Interventions de l'Etablissement public foncier local de l'Oise dans le Beauvaisis entre 2009 et 2013 (opérations de logement)

Commune	Date d'intervention	Surface m²	Montant d'aquisition	Prix m²
Allonne	2009	5913	127 487 €	21,56 €
Milly-sur-Thérain	2011	58643	889 147 €	15,16 €
Rainvillers	2011	13359	364 924 €	27,32 €
Milly-sur-Thérain	2011	18070	240 000 €	13,28 €
Beauvais	2012	6644	1 006 000 €	151,41 €
Aux Marais	2013	3207	75 955 €	23,68 €
Total	/	105836	2 703 513 €	42,07 €

prix fonciers : alors que la moyenne d'acquisition de l'établissement du Dauphiné atteint 298 €/m², celle de l'établissement isarien est bien plus faible, 42 €/m².

Cette différence tient principalement au fait que dans le Voironnais, les interventions de portage concernent des opérations en renouvellement urbain, ou en milieu urbain relativement dense, où les références de prix sont relativement élevées. Dans le Beauvaisis, les interventions se font pour la plupart dans les communes périphériques, sur des terrains agricoles (nous l'avons vu à Milly, c'est aussi le cas à Rainvilliers ou Aux Marais), pour lesquels les prix sont en général plus bas.

Les établissements publics fonciers intervenant relativement peu et dans un seul registre d'outils (cf. chapitres 4 et 5), on pourrait penser que leur impact sur les politiques foncières communales est faible. Mais rares sont les interlocuteurs communaux ou intercommunaux qui n'y ont pas fait référence lors des entretiens. Même dans le Pays Voironnais, alors que beaucoup d'entretiens ont été menés quelques mois seulement après l'adhésion à l'établissement, celui-ci est présenté comme un outil important. On observe ainsi un décalage entre la portée potentielle de l'action d'un établissement public foncier et sa visibilité au sein des collectivités locales. Ce décalage est sans doute dû en grande partie au fait que les établissements publics fonciers offrent la possibilité aux communes et aux intercommunalités de s'affranchir temporairement du facteur central des moyens financiers.

3.3 - La tentation de la « baguette magique »

Les obstacles financiers étant les premiers identifiés par les élus communaux et par la plupart des techniciens, les établissements publics fonciers et les services de portage qu'ils proposent peuvent apparaître comme une solution miracle : « dans la tête de certains élus, c'est la baguette magique qui va tout résoudre »[93]. La création d'un établissement public foncier est vue comme un plus par beaucoup d'élus, qui estiment régulièrement que c'est « un outil extrêmement important »[94], et que pour certaines opérationq, « ça aurait été différent »[95] si l'établissement public foncier avait existé plus tôt sur le territoire. Quand nous avons questionné acteurs municipaux sur leur volonté de faire appel à l'établissement public foncier pour des opérations futures ou en cours de définition, les réponses ont été majoritairement positives, même dans les communes qui s'inscrivaient jusqu'ici dans des modes d'action pour lesquels l'acquisition n'est pas un outil central. Allonne et Massieu, qui privilégient le laisser-faire, n'excluent pas à l'avenir de faire appel à l'établissement présent sur le territoire. Au contraire, l'existence de l'établissement peut les inciter à agir selon un autre mode d'action foncière. Il en va de même de

93. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 5 juin 2013.
94. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.
95. Entretien avec le Maire, Commune de Moirans, le 6 juin 2013.

Voreppe ou de Savignies. Voreppe a sollicité l'établissement public foncier local du Dauphiné pour un portage en 2012, mais suite à des acquisitions quelque peu imprévues puisqu'elles ont fait suite à une mise en demeure d'acquérir de la part des propriétaires. L'acquisition n'était cependant pas considérée comme outil de mobilisation ou de maîtrise foncière dans le montage du projet. La position de la commune semble évoluer, l'établissement apparaissant maintenant comme une réponse quasiment automatique aux problèmes de mobilisation et de maîtrise : « [le Pays Voironnais] ils ont décidé d'adhérer à l'EPFL. C'est aussi pour nous aider, parce que on s'est bien aperçu, pas uniquement pour Voreppe, que si on ne fait pas de réserves foncières, on part je ne sais où. Bon on n'est pas encore dans le secteur de l'autre côté de la vallée qui sont les quartiers chics de la région grenobloise, où les prix des terrains sont encore plus élevés. *Les réserves foncières, c'est quelque chose que vous voyez comment ?* C'est pas facile parce qu'on n'a pas les moyens. *Vous, en tant que communes ?* Oui. Même le Pays Voironnais. Mais là il y a l'EPFL qui peut nous aider, ça nous permettra de faire des logements sociaux. Sinon on ne peut pas faire de logements sociaux, si on n'a pas de terrain »[96].

L'existence des établissements publics fonciers dans un contexte de prix fonciers élevés et de contraintes budgétaires des collectivités pourrait donc conduire à recentrer les pratiques communales et peut-être intercommunales vers un mode d'action interventionniste avec portage foncier. Bien que nous n'ayons que peu de recul temporel, notamment en Pays Voironnais, on peut s'attendre à ce que les contours des politiques foncières des collectivités se resserrent, ce qui présenterait un risque d'enfermement dans un mode d'action particulier.

Sur ce point, on note tout de même une différence, en particulier dans le Voironnais, entre les élus et les techniciens, notamment intercommunaux. D'après les techniciens du Pays Voironnais, certains élus auraient tendance à confondre, dans l'établissement public foncier, l'outil et la stratégie foncière, celle-ci se résumant alors à l'utilisation du portage. Les techniciens, eux, estiment que l'établissement public foncier n'est qu'un outil au service d'une stratégie foncière qui doit être définie par l'intercommunalité : « il faut effectivement que le Pays Voironnais conserve sa capacité à réfléchir, à élaborer, et à définir sa politique foncière, à se choisir les outils pour la mettre en œuvre, et parmi ces outils, il y a l'EPF à un moment donné qui peut intervenir pour faire du portage foncier. Ça pour moi c'est clair, pour certains élus je pense que c'est clair, pour d'autres ça ne l'est pas du tout »[97]. Le responsable du service habitat au Pays Voironnais abonde dans ce sens, en soulignant les différences de vision des élus : « je reste persuadé qu'il faut qu'on ait notre stratégie à nous. Je ne suis pas sûr qu'il y ait un consensus politique aujourd'hui, que tout le monde mette la même chose derrière stratégie foncière. *Quelles sont les grandes différences, les clivages qui font qu'il n'y a pas de consensus ?* Le clivage il serait : finalement on en fait déjà assez avec l'EPF sur le foncier. Donc on n'a pas besoin de faire en plus des documents de programmation, de se mettre d'accord avec les communes. De l'autre côté ce serait voilà, on décline tous nos documents de planification, dans le PLH, avec un volet foncier,

96. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012.

97. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

avec un dialogue avec les communes etc »[98].

Dans le Voironnais, l'établissement public foncier est également conscient de cette tendance, qui pourrait le cantonner dans un rôle de « banquier » comme le dit lui-même directeur adjoint de l'établissement, ce qui risque de peser sur ses finances. Nous l'avons vu, les portages réalisés par l'établissement dans le Voironnais se font à des prix très élevés, parfois bien au-delà des prix de références. Il s'agit en fait d'interventions dans des opérations déjà initiées, où les propriétaires ont bien perçu les possibilités de valorisation de leur biens et les monnayent au prix fort. Le directeur adjoint de l'établissement prend lui-même l'exemple de l'opération de l'Hoirie à Voreppe : « *vous avez l'impression qu'ils se lancent un peu les yeux fermés dans : on achète on achète ?* Oui, un peu… Bon Voreppe, c'est un bon exemple mais... ils nous ont dit on a besoin de vous venez, ils nous ont dit… Bon je n'aime pas le terme, mais on est venu un peu comme des banquiers. Puisque l'acquisition avait déjà été faite par la mairie. On est venu soulager les finances de la mairie […]. Donc là on est venu vraiment aider les finances de la mairie. Ils ne s'en sont pas cachés d'ailleurs. Et puis on fait la même chose ailleurs, pas que dans Pays Voironnais. Mais bon on évite de le faire trop »[99]. Le réflexe des collectivités peut en effet être de solliciter l'établissement public foncier pour porter des terrains dont le prix est très élevé, qui sont souvent des acquisitions d'opportunité : « beaucoup de dossiers c'est de l'opportunité. Il y a une DIA, on intervient, et à partir de là on construit une opération. Nous ça nous arrive régulièrement. On fait notre analyse, on regarde, on a acheté cette petite maison, il va falloir acheter celle-là, celle-là, celle-là, le maire est d'accord, pas d'accord, ils voient plus grand, ils voient plus petits et puis voilà »[100]. Le prix élevé des acquisitions semble être dû en partie à un manque d'analyse de la faisabilité de l'opération avant de décider de l'acquisition et au besoin d'agir rapidement, deux facteurs qui peuvent inciter les communes à accepter des prix élevés. L'établissement public foncier du Dauphiné cherche alors à se positionner comme une ressource en ingénierie pouvant apporter une expertise aux collectivités en matière de faisabilité économique de l'opération : « on fait des recherches sur les valeurs de prix, on va faire une expertise là-dessus. Et puis on leur fait un équilibre d'aménagement, on peut aussi leur faire un compte à rebours promoteur, pour savoir où on est. Et ce qu'on leur dit, moi j'étais en bureau d'études avant, ce que je trouve intéressant dans ce qui se fait à l'EPF, c'est cette méthode de dire au maire : « attendez, avant de négocier ont fait l'expertise de la faisabilité, et attendez avant d'aller chercher les services fiscaux également". Parce qu'on peut très bien négocier en dessous des services fiscaux parfois. Et surtout ne dites pas aux propriétaires : "les services fiscaux ont dit que c'était 300 000, moi j'ai 330 maximum". On a des cas à Grenoble où on est intervenus tôt, on a acheté, et on a fait faire l'évaluation après, et on était 50 ou 100 000 € en dessous. Parce que l'attente du propriétaire n'est pas forcément celle des services fiscaux. Là les services fiscaux commencent à évaluer le foncier, pas uniquement par rapport à ce qui existe sur place, mais par rapport à ce qu'il y aura

98. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012

99. Entretien avec le Directeur adjoint, Établissement public foncier local du Dauphiné, le 2 mars 2012.

100. *Idem*. L'interviewé n'évoque pas uniquement les interventions en Pays Voironnais, mais plutôt celles dans le territoire de l'agglomération grenobloise.

derrière. Donc une petite baraque qui ne coûte rien du tout sur un terrain, ils vont voir la SHON qu'on va pouvoir monter, et ils vont mettre des plus-values là-dessus. Alors que le propriétaire il y a d'autres attentes, et on peut s'en sortir. Et notre rôle c'est d'anticiper, et d'être en amont des projets, là, on achète des biens parfois en dessous du marché. Ça c'est une expertise qu'on veut amener à nos membres »[101]. Cette expertise apportée par l'établissement en matière de coûts, d'inscription dans un marché avec des références existantes et de faisabilité économique d'un opération peut l'amener à inciter les communes à ne pas acheter les terrains visés : « on l'a fait sur Saint-Martin-d'Hères où on nous a demandé des portages, donc on apportait une première maison, pour un coût d'acquisition de 1 million d'euros, et tout autour il y avait une zone d'activité. Nous on a dit : c'est infaisable. Donc on a fait une étude par l'absurde, on a fait un diagnostic de tout ce qu'il y avait, des entreprises, et des coûts d'acquisition, d'éviction etc. On a dit ça coûte tant, pour amortir et/ou équilibrer, il faut y aller, il faut faire ça : on a fait faire un travail à un urbaniste, qui nous a dessiné un quartier nouveau, mais avec des hauteurs incroyables. Et donc on a dit : voilà vous voulez faire une opération là, ça ne va pas marcher »[102]. Ce positionnement de l'établissement public foncier du Dauphiné comme structure d'ingénierie peut se lire de deux manière. D'abord, on ne peut nier la volonté de favoriser la prise de conscience de l'enjeu foncier dans le montage d'opération. Mais il faut également considérer que les établissements publics foncier sont des structures très sectorielles, qui doivent répondre à des impératifs de gestion financière pour garantir leur bon fonctionnement et leur existence. Leur caractère sectoriel fait que l'équilibre entre recettes et dépenses ne peut pas s'appuyer sur une péréquation entre différents secteurs, comme peuvent le faire en partie les collectivités territoriales. La réalisation d'études de faisabilité pour le compte des communes, qui pourrait conduire à ce que les terrains soient acquis à des prix plus raisonnables peut alors s'inscrire dans une logique de rationalisation des dépenses de l'établissement.

3.4 - Une confusion entre portage foncier et réserve foncière ?

Les établissements publics fonciers sont considérés par certains techniciens et élus comme des régulateurs de marché, notamment parce qu'ils seraient un outil de mise en œuvre de réserves foncières. D'une part, les établissement publics fonciers seraient des régulateurs des marchés fonciers locaux : « *concernant l'EPF, est-ce que vous avez été directement favorable à l'adhésion ou est-ce que vous avez eu des réticences ?* Non, je n'ai pas eu de réticences. Non parce que je considère que tout outil supplémentaire de régulation des marchés peut contribuer, peut aller dans le bon sens »[103]. D'autre part, ils permettraient d'entrer dans une logique de réserves foncières : « là, on s'est mis un peu avec eux aussi [le Pays Voironnais], et puis ils ont décidé d'adhérer à l'EPFL. C'est aussi pour nous aider, parce que on s'est bien aperçus, pas uniquement pour Voreppe, que

101. Entretien avec le Directeur adjoint, Établissement public foncier local du Dauphiné, le 2 mars 2012.

102. *Idem.*

103. Entretien avec le Maire, Commune de Rives, le 7 mars 2012.

si on ne fait pas de réserves foncières, on part je ne sais où »[104]. Or il nous semble que ces deux acceptions sont largement erronées, alors qu'elles sont peut-être une des principales explications de l'intérêt que portent les communes aux établissements publics fonciers.

Concernant le rôle de régulateur des établissements publics fonciers, eux-mêmes s'en défendent : « quand on lit des articles sur les EPF, on nous présente comme des régulateurs du marché. Mais c'est faux. On n'a pas la force de frappe. Des élus vendent l'EPF comme ça. Même si on achète 15 millions par an, c'est une goutte d'eau. Tout ce qui se fait à côté, on ne le maîtrise pas »[105]. De fait les interventions des établissements sont trop peu nombreuses pour avoir un quelconque effet de régulation sur les marchés fonciers locaux. La mise en place d'une politique de réserves foncières ambitieuses pourrait cependant avoir un effet sur les prix, en tout cas à l'échelle fine d'une opération ou de quelques opérations dans une commune. La réserve foncière correspond à l'acquisition de terrains dans une logique d'anticipation des évolutions du marché : un acteur achète des terrains à un certain niveau de prix, terrains pour lesquels un projet n'est pas encore véritablement défini, de manière à disposer de ces terrains dans le futur, après que les prix fonciers aient augmenté. Au final l'acquéreur n'a pas eu à payer cette hausse de valeur. En effet, « ce qui s'achète à travers une réserve foncière, c'est surtout une durée de mise hors marché des biens. Cela permet une régulation des prix : en réinjectant sur le marché des terrains précédemment en réserve, la puissance publique ajuste l'offre à la demande et joue sur les prix » (Persyn, 2013, p. 132). La réserve foncière suppose donc une durée relativement longue entre l'acquisition et le développement de l'opération, de manière à ce que la hausse de valeur des terrains puisse être soit réinjectée dans le bilan de l'opération par la revente des terrains aux opérateurs selon ce nouveau prix de référence, soit tout simplement annulée, par la revente du terrain au prix d'origine, par exemple à un bailleur social. Pour que l'effet concerne un marché local dans son ensemble, des volumes d'acquisition importants sont nécessaires.

Le portage foncier, tel que pratiqué par les établissements publics fonciers observés, diffère de cette logique réserve foncière car il ne s'inscrit pas dans une durée suffisante pour avoir un effet sur les prix. Le portage foncier « fait référence à l'acquisition et à la détention temporaire de la propriété d'un terrain dans la perspective opérationnelle de la réalisation d'un projet d'aménagement » (Dupont, Tillemans, 2013, p. 128). C'est bien cette « perspective opérationnelle » quasiment immédiate qui différencie le portage de la réserve : il ne s'agit pas de conserver les terrains pour que son prix d'origine diffère de sa valeur future quand les aménagements seront réalisés, mais bien d'être en mesure de les mobiliser rapidement pour la réalisation d'une opération. L'acquisition de terrains pour une durée importante n'entre pas dans les logiques des établissements publics fonciers. D'abord parce que le portage a un coût, celui de l'emprunt et celui de la gestion des actifs que sont les terrains. Ensuite parce que les établissements publics fonciers sont amenés chaque année à compléter leurs recettes par la vente d'une partie des terrains qu'ils portent, ce qui implique un besoin de roulement important. Enfin parce que les communes elles-mêmes comme nous l'avons dit, semblent avoir tendance

104. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012.

105. Entretien avec le Directeur adjoint, Établissement public foncier local du Dauphiné, le 2 mars 2012.

à solliciter les établissements pour des acquisitions d'opportunité, ou pour avoir la possibilité de terminer une opération en possédant la parcelle manquante, et que ces logiques s'inscrivent dans le court terme. Force est de constater que l'action des établissements publics fonciers locaux correspond plus à une logique de mobilisation en vue d'une opération rapprochée dans le temps qu'à une logique de réserve foncière. Le Code de l'urbanisme distingue d'ailleurs ces deux approches : « [les établissements publics fonciers locaux] sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières […] ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement »[106]. Les baux emphytéotiques proposés par l'établissement public foncier local de l'Oise sont une exception : en portant le terrain pendant soixante ans et en le revendant à la fin de cette période au bailleur à son prix d'origine, l'établissement joue justement sur le différentiel de valeur dans le temps.

Loin d'avoir un effet baissier sur le marché, le portage foncier tel qu'observé peut avoir au contraire un effet à la hausse à l'échelle d'une opération. La commune, sachant qu'elle n'aura pas à financer l'acquisition, ne sera pas toujours incitée à négocier la prix à la baisse et pourra accepter un prix relativement élevé, ce qui a l'avantage de ne pas avoir à se lancer dans une procédure de préemption voire d'expropriation souvent mal reçues par les propriétaires électeurs. L'urgence du montage de l'opération peut aussi conduire à accepter un prix élevé. Cela explique que l'on puisse atteindre des prix d'acquisition extrêmement élevés, notamment dans le Voironnais, où l'établissement porte des terrains achetés 674 €/m², ce qui est au moins six fois plus élevé que la moyenne des prix observés en Voironnais pour les terrains à bâtir pour le logement collectif.

De manière générale, le portage tel que pratiqué par ces établissements publics fonciers (courte durée, faible nombre de parcelles) ne joue pas sur le niveau de prix, mais est au contraire un rattrapage du niveau de prix que ne peut pas absorber la collectivité elle-même avec une trésorerie réduite et des capacités d'emprunt limitées. La durée du portage correspond seulement à la durée de montage d'une opération. En sommes, nous l'avons déjà dit, le portage foncier correspond à une externalisation de la dépense de la collectivité publique de manière à ne pas immobiliser de trésorerie.

Notre intention n'est pas d'affirmer que le portage foncier par les établissements publics fonciers n'a pas d'intérêt. Cet intérêt est réel dans un contexte de prix fonciers élevés et de besoins de renouvellement urbain pour mobiliser les terrains et maîtriser les opérations. Mais il est nécessaire de bien distinguer entre les différentes logiques de portages, notamment entre le portage à visée opérationnelle et le portage qui s'apparente à de véritables réserves foncières de long terme, ce que les acteurs rencontrés ne font pas tous.

106. Article L.324-1 du Code de l'urbanisme.

4 - Vers un « bloc communal » pour les politiques foncières

4.1 - Des relations entre communes et intercommunalité à géométrie variable

Le positionnement des deux intercommunalités étudiées dans le jeu foncier local confirme la souplesse des formes d'organisation locale. La littérature sur l'intercommunalité française a souvent souligné l'existence de ces arrangements institutionnels flexibles (Guéranger, 2010 ; Gallez *et al.*, 2011). Observant les structures intercommunales à l'échelle européenne, Clotilde Deffigier souligne la « flexibilité structurelle de l'intercommunalité en tant qu'acteur public » (Deffigier, 2007, p. 80), et montre qu'au sein des cadres établis par les États centraux pour le développement des structures intercommunales, les collectivités parviennent à faire émerger localement des formes plus souples et parfois originales de coopérations entre municipalités. De la même manière, Rémy Le Saout et Sébastien Segas affirment que la « plasticité des dispositifs permettant des réappropriations et des usages différents selon les univers locaux dans lesquels elle se déploie, l'intercommunalité prend localement des formes variées tant dans l'organisation de ses territoires, des compétences qu'elle gère, de ses modes de financements ou dans les politiques qu'elle engage » (Le Saout, Segas, 2011). Certains auteurs vont encore plus loin en considérant que « le système local est un chantier permanent, de longue durée, et que l'intercommunalité constitue l'institutionnalisation paradoxale de cette instabilité » (Estèbe, Talandier, 2010, p. 7).

Nos observations de terrains confirment cette flexibilité des structures intercommunales : le Pays Voironnais et le Beauvaisis investissent un domaine d'action relativement neuf pour elles, en adoptant des entrées et postures différenciées (programmes locaux de l'habitat, dispositifs de soutien financiers, intervention opérationnelle, position vis-à-vis de l'établissement public foncier, etc.). La forme que prend concrètement l'intercommunalité dans les deux territoires observés est donc variable. La mutualisation d'une partie des services de l'intercommunalité et de la commune centre en Beauvaisis ne se retrouve pas en Voironnais. De même, la compétence « opérations d'aménagement structurantes » du Pays Voironnais est inédite en Beauvaisis où l'intercommunalité s'appuie plutôt sur la zone d'aménagement concertée comme objet de compétence. Mais cette flexibilité ne concerne pas uniquement la forme de l'intercommunalité elle-même : dans le domaine foncier, les relations entre la commune et l'intercommunalité se différencient selon les communes et évoluent dans le temps. On peut parler de relations à géométrie variable entre communes et intercommunalité, à la fois dans l'espace et dans le temps. Or, dans la majorité des secteurs de politiques publiques, les rôles respectifs des communes et des intercommunalités semblent beaucoup moins flexibles, dans le sens où l'exercice d'une compétence par l'un ou l'autre échelon concerne l'ensemble du périmètre intercommunal sans que des variations puissent y être observées. En matière de développement économique par exemple, qui est une compétence obligatoire de toutes les communautés, lorsqu'un projet émerge dans le périmètre intercommunal, il est automatiquement pris en charge par la communauté, sans que le partage des rôles fasse l'objet de négociations entre la commune concernée et

l'intercommunalité au moment où naît le projet[107]. Il en va de même pour la plupart des autres compétences : assainissement, gestion des déchets, entretien, équipements, etc.

Dans le Pays Voironnais, ces relations à géométrie variable se lisent d'abord dans la compétence « opérations d'aménagement structurantes » prise par l'intercommunalité en 2012. Cette compétence instaure une flexibilité dans le partage des rôles entre commune et intercommunalité puisque les communes ne sont pas contraintes de laisser la main à l'intercommunalité sur toutes leurs opérations importantes. Elles font appel à l'intercommunalité lorsqu'elles en ressentent le besoin. Dans certain cas l'intercommunalité intervient directement dans le projet, en tant que maître d'ouvrage, et a une action directe en matière de foncier en définissant les modalités de mobilisation et de maîtrise ; dans d'autres, elle reste en retrait, se contentant d'un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage à travers sa cellule ingénierie, voire en ne participant pas du tout. Les situations varient d'une commune à l'autre : à Voiron, la commune a fait appel à l'intercommunalité pour réaliser l'opération Rossignol-République ; à Voreppe, alors que l'opération de l'Hoirie répond tout a fait aux critères d'une opération d'aménagement structurante, la commune continue de la piloter seule. Bien que nous ne l'ayons pas encore observé, notamment en raison de l'adoption récente de cette compétence, la définition de cette compétence laisse également la possibilité que pour deux opérations de nature similaire dans la même commune, le rôle de l'intercommunalité soit différent. Le transfert de compétence se fait au cas par cas, et selon des modalités spécifiques à chaque cas : « C'est des montages à la carte. Parfois on peut garder un pilotage ville, avec l'interco derrière. *Donc en fait quand l'interco prend la compétence sur un quartier…* Ben après c'est à la carte. La commune a son mot à dire. *Oui, donc la commune décide de ce qu'elle transfert exactement ?* Oui, voilà. Donc ça c'est une discussion, mais moi je ne suis pas au cœur. Et il peut y avoir des pilotages ville interco sans problème. Effectivement tout ça est négocié en fonction de comment la ville veut continuer à maîtriser ou pas, quels moyens met la ville dedans »[108]. Il en va de même avec le conventionnement des objectifs du programme local de l'habitat entre le Pays Voironnais et les communes. D'une part, ces dernières ne sont pas contraintes à s'engager dans ces conventions, et d'autre part le contenu, c'est à dire des engagements respectifs de la commune et de la communauté d'agglomération, peut varier entre les communes. Concrètement, le rôle de l'intercommunalité dans la définition et la mise en œuvre des modalités de mobilisation et de maîtrise foncière varie selon les communes. Ce rôle peut également évoluer, puisque ce n'est pas parce que l'intercommunalité pilote une opération d'aménagement structurante qu'elle sera également décideur pour toute opération similaire à venir.

Dans le Beauvaisis, les relations entre commune et intercommunalité sont également à géométrie variable, mais le partage des rôles ne s'effectue pas selon les mêmes lignes. La dissymétrie la plus évidente entre les communes dans leur relation à l'intercommunalité concerne

107. Des négociations peuvent bien sûr avoir lieu, mais elle ne concerneront pas le partage des rôles.

108. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 5 juin 2013.

la mutualisation d'une partie des services de la Ville centre avec ceux de la communauté d'agglomération. Si l'intercommunalité n'élabore pas la politique foncière de la commune de Beauvais, nous avons souligné que cette mutualisation, qui se traduit concrètement par le fait qu'une partie du personnel, notamment de direction, travaille pour les deux échelons, est synonyme de droit de regard de l'intercommunalité sur les choix communaux. L'intercommunalité ne dispose pas de ce droit de regard pour les autres communes. L'intervention opérationnelle de l'intercommunalité ne concerne pas non plus toutes les communes. De même, le pragmatisme affiché par le directeur de l'aménagement, s'il concerne les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières, peut aussi se lire comme une volonté de l'intercommunalité de différencier son action selon les communes, le partage des rôles étant alors temporairement défini selon les objectifs et le contexte des projets de logement.

En Voironnais comme en Beauvaisis les arrangements peuvent être éclairés à la lumière des réticences de certaines communes, réticences que l'intercommunalité ne peut surmonter pour le moment pour s'affirmer comme véritable chef de file des politiques foncières. Ces réticences expliquent en Pays Voironnais l'entrée de l'intercommunalité dans le jeu foncier par des voies détournées. Elles mettent également en lumière la volonté des deux intercommunalités de contourner l'obstacle de certaines communes en étant en mesure de se positionner de manière plus interventionniste dans les communes les moins récalcitrantes. Les techniciens intercommunaux différencient régulièrement les communes volontaires de communes moins enclines à travailler avec l'intercommunalité. Cette distinction se lit notamment à travers la volonté de développement des communes : « alors il y a la volonté de certains de ne surtout pas se développer, de garder un identité de village et donc il fallait bien trouver sur ceux qui avaient le souhait de le faire, des secteurs abordables. Et là on s'est dit bon ben ça veut dire qu'on réfléchit à où on veut faire sortir des opérations, où on veut y mettre les moyens, et comment l'EPF peut travailler, sur quel secteur »[109].

Les établissements publics fonciers n'ont qu'une place limitée dans ces arrangements. Dans le jeu foncier local ils restent des outils, et non des instances de décision. Un rôle peut leur être confié dans les opérations, déchargeant la commune ou l'intercommunalité de l'investissement immédiat dans les acquisitions foncières. En ce sens ils participent de la flexibilité des rapports entre acteurs publics.

Ces arrangements à géométrie variable ne sont pas uniquement une clé d'analyse pour le chercheur, mais s'apparentent bien à une règle de fonctionnement et donc un mode de régulation. On voit alors se dessiner un « bloc communal », qui prend en charge les politiques foncières. Cette expression est généralement utilisée pour désigner ensemble communes et intercommunalité sur le plan financier et fiscal (Le Lidec, 2011). Mais son utilisation tend à s'élargir, notamment en raison de l'absence d'autonomisation marquée de l'intercommunalité (Jégouzo, 2010 ; Kerrouche, 2012). Elle peut donc s'appliquer plus largement pour englober

109.Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.

les deux échelons dans un tout, au sein duquel sont prises les décisions et sont mises en œuvre les politiques publiques. Nos observations et analyses nous amènent donc à penser que le Voironnais et le Beauvaisis prennent l'aspect de blocs communaux, avec des compétences partagées entre les deux échelons, mais où l'exercice de ces compétences par l'un ou l'autre repose sur des arrangements internes à géométrie variable. Les politiques foncières ne sont plus communales *ou* intercommunales, mais communales *et* intercommunales. Au sein de ce bloc, les communes conservent une grande part d'autonomie, notamment à travers l'élaboration du plan local d'urbanisme. Cette autonomie n'est toutefois plus absolue, dans le sens ou ponctuellement (dans le temps et dans l'espace) l'intercommunalité peut se saisir de prérogatives communales, soit en s'appuyant sur une compétence qu'elle a acquise mais qu'elle n'utilise pas de manière systématique, soit par une assistance en matière d'ingénierie qui lui confère une capacité d'orientation des décisions communales, soit par des négociations dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme local de l'habitat, etc. Les domaines et modalités d'intervention des communes et de l'intercommunalité sont négociés localement, et peuvent évoluer rapidement à la faveur d'un nouveau contexte ou de nouvelles injonctions. Cette situation est favorisée par le fait que les politiques foncières ne relève pas d'une compétence qui serait définie en termes législatifs. La mise en œuvre de politiques foncières s'appuie au contraire sur des outils qui relèvent de compétences différentes : habitat, aménagement opérationnel, planification, droit des sols etc.

A ce stade, il est impossible de déterminer si cette situation est un état transitoire ou au contraire s'inscrit dans le long terme : ce mode de fonctionnement n'est-il qu'une étape dans un mouvement plus général de renforcement de l'intercommunalité qui verrait à terme cette dernière devenir l'échelon territorial de base ? Est-il au contraire appelé à durer, la flexibilité des arrangements entre communes et intercommunalité garantissant le bon fonctionnement des institutions et la poursuite des politiques publiques dans un contexte où les intérêts des différents acteurs locaux continuent de diverger ?

4.2 - Ces recompositions des rôles à l'échelle locale ne se font pas sans résistances

4.2.1 - L'attachement des maires au pouvoir d'urbanisme

Les recompositions du partage des rôles, globalement en faveur de l'intercommunalité, ne se font pas sans résistance de la part des communes. La raison centrale de ces résistances communales est que les maires sont très fortement attaché à leur pouvoir d'urbanisme, et que « le droit des sols ça reste l'acte de souveraineté par excellence du maire »[110]. La plupart des acteurs interrogés reconnaissent ce point d'achoppement, qui fait obstacle à la mise en place d'une politique foncière intercommunale de plein exercice. Sans surprise, les élus communaux

110.Entretien avec le Directeur de cabinet de la Maire et présidente de la communauté d'agglomération, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 10 janvier 2013.

ont tendance à défendre vigoureusement leur prérogative en matière de plan local d'urbanisme et d'outils qui y sont attachés : « je suis favorable à l'intercommunalité, mais, et tout est dans le mais, je souhaite une intercommunalité d'équilibre. C'est-à-dire une intercommunalité d'équilibre qui respecte l'autonomie des communes. C'est-à-dire qu'il ne faut pas que l'intercommunalité, en dehors de ses compétences à caractère obligatoire, se dote à tout bout de champ de nouvelles compétences. Parce que nous avons là véritablement en jeu la survie des communes. Sur le plan foncier, il est bien évident que l'enjeu là aussi est important parce que dans l'hypothèse où l'intercommunalité maîtriserait le foncier, ça veut dire qu'à terme elle maîtrise l'aménagement, au nom des communes, ça veut dire qu'à terme elle maîtrise l'urbanisme, ça veut dire qu'à terme c'est elle qui organise le PLU des communes, cela veut dire qu'à terme, pourquoi pas ne pas aller vers un PLU intercommunal. *C'est quelque chose que vous ne voulez pas ?* C'est quelque chose que je ne veux pas. Ce n'est pas ce que je souhaite moi, et puis les affaires ne sont pas encore mûres pour aller vers une telle mutation. Moi je veux véritablement que les communes conservent une autonomie, conservent une identité, même si, et attention, ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit, même s'il est aujourd'hui indispensable, vue la conjoncture notamment financière, pour réaliser des économies d'échelle, que les communes soient en situation de s'associer pour conduire certains projets »[111]. Ce propos d'un maire résume bien la position de la plupart des édiles communaux. Ils sont favorables à la mutualisation de certaines politiques publiques au sein de l'intercommunalité, notamment pour réaliser des économies d'échelles. Mais le foncier et l'urbanisme constituent une limite infranchissable en ce qu'ils sont l'outil de l'autonomie communale et de la construction d'une identité communale à travers le modelage du territoire. Cette question de l'identité, de l'originalité, revient régulièrement comme la première ligne de défense de la compétence communale, et est parfois liée à la raison d'être de la commune en tant que collectivité locale : « je pense qu'il y a des choses qu'on peut faire en commun, mais il faut garder une petite originalité des commune. Si on enlève ce type de compétence, si on est plu opérationnel sur le foncier, ni sur l'urbanisme, tout porte à croire que le rôle du maire se réduit à sa plus simple expression »[112] ; « là c'est à mon sens une perte d'autonomie qui n'est pas acceptable. *Pourquoi ce n'est pas acceptable ?* Parce qu'à terme, c'est la fin des communes »[113].

Si les élus communaux sont généralement sur la défensive, d'autres s'avèrent plus résignés, considérant qu'un transfert progressif du pouvoir d'urbanisme à l'intercommunalité est inéluctable et pourquoi pas souhaitable : « moi je vais vous dire, mon avis, actuellement telles que les choses se passent, puisqu'il faut des conformités avec les Scot, avec… pfff, bon, on va y venir. Moi ça ne me choquerait pas que ce soit l'intercommunalité […]. À notre niveau à nous, dans une communauté d'agglomération, quand je vois déjà ce que le SCoT apporte comme contraintes, enfin comme contraintes ou pas comme contraintes, mais comme normes, moi ça ne me gênerait pas trop. Il y en a beaucoup ils ne vous diront pas ça. Le discours c'est : le droit des sols c'est sacré. Pour moi il n'est pas sacré. Ça dépend du type d'opération, il faut négocier le type d'opérations qu'on fait sur une commune. À la limite ça ne serait peut-être pas plus mal, parce que ça donne une plus grande neutralité aux élus, au maire, qui est moins tenu par des

111.Entretien avec le Maire, Commune de Rives, le 7 mars 2012.
112.Entretien avec le Maire, Commune de Rainvillers, le 22 mars 2013.
113.Entretien avec le Maire, Commune de Rives, le 7 mars 2012.

faveurs, ce qui est perçu comme des faveurs ou des défaveurs »[114]. Certains élus communaux soulignent l'absence de moyens des petites communes en matière d'ingénierie, ce qui plaiderait en faveur d'un transfert de la compétence : « moi ça ne me gênerait pas qu'il y ait un PLU intercommunal, dès l'instant que les règles du jeu soient très précise, et puis que les mentalités aient évoluées. Parce que pour le moment… Là, la petite commune aussi elle va rester encore combien d'années ? Il faut être sérieux, moi j'ai la chance d'être retraité, mais je suis là tous les jours. Les communes, ça va devenir ou des gens qui sont à la retraite, ou des professionnels. Mais compte tenu du travail qu'il y a actuellement, parce que la secrétaire, qui n'est pas là ce matin, mais qui est là depuis 20 ans, elle a vu une évolution dans le travail. Elle dit que maintenant il y a un rythme vraiment soutenu. En plus d'être service de la population, les administrations, l'État, le conseil général, l'intercommunalité, les syndicats intercommunaux, tout le monde envoie des demandes, les demandes de renseignements etc. Tout est très bien fait, heureusement qu'on les a. Mais d'un autre côté il y a une exigence, que les dossiers soient présentés dans les temps etc. Il y a de plus en plus de travail »[115]. Certains élus, assez rares, vont jusqu'à souhaiter un plan local d'urbanisme intercommunal et même une réduction du nombre de communes : « moi je suis maire aussi, d'une commune de 1300 habitants, et moi je suis pour le PLUI. Dans le PLU, la compétence de la commune et du maire, c'est surtout de se coltiner des propriétaires, pour leur expliquer, ben non votre terrain il n'est pas constructible parce que… consommation d'espace, voilà… Bon c'est vachement ingrat comme rôle [...]. Bon cela dit, moi je suis prêt à aller plus loin, en disant que l'interco ne règle pas tout, et c'est vrai qu'il y a trop de communes. Il faudrait à la fois développer l'interco et à la fois regrouper les communes »[116]. Il s'agit toutefois ici des propos du président de l'intercommunalité voironnaise.

La volonté d'autonomie communale peut aussi s'exprimer dans le montage d'une opération, comme à Savignies. La communauté d'agglomération du Beauvaisis est compétente depuis sa création pour la réalisation de zones d'aménagement concertées. Selon le directeur de l'aménagement, cette compétence est exclusivement communautaire : « L'agglomération est compétente en matière de ZAC, quelle qu'elle soit, économique, habitat, donc à partir du moment où une opération d'aménagement est d'une importance telle qu'en fait il faut recourir à un outil comme la ZAC, c'est nécessairement par ce biais-là, de la compétence de l'agglomération. Une commune ne mène plus de ZAC. Si dans son projet elle voyait que cela ne va pas marcher avec un permis groupé, que ça ne va pas marcher avec un permis d'aménager, que l'opération d'ensemble il faut l'envisager dans le cadre d'une ZAC, automatiquement le dossier monte à l'échelle de l'agglomération »[117]. Selon lui, une commune ne pourrait donc pas mener de zone d'aménagement concertée elle-même. On se rappelle cependant que la commune de Savignies s'est engagée dans une telle démarche, sans que l'intercommunalité soit associée : « là il s'est lancé tout seul. En même temps bon, on est pas avares de conseils techniques, rien n'empêche de revenir vers l'agglo pour avoir quelques conseils. Non, c'est un maire qui a eu cette volonté

114.Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.

115.Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.

116.Entretien avec le Président, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 16 mars 2012.

117.Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013.

de lancer un programme d'envergure. Bon, franchement, on l'avait un peu découvert hein, puisqu'il en avait parlé comme ça entre deux réunions, il avait inscrit un objectif au PLH, et bon là il va le dépasser. Non, il s'est lancé tout seul dans cette démarche [...]. C'est un maire qui souhaitait le faire tout seul, et pourquoi pas »[118]. Les élus communaux ne se sont donc pas tourné vers l'intercommunalité, mais sont allé chercher les ressources qui leur manquait, notamment en termes d'ingénierie, à l'extérieur de la structure intercommunale en concédant la zone d'aménagement concertée à l'OPAC de l'Oise. Il ne s'agit pas véritablement d'une résistance à l'intercommunalité, mais d'un contournement de la communauté d'agglomération, alors que celle-ci disposait des compétences et des moyens nécessaires.

4.2.2 - Des résistances communales qui expliquent en partie les choix intercommunaux

Dans le Pays Voironnais, l'entrée de l'intercommunalité dans le jeu foncier par des voies détournées et des interventions indirectes s'explique en partie par ces résistances communales. Étant donnée la position des maires, il était dans un premier temps impossible pour l'intercommunalité d'intervenir directement dans le foncier. Les différents dispositifs présentés plus haut ont ainsi pu constituer une phase de préparation. Dans ce territoire, la prise de compétence « opérations d'aménagement structurantes » par l'intercommunalité a cristallisé les débats sur cette question. Certains élus craignent en effet qu'il s'agisse d'un « premier pas possible vers le premier PLU intercommunal »[119]. Les inquiétudes liées à cette prise de compétence ont notamment été exprimées par les élus de petites communes rurales du nord de l'intercommunalité, qui lisent en partie leurs rapport à l'intercommunalité et aux communes du sud selon une opposition nord rural / sud urbain. Ils craignent d'abord que ces communes rurales ne puissent pas profiter de cette intervention communale : « l'obligation de répondre de manière cumulative aux deux groupes de critères est la preuve que l'on a compliqué volontairement l'épreuve pour les communes rurales. Il serait donc équitable que toutes les communes aient accès à cette procédure ». Au cours de l'entretien avec l'adjoint à l'urbanisme de Paladru, lorsque nous avons abordé la question de cette compétence, il a expliqué : « vous savez le problème, on l'a vu dans certains domaines, c'est que quand on regroupe trop de choses, après on oublie les coins. On regarde au centre et on oublie les coins. Ça on l'a déjà, prenons le cas de l'assainissement, quand l'assainissement était géré d'une façon communale ou intercommunale autour du lac, chacun avait des travaux. Depuis que l'assainissement est passé au Pays Voironnais, il n'y a plus aucune action qui est faite dans les petites communes comme nous. Pourquoi ? C'est simple : aucun rendement. On préfère faire ça sans mettre en ville pour raccorder 2000 abonnés que de faire 3 km en campagne pour raccorder quatre personnes. C'est logique »[120]. D'autres vont même plus loin, et rattachent autonomie de décision de la commune

118. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.

119. Compte rendu du Conseil communautaire du 31 janvier 2012. Communauté d'agglomération du Pays Voironnais

120. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012

et opposition nord/sud : « si le Pays Voironnais veut l'urbanisme, c'est par rapport au Scot qui impose certaines règles d'urbanisation et d'habitat, et ça permettrait au Pays Voironnais de mettre certaines choses dans certaines communes sans que les communes puissent dire quoi que ce soit. Alors qu'aujourd'hui ça leur incombe. Nous les petites communes on récupérerait ce que la ville centre et les autres ne veulent pas. Un certain type de logements, un certain type de population à gérer aussi. Dans des logements bien particuliers. Aujourd'hui on n'a pas d'obligation, mais s'ils avaient la compétence urbanisme ça deviendrait obligatoire, et on se retrouverait avec une obligation. C'est forcément ce qui se passerait à ce moment-là »[121]. Ce n'est pas tant la perte de la compétence en elle-même qui pose problème mais bien la perception d'un objectif « dissimulé » de l'intercommunalité, sous l'impulsion des communes urbaines du sud, qui consisterait en une dissémination « d'un certain type de population » dans les communes du nord à travers la construction de logements sociaux qui par essence (notamment sur la forme) ne correspondraient pas à l'identité de ces villages.

La compétence a cependant été adoptée à une large majorité, seules quelques communes s'opposant (77 élus communautaires pour, 3 oppositions, 4 abstentions). La raison de ce vote favorable malgré les craintes de nombreuses communes est que l'intercommunalité s'engageait aussi à amener des moyens financiers importants dans les opérations dont elle prendrait la maîtrise d'ouvrage, comme l'ont rappelé à plusieurs reprise les élus à l'origine de cette initiative. Dans ces opérations, l'intercommunalité s'engage à prendre en charge toutes les dépenses, en dehors de celles qui seraient issues de demandes communales nécessitant des modifications importantes pendant la réalisation. Cet apport financier semble avoir été un argument efficace pour dépasser les réticences de nombreux élus. Ainsi l'autonomie communale trouve sa limite dans ses moyens restreints, et la volonté d'indépendance décisionnelle ne peut faire abstraction de la dépendance à des financements extérieurs pour mener à bien les projets.

Dans le Beauvaisis, les réticences des maires du Beauvaisis à un transfert de la compétence d'urbanisme sont tout aussi importantes qu'en Voironnais. Mais pour contourner ces réticences et asseoir sa position dans le jeu foncier, la communauté d'agglomération du Beauvaisis n'a pas suivi le même chemin que le Pays Voironnais. La communauté d'agglomération du Beauvaisis s'est appuyée sur une compétence ancienne, la zone d'aménagement concerté, et a d'abord pris pied de manière opérationnelle dans la commune centre, demandeuse de cette intervention. Cette ouverture de la ville centre à l'intervention intercommunale n'est pas gênante pour les autres communes qui ne sont pas touchées, sauf si elles en font la demande. De plus il semble que l'intercommunalité souhaite concentrer son action -et ses moyens – sur la ville centre, où les enjeux les plus important ont été identifiés. Dans le Beauvaisis l'équilibre de ces arrangements à géométrie variable se trouve en partie dans la configuration territoriale spécifique.

Selon le directeur de l'aménagement, l'intercommunalité n'a d'ailleurs pas de volonté d'obtenir la compétence pour l'élaboration du plan local d'urbanisme : « Le PLU intercommunal tel qu'il a été mis en place dans la loi, je trouve ça très bien. Le seul reproche que je fais à la loi

121. Entretien avec l'Adjointe en charge de l'urbanisme et du développement durable, Commune de Saint-Etienne-de-Crossey, le 12 mars 2012.

c'est d'avoir hiérarchisé. De dire que a priori c'est le modèle du PLU intercommunal, et puis par défaut ça reste le modèle communal. Il aurait fallu aller jusqu'à lui dire il y a deux modèles, l'intercommunal ou le communal, et après chaque territoire opte pour celui qui lui est adapté. Des territoires ou il y a une conurbation avec une totale intrication des territoires entre eux, évidemment que la réponse logique c'est le PLU intercommunal. Mais un territoire comme le nôtre où il n'y a pas de conurbations, on ne pourrait en fait que faire, sous couvert d'un prétendu document intercommunal, on aurait des documents de secteur à l'intérieur. Donc cela ne servirait à rien. Voilà, le PLU intercommunal ne correspond pas à un besoin de notre territoire, au contraire l'outil communal reste pleinement adapté aux besoins de notre territoire »[122].

Dans les deux cas, on peut donc lire l'importance et la forme des interventions intercommunales dans le jeu foncier local au prisme des résistances communales, de leurs besoins financiers et de la configuration territoriale.

4.2.3 - Des oppositions commune / intercommunalité sur les modalités de mobilisation et de maîtrise

Les oppositions entre les communes et l'intercommunalité peuvent également concerner les modalités de mobilisation et de maîtrise foncière. Ces cas d'opposition, ou du moins de divergence d'approche, ne sont pas nombreux (nous n'en avons identifié qu'un). Cela est notamment dû au fait que les deux acteurs, commune et intercommunalité, sont rarement associés dans un même projet : en général, c'est soit l'intercommunalité soit la commune qui pilote le projet et qui détermine les modalités de l'action foncière. Les élus comme les techniciens, communaux et intercommunaux, affirment que la question foncière n'est pas source de conflits, ni même de désaccords entre les deux collectivités. Il semble surtout que cette question restant avant tout une prérogative communale, l'intercommunalité, et notamment ses services, n'est pas considérée comme un interlocuteur par défaut.

Le seul cas observé implique la commune de Moirans et la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, dans le cadre d'un projet que nous n'avons pas encore abordé puisqu'il en est à ses balbutiements. Malgré son caractère relativement exceptionnel dans nos cas d'études, cet exemple de divergence est intéressant. La communauté d'agglomération du Pays Voironnais intervient à Moirans au titre de sa compétence transport, pour le réaménagement du pôle gare. La commune a identifié, notamment dans son plan local d'urbanisme, le secteur au nord de la gare comme un espace qui pourrait à moyen terme accueillir des logements et des activités. En 2012, alors que l'intercommunalité a obtenu la compétence « opérations d'aménagement structurantes », il est envisagé que le Pays Voironnais prenne la maîtrise d'ouvrage de cette opération. Cette idée, rapidement abandonnée, a donné lieu à des discussions entre la commune et l'intercommunalité qui ont permis de révéler les différences de point de vue quant aux modalités de mobilisation et de maîtrise. La responsable du service aménagement et urbanisme de Moirans expose ainsi ces différences : « *ils ont quand même un discours, même si cela n'est pas général.* Alors oui, ils l'ont sur la

122. Entretien avec le Directeur de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Beauvaisis / Commune de Beauvais, le 25 septembre 2013.

gare, parce qu'en fait ils sont dans un schéma, qui à mon sens est un petit peu trop restreint, de ZAC. C'est-à-dire, on achète, on lotit, et on revend les lots. Il y a d'autres moyens de faire. Mais cela ils ont un peu du mal à l'entendre. *Et quand vous dites il s'est plutôt les techniciens ou les élus ?* Les élus. Mais c'est partagé, parce que aujourd'hui… En plus c'est biaisé, parce que, là où on ne peut pas jeter la pierre aux techniciens aux élus, c'est que le Pays Voironnais ne fait de l'aménagement opérationnel que par sa compétence éco. En en zone économique, on a tendance à faire de la ZAC. Donc ils ont ce biais là, c'est-à-dire que tout ce qu'ils aménagent de façon opérationnelle, c'est par la ZAC. Ils n'ont pas de culture d'urbanisme opérationnel autrement que par ce biais là. Et en plus la ZAC est effectivement particulièrement sécurisante sur les projets qui sortent, sauf qu'elle n'est pas du tout sécurisante sur l'engagement financier porté par la collectivité. Cela ils ont du mal. Et moi je crains, avec l'EPFL, qu'ils disent du coup le risque sera porté par l'EPFL, mais l'EPFL c'est qui ? Les garanties restent les communes. Nous cela, ça ne nous intéresse pas. […] La gare ça fait au moins dix hectares, on ne va pas acheter dix hectares ! C'est ridicule. Dix hectares constructibles, avec un COS, pas de la zone AU. Donc il y en a pour des millions et des millions d'euros. Cela n'a pas de sens à proprement parler. Par contre il se peut qu'il y ait un mélange des stratégies, c'est-à-dire certains secteurs de tout ce quartier qui sont clés, et il faut maîtriser et acheter. Mais par principe acheter tout, cela n'a pas de sens pour moi. Surtout qu'il y a trente, ou quarante propriétaires différents donc on ne va pas exproprier, etc. […]. Voilà donc tout ça est aussi du à des habitudes, des sensibilités, des formations de techniciens, l'expérience des élus. Mais c'est vrai qu'ils ont une approche très maîtrise globale. Ce n'est pas forcément les seules options »[123]. Ce propos montre bien les différences de point de vue. L'intercommunalité propose un mode d'action interventionniste. La responsable du service aménagement et urbanisme de Moirans estime que cette approche s'inscrit dans une culture de l'aménagement issue de l'expérience du développement de zones d'activités. De fait longtemps les seules interventions opérationnelles du Pays Voironnais concernaient ce type de développement qui nécessite des acquisitions publiques et des aménagements publics pour émerger. A l'inverse, la commune de Moirans a une culture de l'aménagement plus large, et a conduit l'opération Sadac en encadrement réglementaire. La première démarche de la commune pour l'opération autour de la gare a été de réunir une partie des propriétaires du secteur pour tenter de les associer à la construction du projet et déterminer les potentialités d'évolution du site. Deux cultures locales de l'aménagement s'opposent sur ce projet : « et puis il y a encore cette illusion, me semble-t-il chez les élus du Pays Voironnais, où ils estiment que pour qu'un projet sorte, il faut qu'il y ait une maîtrise foncière publique. Moi je n'en suis pas convaincue. La preuve, sur la Sadac, on ne maîtrise rien, et le projet sort »[124].

*

* *

123.Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.

124. *Idem.*

L'État, les Régions et les Départements n'ont pas d'influence directe sur les pratiques foncières communales et qu'ils n'agissent pas à l'échelle locale. La mobilisation et la maîtrise foncières restent une affaire communale, et de plus en plus intercommunale. L'enseignement principal à tirer de ce qui précède est que les communautés d'agglomération étudiées ont progressivement pris place dans le jeu foncier local.

Le Pays Voironnais s'est petit à petit positionné en venant pallier les manques de moyens des communes, et en s'appuyant sur ces compétences proches, notamment *via* le programme local de l'habitat. Par des voies détournées, l'intercommunalité a eu une influence sur les pratiques communales. A la fin de la période étudiée, le Pays Voironnais est en mesure d'intervenir directement et de mettre en œuvre sa propre politique foncière. La communauté d'agglomération du Beauvaisis est intervenue plus tardivement, mais de manière beaucoup plus directe. Cet élément de conclusion vient nuancer la seconde partie de l'hypothèse 2, selon laquelle « le fait que les communes conçoivent l'action foncière comme des interventions essentiellement techniques destinées à soutenir les politiques de logement et d'aménagement explique que les politiques foncières ne soient pas affichées comme des politiques publiques à part entière. Mais les injonctions extérieures à élaborer de "véritables politiques foncières" peuvent inciter les communes à abandonner une vision essentiellement technique ». En effet, ce n'est pas ici l'injonction au changement qui modifie les pratiques, mais d'une part un faisceau de contraintes renforcé, notamment celui des moyens qui conduit les communes à solliciter l'intervention directe de l'intercommunalité et à user du portage foncier des établissements publics fonciers, et d'autre part un changement d'échelle d'élaboration des politiques. Ce changement d'échelle semble à même, dans le cas du Voironnais, de conduire à un dépassement du caractère essentiellement technique des politiques foncières, notamment parce que le problème foncier local commence à être appréhendé de manière globale (cf chapitre 1). Ce chapitre confirme l'hypothèse 4 : « l'émergence de politiques foncières intercommunales n'est pas motivée par un changement d'échelle de référence mais par un besoin de mutualisation des moyens. » Les interventions intercommunales ont d'abord été des actions de soutien, notamment sur le plan des moyens financiers. Le changement d'échelle en lui-même n'a pas constitué un facteur d'émergence des politiques foncières intercommunales.

Les communes sont alors dans une position ambiguë : elles souhaitent pour la plupart conserver leur pouvoir de décision en matière de foncier, mais elles ont besoin de l'intercommunalité et de ses moyens financiers, techniques et humains pour mettre en œuvre leurs décisions. Cette tension entre les deux échelles de décision se résout dans les deux cas par la mise en place d'un « bloc communal », au sein duquel les relations entre communes et intercommunalité sont à géométrie variable et peuvent évoluer rapidement dans le temps. La mise en place de ce « bloc communal » est aussi lié à la spécificité des territoires étudiés. L'intercommunalité n'y représente pas, comme dans les communautés urbaines, un pouvoir d'agglomération fort. Dans le cas du Voironnais, l'intercommunalité cherche à s'affirmer, mais peine encore à trouver sa place entre l'intercommunalité grenobloise et les communes membres du Voironnais, où n'émerge pas de commune qui puisse jouer un rôle pivot. En Beauvaisis

la jeunesse de l'intercommunalité combinée au pouvoir urbain important que représente la commune centre ne laisse pas la possibilité à la communauté d'agglomération de s'affirmer en position dominante. Dans les deux cas, la constitution d'un bloc communal répond donc à la fois à un glissement progressif d'une partie des capacités de maîtrise de l'urbanisation vers l'intercommunalité et à l'impossibilité pour cette intercommunalité de dépasser totalement les réticences communales, les communes restant encore puissantes. Les intercommunalités restent des groupements de communes, et leur action est dépendante des marges de manœuvre que leur laissent les communes. On voit cependant que les deux communautés d'agglomération ont gagné une capacité de décision, par la maîtrise des moyens financiers mis en commun par les communes, par des compétences propres, comme le programme local de l'habitat et la mise en place de politiques foncières propres. Elles dépassent ainsi le rôle de la simple fédération de communes pour obtenir une certaine autonomie.

En plus de la montée en puissance des intercommunalités, la mise en place d'établissements publics fonciers locaux dans les deux territoires a influencé les pratiques foncières communales. Les communes voient le portage foncier proposé par ces établissements comme une solution toute trouvée à de nombreux problèmes, et pourraient avoir tendance dans le futur à l'utiliser de manière systématique. Mais on peut percevoir dans cette image du portage foncier comme solution miracle une confusion entre portage foncier et réserves foncières. La généralisation de cette pratique pourrait de plus comporter des risques, notamment pour les finances publiques.

Les réserves foncières constituent pour beaucoup d'élus et techniciens un modèle de politique foncière, mais qu'ils n'en mettent jamais réellement en œuvre. Cela s'explique d'abord par la fragilité budgétaire des communes, et par le fait que le court terme reste la règle dans la mise en œuvre de politiques foncières. Le caractère technique des politiques foncières peut également être une explication : les réserves foncières seraient a l'inverse une manière de prendre en compte avant tout des problématiques foncières, plutôt que des questions de programmation des aménagement et des logements.

La montée en puissance des intercommunalités contribuera peut-être à modifier cette situation, puisque les moyens (notamment humains) dont elles disposent sont plus importants, et qu'elles font preuve d'une appréhension plus globale du problème foncier local, qui pourrait conduire à l'apparition de politiques foncières construites en référence au territoire intercommunal dans sa globalité, et à la construction de politiques plus indépendantes des politiques de l'habitat et de l'aménagement. Cela s'inscrit dans les deux questionnements qui vont nous guider dans les chapitres suivants. Nous avons fait émerger dans la conclusion du chapitre 6 une interrogation concernant la prise en compte des enjeux liés aux plus-values foncières et à la propriété privée. Le chapitre suivant est donc consacré à ces questions, et prendra en compte cette importance croissante des intercommunalités. Mais les évolutions présentées ici renvoient à une autre interrogation concernant le sens à donner aux changements à l'œuvre. Dans le neuvième et dernier chapitre nous cherchons à caractériser ces modifications du partage des rôles et des pratiques foncières communales, en nous inscrivant dans des débats plus généraux liées aux analyses des politistes.

Chapitre 8 : Les classiques revisités : plus-value et propriété sont-elles des clés de lecture des politiques foncières locales ?

La conclusion du chapitre 6 a fait émerger les questions de la prise en compte des plus-values foncières dans la construction des politiques foncières et de la place de la propriété privée dans les décisions analysées. Ces clés de lecture ont longtemps été au centre de nombreux travaux sur les questions foncières. Clotilde Buhot en fait deux « champs de recherche fondamentaux » (Buhot, 2013, p. 46). Comme elle le note, ces champs ont certes quelque peu été délaissés après les années 1970 et 1980, mais ils restent incontournables. Les différents rapports consacrés aux questions foncières dans les années 2000 évoquent tous ces questions (Repentin, 2005 ; Gridauh, 2012 ; Albrecht, Narring, 2013). Mais un « champ de recherche » ne fait pas une « catégorie d'analyse » à même de donner du sens à une politique publique. L'objectif de ce chapitre est de déterminer si ces deux entrées classiques des questions foncières sont pertinentes aujourd'hui pour analyser les décisions publiques locales en matière de foncier à destination de l'habitat et ainsi donner un sens aux politiques foncières communales et intercommunales.

1 - La plus-value, impensé des politiques foncières locales

1.1 - La plus-value dans la question foncière

1.1.1 - Rente et plus-value foncière

Dès l'origine des travaux sur le foncier, la plus-value a été intégrée comme un élément essentiel des interrogations, en ce qu'elle est directement liée à la rente. Guihem Boulay note que « c'est l'origine de ces plus-values d'une part et les modalités de leur répartition d'autre part qui sont au principe des questionnements sur la rente foncière » (Boulay, 2013a, p. 47). Pour Jean-Louis Guigou, la rente foncière « 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, p. 1). Les travaux que Ricardo, Marx, ou encore Von Thünen ont consacrés à la rente foncière au XIX° siècle ont fait émerger la question foncière et ont fait naître les premières controverses sur le sujet, notamment celle de l'origine de cette rente, de sa répartition sociale et spatiale et de sa légitimité. Les modèles proposés par ces auteurs ont par la suite été amendés et complétés, notamment par des économistes anglo-saxons (Marshall, Alonso, etc.) (Aveline, 2005). En France, la rente a fait l'objet d'importants travaux dans les années 1970 et 1980, autour d'auteurs comme Christian Topalov, Jean-Jacques Granelle ou Alain Lipietz. Guilhem Boulay note que la question de la rente est restée largement inexplorée depuis, ses fondements théoriques n'ayant pas été remis en question depuis plus de trente ans (Boulay, 2013a). Pourtant, il affirme qu'en raison d'un « épanouissement des phénomènes rentiers » (Boulay, 2013a, p. 47),

« le contexte actuel est […] favorable à la réémergence d'une réflexion sur la rente, notamment foncière. Les faits plaident en sa faveur, et le traumatisme épistémologique résultant de la crise de 2008, déjà sensible dans bien des publications récentes d'économistes reconnus, pousse en ce sens » (Boulay, 2013a, p. 50).

La plus-value foncière désigne « la différence entre le prix d'achat d'un bien et son prix à la revente lors de la cession à titre onéreux » (Ranaivoarimanana, 2013). Le lien entre rente foncière et plus-value foncière n'est pas toujours aisé à formuler, en raison de la conceptualisation parfois complexe de la rente (Aveline, 2005). En faisant cependant abstraction de ces difficultés théoriques[1], nous pouvons rapprocher les deux concepts. Rente et plus-value foncières sont aujourd'hui souvent considérées comme synonymes lorsqu'il s'agit d'en relever les enjeux (Renard, 2003) ou les manifestations spatiales (Geniaux, Napoléone, 2005). Pour Guilhem Boulay, « initialement conçue comme le revenu d'une location, la rente s'entend aussi désormais comme celui d'une vente » (Boulay, 2013b, p. 88), autrement dit, une plus-value. Si l'on conserve la définition de la rente comme un revenu régulier, nous pouvons considérer la plus-value comme la réalisation ou la monétarisation de cette rente : c'est au moment de la vente que l'accroissement de valeur du terrain devient réellement mesurable et effectif.

1.1.2 - La formation des plus-values foncières

Il est nécessaire de distinguer plusieurs types de plus-values foncières (Munoz, 2011 ; Comby, 2014), selon leur origine :

- une plus-value foncière peut tout d'abord émerger à la faveur d'une évolution des marchés fonciers. L'augmentation des prix conduit nécessairement à l'apparition d'une plus-value foncière. Cette plus-value n'est pas directement liée à une intervention publique ;
- une plus-value foncière peut se former par l'apparition d'externalités positives. L'amélioration de l'accessibilité par la création d'infrastructures, des aménagements paysagers à proximité, ou encore l'implantation de commerces et services à proximité peuvent conduire à une hausse de valeur d'un terrain et donc à la formation d'une plus-value. Cette plus-value peut être issue de dépenses publiques ou privées ;
- enfin, une plus-value peut émerger à la faveur d'une modification du droit des sols pour une parcelle. Une augmentation des droits à bâtir peut conduire, selon le mécanisme de compte-à-rebours, à une hausse de valeur du foncier. Cette augmentation des droits à bâtir peut correspondre à un changement d'affectation du terrain (d'agricole à urbanisable par exemple) ou à une modification de la surface de plancher constructible (augmentation du coefficient d'occupation du sol ou des conditions d'implantation des bâtiments). Cette plus-value est donc directement liée à une décision publique.

On remarque que les décisions de la puissance publique peuvent être génératrices de plus-values foncières dans plusieurs cas : aménagements et production d'infrastructures, évolution du droit des sols.

1. Puisqu'il s'agit ici avant tout de montrer que la plus-value est historiquement un élément central des travaux sur le foncier.

1.1.3 - Les enjeux liés à la plus-value foncière

L'enjeu central de la plus-value foncière, qui traverse de nombreux travaux plus ou moins récents est celui de son partage. La question du partage de la plus-value est directement liée aux facteurs d'apparition de cette hausse de valeur puisque les plus-values ne sont souvent pas perçues par l'agent qui en est à l'origine. Cette question de la répartition de la hausse de valeur du foncier entre les propriétaires qui en profitent généralement et les agents à l'origine de cette hausse (puissance publique ou acteurs privés) est ancienne. En 1879, Henry George, dans son essai *Progress and Poverty,* bien qu'il n'utilise pas le terme de plus-value foncière lui-même, pointe les enjeux liés au partage de la rente foncière. Considérant que « la rente seule profite de l'accroissement de production que donne le progrès matériel » (George, 1887, p. 215), il propose de faire de la terre une propriété commune : « voici donc le remède à la distribution injuste et inégale de richesse apparente dans notre civilisation moderne, et à tous les maux qui en découlent : *il faut que la terre devienne propriété commune* » (George, 1887, p. 313). Cette appropriation commune ne se ferait pas par la suppression de la propriété privée, mais simplement par une confiscation de la rente en utilisant l'impôt. Le partage de la rente foncière permettrait alors de financer des équipements et infrastructures publics : « ce revenu naissant de la propriété commune serait employé au profit commun, comme l'étaient les revenus de Sparte. Nous n'établirons pas des repas communs, ils seraient inutiles ; mais nous pourrions établir des bains publics, des musées, des bibliothèques, des jardins, des cabinets de lecture, des salles de musique et de danse, des théâtres, des universités, des écoles techniques, des galeries de tir, des terrains pour les jeux, des gymnases. La chaleur, la lumière, la force motrice pourraient être conduites à travers nos rues, les dépenses étant faites sur les revenus publics »[2] (George, 1887, p. 431-432). George pointe déjà l'enjeu de financement des dépenses publiques qui participent de la hausse des valeurs foncières.

Quelques années plus tard, en 1908, Maurice Halbwachs adopte une position similaire dans *La politique foncière des municipalités.* Il décrit l'émergence de plus-values sous l'effet des dépenses publiques et souligne leur caractère illégitime : « c'est une tendance naturelle des propriétaires que de se considérer, comme tels, comme des individus isolés, dont les intérêts, les démarches, les biens n'entretiennent aucune relation avec ceux de la collectivité. Mais rien n'est plus faux. Il y a, entre eux et leur fortune, et les conditions, le développement de la ville, une profonde solidarité. Les propriétaires d'une rue, d'un quartier, auront beau s'ignorer mutuellement, ils profitent en commun de tout ce qui rend cette rue plus passante, de ce que le quartier se peuple d'habitants plus riches. Tous les propriétaires de Paris ont bénéficié de l'installation des gares, des vastes percées de voies nouvelles, des travaux qui ont embelli et mieux aménagé la ville. Or, tout cela est l'œuvre de la municipalité, ou bien résulte de l'activité collective de tous les habitants : c'est une richesse qu'ils ont créée, et qu'ils gardent le droit de revendiquer » (Halbwachs, 1908, p. 6). Il propose alors « la reprise de la plus-value par l'impôt » (Halbwachs, 1908, p. 7) de manière à corriger cette injustice facteur d'inégalités sociales. Il relève également un enjeu de redistribution

2. Si, finalement, en France, cette production de services et de biens partagés a bien eu lieu, elle ne s'est pas faite à partir des revenus du sol mais principalement de ceux du travail.

spatiale de cette plus-value : « les ouvriers ignorent que les quartiers riches produisent chaque année, sous forme de plus-value, les ressources nécessaires pour transformer les quartiers misérables, et que la Ville les laisse capter » (Halbwachs, 1908, p. 30). Le titre de l'essai lui-même montre bien que pour Halbwachs la captation et la redistribution de la plus-value est un enjeu de politiques publiques, celui des politiques foncières municipales.

Plus tard, Edgar Pisani fait également du partage des plus-values foncières une question centrale de son ouvrage *Utopie foncière* (1977). Il dénonce « l'accumulation de plus-values entre les mains de propriétaires terriens que le hasard à placé là » (Pisani, 1977, p. 15). Pour lui comme pour George et Halbwachs, « l'appropriation privative du sol : paralyse notre appareil de production et le prive des moyens financiers dont il aurait besoin [...] ; fonde une hiérarchie sociale qui ne correspond pas rigoureusement à l'utilité sociale ; fait obstacle à un aménagement satisfaisant du territoire » (Pisani, 1977, p. 107). Pisani expose les solutions qu'il préconise sous la forme d'une véritable proposition de loi. L'ambition de cette loi est de parvenir à une appropriation collective du sol, principalement par un impôt foncier, qui permet la captation des rentes et leur collectivisation, et par des acquisitions foncières publiques massives, mais progressives, financées par l'impôt.

Ces trois auteurs ont en commun de souligner que derrière les décisions publiques d'aménagement se cache celle du partage des richesses que la puissance publique contribue à créer.

Dans une période plus récente, des auteurs anglo-saxons et néerlandais, ont travaillé sur les politiques de récupération et de redistribution des plus-values foncières. Une partie de ces travaux aborde la question d'un point de vue théorique, et met en avant les enjeux de justice et de partage des richesses qui sous-tendent la question foncière (Fainstein, 2012), ou cherche à expliquer les liens entre système institutionnel et juridique et modes de répartition des plus-values (Booth, 2012). D'autres s'appliquent à évaluer l'efficacité des instruments et des politiques publiques mis en place dans différents pays à travers des études de cas (Needham, Verhage, 1998 ; van der Krabben, 2011 ; Munoz, 2011).

Rares sont les auteurs qui font de l'émergence de la plus-value et de son partage une véritable clé de lecture des politiques foncières et d'urbanisme. C'est le cas de Roelof Verhage, qui utilise la plus-value foncière comme un outil d'analyse des décisions publiques et des jeux d'acteurs de plusieurs opérations d'aménagement en Europe (Verhage, 2002). L'émergence, la captation et la redistribution de la plus-value sont au centre de son analyse. Ainsi « la politique locale de développement du logement a deux types d'effets. D'une part elle influence le montant de l'accroissement de valeur du foncier. D'autre part elle vise à réserver une part de cette augmentation de valeur à des investissements qui concernent l'environnement résidentiel »[3] (Verhage, 2002, p. 11). Cette approche lui permet de distinguer différents types de pratiques

3. Notre traduction depuis : « Local policy for housing development has two kind of effects. On the one hand, it influences the amount of the value inscrease of the land. On the other hand it aims at reserving part of this value increase for expenditure on the residential environment. »

foncières publiques, notamment selon leurs effets en termes de répartition de la plus-value. Cette approche est prolongée avec Barrie Needham dans un article de 2003 : « La politique foncière peut être vue comme un moyen de capter – en argent ou en nature – une partie du surplus financier[4] qui émerge quand quelque chose est construit, et d'utiliser cet argent et ces ressources à des fins publiques. Cette approche nous permet de comparer entre différents pays la manière dont est pensée et pratiquée la politique foncière et sa relation avec la planification »[5] (Verhage, Needham, 2003, p. 2). Dans *L'aménagement urbain en France (Vilmin, 2008)* Thierry Vilmin intègre également la question de la plus-value. Si celle-ci n'est pas une clé de lecture explicite comme chez Verhage, elle traverse son analyse des différentes filières de l'aménagement et des pratiques communales en matière de foncier et d'aménagement. Vilmin montre que « chaque filière de l'aménagement a son propre mécanisme de formation des prix » (Vilmin, 2008, p. 146), et correspond à un mode particulier de répartition des plus-values. Les pratiques communales, lues à travers ces quatre filières représentent donc des manières de partager ces plus-values. Vilmin ne semble cependant pas considérer que la question de la plus-value soit un élément moteur des politiques foncières qui puisse expliquer les décisions publiques. Au delà de ces exemples, les travaux qui font de la plus-value une véritable clé de lecture des politiques foncières ou des politiques d'urbanisme sont rares.

Peu de travaux français récents abordent directement la question de la captation et de la répartition de la plus-value foncière. Il existe cependant un certain nombre de travaux qui abordent la question sous l'angle du financement de l'urbanisation et des infrastructures. Il s'agit alors de déterminer, dans les processus d'urbanisation, d'aménagement et de production des infrastructures, quels sont les acteurs qui participent à la dépense et quels sont ceux qui en profitent. La captation de la plus-value issue des dépenses d'aménagement et d'infrastructures peut ainsi participer à couvrir les dépenses publiques (Comby, 1995 ; Vilmin, 2006 ; Rocaboy, 2006). Sonia Guelton note que « l'équilibre économique [des opérations] est également posé en termes d'équité relativement aux différents contributeurs, à l'origine des financements possibles ou pratiqués. Les théories de la rente foncière sont mobilisées pour discuter la répartition de la plus-value de l'aménagement entre propriétaires, aménageurs, pouvoirs publics et usagers de l'aménagement » (Guelton *et al.*, 2011, p. 25). Ces dernières années cette question s'est recentrée sur la possibilité d'utiliser la plus-value foncière pour financer les infrastructures de transport en commun, notamment à la faveur du projet du Grand Paris et de ses difficultés de financement (Lacoste, 2009 ; ORF, 2011). Mais ces approches sont relativement partielles dans le sens où elles n'abordent que la plus-value liée à la production d'externalités positives dans le cadre d'une dépense publique et jamais celle issue de la modification des droits à bâtir.

4. Les auteurs utilisent ici le terme de *financial surplus* et non celui de plus-value (rarement utilisé comme tel en anglais), mais nous pouvons les considérer comme synonymes.
5. Notre traduction depuis : « Land policy can be seen as a way of capturing - in money or in kind - some of the financial surplus that arises when something is built, and of putting that money and those resources to use for some public purpose. This approach enables us to compare in different countries the thinking about and the practice of land policy and its relation to planning. »

Les travaux présentés rapidement ci-dessus nous permettent de rappeler les enjeux auxquels renvoie la question de la plus-value foncière. Le premier enjeu, qui traverse l'ensemble des travaux, est celui du financement de l'urbanisation. La question de savoir quels acteurs, collectifs ou individuels, publics ou privés, financent le processus d'urbanisation et/ou en profitent est ainsi centrale. Le second enjeu n'est pas toujours explicite, et est parfois tout a fait oublié, alors qu'il est selon nous inséparable des questions foncières. Il s'agit de la question du partage des richesses que la collectivité, et donc l'ensemble des citoyens, contribue à produire. Comme le rappelle Susan Fainstein, la captation et la répartition de la plus-value relève d'un véritable enjeu de justice, sociale et spatiale (Fainstein, 2012). Ces enjeux sont d'autant plus importants aujourd'hui que plusieurs auteurs observent une concentration de richesses de plus en plus importante dans le foncier, en France (Comby, 2013) comme dans d'autres pays occidentaux (Case, 2007). Dès lors, la répartition de la plus-value pourrait être considérée comme un enjeu de politique publique, auxquelles les politiques foncières seraient être à même de répondre. Cependant, nous allons le voir, la plus-value n'entre pas dans les décisions municipales et intercommunales en matière de mobilisation et de maîtrise foncières. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous n'abordons cet aspect que dans l'avant-dernier chapitre : notre démarche étant fondamentalement empirique et la plus-value n'entrant pas dans les décisions foncières publiques, nous ne l'avons pas croisée au cours de notre analyse.

1.2 - La plus-value absente des décisions communales et intercommunales

La plus-value foncière n'est pas prise en compte dans les décisions politiques locales. Sa formation, son montant ou sa répartition ne sont pas des éléments que les politiques foncières se donnent pour objectif de maîtriser. Que ce soit dans la justification des décisions prises pendant les conseils municipaux et communautaires ou dans les entretiens, la plus-value n'apparaît jamais comme un élément de la décision foncière. Même les acteurs spécialisés comme les établissements publics fonciers, qui pourraient pourtant faire émerger cette question localement, ne l'abordent pas : « Pour revenir au partage de la plus-value, j'avoue que ce n'est pas au niveau de l'EPFL, au niveau de l'EPFL on ne peut rien faire là-dessus. *Mais est-ce que cela rentre dans vos réflexions ?* Dans nos analyses ? *Oui, parce que en fait ça rejoint la question des outils. Il y a aussi la question des participations etc. Est-ce que l'EPF se pose la question sous cet angle là et en discute avec ses membres ?* Pas sous l'angle de la fiscalité ou de la plus-value. *Donc seulement sous l'angle de l'équilibre de l'opération ?* Oui voilà. Nous on se tient à ça »[6].

Cependant, si la plus-value n'est pas directement prise en compte dans les décisions foncières, les élus et techniciens sont souvent conscients de son existence, et l'expriment sous plusieurs formes, notamment le « cadeau » fait au propriétaire dans le cadre d'un changement du droit des sols, et l'équilibre financier des opérations.

6. Entretien avec le Directeur adjoint, Établissement public foncier local du Dauphiné, le 2 mars 2012.

1.2.1 - Le cadeau au propriétaire

L'idée selon laquelle une modification du droit des sols, par le passage d'un terrain non constructible en terrain à bâtir représente un cadeau fait au propriétaire en raison du différentiel de prix foncier est souvent revenue dans les entretiens. Il s'agit là de la plus-value liée au changement de droit des sols : « *je reviens sur la différence de prix entre un terrain agricole et un terrain à bâtir. À partir du moment où vous, vous décidez cela au niveau politique*… On participe de l'inflation. Parce que le propriétaire reste propriétaire, et on lui fait un beau cadeau »[7]. La plupart des élus et techniciens rencontrés ont abordé ce point, souvent spontanément, lors des entretiens. Cette plus-value est jugée totalement illégitime par les acteurs : « celui qui est bien né, avec des terrains bien positionnés, qui a vraiment de la chance, sans rien produire professionnellement gagne de l'argent [...]. C'est quand même un enrichissement totalement illégitime et infondé. De pure chance »[8]. Le Maire de Milly-sur-Thérain exprime également cette idée lorsqu'il évoque une opération sur la commune : « mais bon la négociation foncière n'a pas été triste non plus, parce que la propriétaire du terrain, elle est venue avec un conseiller agricole foncier, ils ont bien défendu le morceau. Et donc en dormant vous touchez 240 000 €. Sur un terrain où vous avez, au niveau agricole aucune... on ne vous prive de rien quoi »[9].

Les communes ne cherchent pourtant pas à récupérer cette plus-value foncière. Lorsque nous évoquions cette plus-value que eux-même jugent illégitime, les interlocuteurs avaient tendance à répondre de la même manière. Ils affirment d'abord que le zonage des documents d'urbanisme ne prend pas en compte l'identité des propriétaires et est cohérent d'un point de vue des formes d'urbanisation, se défendant ainsi de tout clientélisme. Ils précisent ensuite qu'ils ne cherchent pas à récupérer cette plus-value. Les propos de l'adjoint à l'urbanisme de Paladru montrent bien cette posture : *Vous dites que pour les propriétaires c'est une perte de patrimoine, est-ce que à l'inverse cela vous paraît normal que quand vous rendez constructible un terrain, la valeur augmente ?* Il faut regarder un peu plus haut que ça à mon avis. C'est-à-dire que dans le zonage du PLU, il faut que le zonage soit cohérent. Si ce qui existait avant ce n'était pas cohérent, cela le devient avec le zonage du PLU. À partir de là il y a des gens qui vont être lésés, parce qu'ils vont perdre la zone, et d'autres vont gagner. Comme on dit c'est le jeu, c'est la construction du PLU. Mais oui, sur l'instant il y a eu des gens qui ont gagné, des gens qui ont perdu. Mais on ne s'est pas occupés de savoir qui gagnait, qui perdait, on s'est simplement préoccupés d'avoir un zonage cohérent. Dans dix ans plus personne ne s'occupera de savoir si il y avait une dent creuse ou s'il n'y en avait pas. Dans l'instant ou dans les deux trois années qui suivent c'est important parce que c'est de l'actualité, mais dix ou quinze ans après… Aujourd'hui on ne se pose pas la question de comment avait été construit le POS il y a vingt-cinq ans. Il y avait certainement des choses qui étaient bien et des choses qui n'étaient pas bien, mais personne ne se pose la question aujourd'hui. *Mais est-ce que la commune cherche à récupérer une partie de cette plus-value au moment du passage*

7. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012.
8. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
9. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.

du terrain en constructible ? Non, on n'a pas cherché. On a simplement mis en application, c'est une forme de récupération quelque part, on a simplement mis en application une loi qui est passée qui est une taxe sur les terrains rendus constructibles. Ce n'est pas une histoire de récupération, c'est juste une histoire de taxes supplémentaires pour avoir des rentrées supplémentaires »[10]. Pour justifier que les communes ne cherchent pas à récupérer cette plus-value, deux positions existent. Certains, à l'image de l'élu que nous venons de citer, ont tendance à évacuer la question. Ainsi du maire de Massieu : « p*our en revenir au PLU, est-ce que vous n'avez pas peur que, puisque le PLU est public et affiché, en décidant que telle nouvelle zone sera ouverte à l'urbanisation, cela fasse automatiquement vraiment grimper les prix des terrains ? Et que vous ayez le même problème que sur cette parcelle ?* Oui, mais après il y a quand même la loi du marché. Au niveau du marché je ne peux pas intervenir. *Et justement, en ouvrant une nouvelle zone à l'urbanisation, est-ce que vous n'avez pas l'impression de faire un cadeau au propriétaire ?* Oui, c'est vrai il y aura des cadeaux à certains propriétaires. Mais je ne vais pas moi analyser les choses comme ça. Je vais analyser l'intérêt général. On nous demande de densifier, donc si il y a une parcelle qui est là, qu'elle soit à Tartempion ou à quelqu'un d'autre, cette parcelle-là on la met en urbanisation, parce qu'il y a déjà des maisons qui sont à côté. Et que c'est cohérent. Il faut qu'on reste dans l'esprit d'un aménageur […]. *Certaines communes se posent la question de comment aller récupérer ce cadeau. Vous est-ce que cette question vous vous la posez ?* Non, je ne me la pose pas »[11]. Pour certains, la récupération de la plus-value n'est pas une prérogative publique, puisqu'elle représenterait une intervention sur un marché privé dont la collectivité doit se tenir largement à l'écart. En quelque sorte la question ne se pose pas. D'autres élus et techniciens ont plutôt tendance à affirmer qu'ils n'ont pas les moyens, en termes d'outils ou de compétences, de récupérer cette plus-value : « la seule chose qu'on a, c'est la modification de PLU, c'est les ZAD, qui nous permettent d'intervenir sur les choses. Mais il faut y aller avec des pincettes. *Vous pensez que les outils sont inadaptés ?* Les outils sont pas... je ne sais pas, il faudrait mettre d'autres outils en place »[12]. La responsable du service urbanisme de Moirans tient un discours similaire : « *oui justement c'est une question que je voulais aborder. Comment cette question de la plus-value est abordée à Moirans, comment est-ce que les élus se la posent ?* Et bien on trouve très injuste qu'un terrain passe de un euro à 100 euros le mètre carré, sur les coteaux, de façon complètement injuste et aléatoire. Et les élus sont particulièrement concernés, parce qu'ils subissent la pression des propriétaires fonciers qui veulent passer leurs terrains constructibles pour avoir de l'argent, pour loger le fils qui n'a pas d'argent, pour gérer les difficultés... les élus gèrent aussi toute cette pression là. Si le terrain valait partout 10 euros le mètre carré, on aurait plus ce problème. *Est-ce que les élus essaient de jouer là-dessus ?* Et bien ça, c'est plutôt aux députés, ou au Parlement européen. Ça c'est national, c'est la propriété privée, la libre… la dérégulation des marchés, tant qu'on n'a pas ça… […] Non ce sont des considérations plus de philosophie politique. Mais ce n'est pas à l'échelle communale qu'on aborde ça »[13]. Elle met en avant un environnement législatif qui n'est pas

10. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.
11. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012
12. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012.
13. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.

favorable à une récupération de la plus-value foncière issue des modifications du droit des sols, ce qui expliquerait que la plus-value n'entre pas dans les choix des modalités de mobilisation et de maîtrise foncières.

La commune de Voreppe fait exception sur ce point. Ses techniciens affichent une prise en compte partielle de la plus-value comme un élément que la collectivité cherche à contrôler. Selon eux, « il y a aussi une responsabilité des communes en termes d'outils à insérer dans les PLU, pour flécher du logement social, pour flécher tel ou tel type d'opération, et faire du logement social, et qu'un moment le foncier ait la vraie valeur, qu'il n'y ait pas de la spéculation foncière, et qu'à un moment les aides de portage et toutes les aides sur le foncier n'aillent pas au propriétaire qui a finalement retenu un bien un maximum de temps »[14]. L'idée avancée ici est non pas de récupérer la plus-value issue d'un changement du droit des sols, mais plutôt d'éviter l'apparition de cette plus-value en maîtrisant en partie les prix fonciers, et en réduisant le différentiel de prix entre un terrain agricole et un terrain urbain : « pour moi des plus-values il y en a quand on est dans de l'étalement urbain, et que vous dites : les réseaux on urbanise dix hectares, mais il y a une plus-value parce que le terrain était en zone agricole et qu'il devient constructible. Surtout pour éviter qu'il y ait une plus-value illégitime au propriétaire. Quand on dit on limite l'étalement urbain, on est en train de retravailler sur des terrains qui sont en zone urbaine, donc on paye au coût du terrain en zone urbaine, mais aussi la maison. *Mais ça justement, est-ce que vous n'essayez pas de jouer dessus ? Vous parlez d'une plus-value illégitime pour les propriétaires ?* Les terrains en zone NA on s'est battu là-dessus, il y a eu des préemptions, on est allé jusqu'au juge de l'expropriation, pour avoir une fixation de prix. À part un vice de forme qu'il y a eu, on arrivait à faire bloquer un prix qui était autour de 50 euros le mètre carré. Alors que les propriétaires avaient trouvé les promoteurs à 100 ou 150 euros le mètre carré. Donc on a tout fait, et on continue toujours à faire pour que le prix se rapproche de sa valeur NA, sans réseau, sans équipement. Mais il y a des promoteurs qui sont prêts à les acheter beaucoup plus cher. *Comment concrètement vous essayez de faire ça ?* Par la préemption. Et puis après, il y a l'outil de la ZAD autour de la gare, c'est clair »[15]. Les outils de préemption et de zone d'aménagement différée sont alors envisagés comme des moyens d'éviter l'apparition d'une plus-value trop importante.

1.2.2 - L'équilibre financier des opérations

La question de l'équilibre financier des opérations de logement est l'autre manière d'exprimer la plus-value pour les communes. De manière générale, nous l'avons vu au chapitre 4, les communes cherchent à équilibrer les bilans d'opérations pour qu'elles n'aient aucun impact sur les finances communales. Pour cela elles imposent aux opérateurs des participations au financement des aménagements, sous forme pécuniaire (taxe d'aménagement par exemple) ou en nature (l'opérateur réalisant lui-même une partie des aménagements). Ces participations

14. Entretien avec le Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme, et le Responsable du service urbanisme et foncier, Commune de Voreppe, le 29 février 2012.
15. *Idem.*

« apparaissent comme un prélèvement sur la plus-value foncière » (Vilmin, 2008, p. 75) créée par la dépense publique d'aménagement. Dans la plupart des cas la mise en place de participations d'aménagement n'est cependant pas pensée comme une manière de récupérer la plus-value, cette variable n'entrant pas dans les choix de la collectivité.

Certains interlocuteurs se distinguent, et font de la récupération de la plus-value un objectif plus ou moins explicite de la mise en place des participations, au-delà de la simple nécessité de limiter les dépenses publiques. A Voreppe, les techniciens lient directement récupération de la plus-value et participation des opérateurs aux dépenses d'aménagement : « Les difficultés d'équilibre, finalement on est plus à dire : ce qu'on arrive à gagner c'est plus pour favoriser le développement du logement social et l'équilibre de l'opération, que de dire il y a réellement un bénéfice […]. Après, les outils qu'on peut utiliser sur les deux trois petites zones qui restent, des petites poches, autour des hameaux qui vont se libérer à l'occasion du PLU, cela reste des choses comprises dans des limites de hameaux, qui était des petites zones NA, sur 2 ha pour la plus grande, ce sont de petites zones, il y a des réflexions sur les taxes d'aménagement majorées, pour afficher les coûts d'équipement, et ne plus être dans quelque chose où la collectivité l'a mis pour faire plaisir, et les propriétaires s'en mettent plein les poches [...]. La crainte aussi c'est qu'à un moment la plus-value si elle ne va pas aux propriétaires, ce n'est pas pour qu'elle aille aux promoteurs. Après qu'ils vivent dans le cadre de leur métier, c'est clair pour tout le monde, mais la volonté c'est qu'il y ait une maîtrise publique pour maîtriser de A à Z. À partir du moment où l'argent public est investi, même s'il ne revient pas sous forme pécuniaire, il faut qu'il revienne, qu'il serve les objectifs de la commune »[16]. Ce lien entre récupération de la plus-value et participations à travers certains outils fonciers est également mis en avant par le maire de Milly-sur-Thérain. Si le terme de plus-value n'est pas utilisé ici, certaines expressions comme « récupérer les marrons du feu » ou « se ramasser la pincée » y font référence : « il ne faut pas exagérer, il ne faut pas que ce soit la collectivité qui paye toute la viabilité et qu'on se récupère les marrons du feu facilement. Parce que bon c'est un peu ça. *Ce genre de situation est arrivée ?* Oui, ça arrive. Ça arrive que des opérations privées se fassent parce qu'il y a eu des équipements qui ont été faits par la collectivité, et les personnes bénéficient de tout ça, ou du développement de la commune parce que elle a un peu attiré par le fait qu'on a pas mal de commerces et de services, les écoles qui ont été refaites, le centre de loisirs, etc. Donc il y a des familles qui peuvent être attirées par ce type d'équipements et de services qu'ils ont sur place. Et donc si il y a un opérateur privé, lui il bénéficie de tout ça. Des réseaux qui ont été faits par l'ensemble de la collectivité, assainissement, réseau électrique, etc. Donc vous arrivez et puis tranquille vous faites votre projet. *Mais du coup face à ça vous essayez de*… Face à ça, ce sont les règles du PLU, on a délimité un certain nombre de zones où on a dit que là il y aurait tant de pour-cent de logements sociaux, mais ailleurs on va pas imposer ça à tout le monde. Donc si un privé veut réaliser une opération, on va pas le priver de tout non plus. *Vous dites que la collectivité paye des réseaux et des équipements et que ça profite*… Ça profite aux habitants qui sont... mais au bout du compte ça profite aussi à des nouveaux opérateurs. Là j'ai peut-être fait une erreur, c'est-à-dire qu'il aurait fallu prendre des mesures pour que les gens, les futurs constructeurs, ou vendeurs, payent une

16. Entretien avec le Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme, et le Responsable du service urbanisme et foncier, Commune de Voreppe, le 29 février 2012.

part des travaux, je ne sais pas. C'est vrai que là on l'a pas fait. C'est sûr que quand je vois certains terrains qui se vendent, bon difficilement maintenant, comme je vous le dis, on n'est plus dans la période favorable, mais bon c'est vrai que ça m'énerve un peu. Parce que nous la collectivité on a dépensé pas mal d'argent dans des renforcements de réseau, etc., et puis le gars il arrive, il a son terrain qui devient bien situé, et puis tranquille il vend ça. Il se ramasse la pincée. V*ous pensez à une opération en particulier ?* Et bien il y en a eu, des petites opérations, des terrains individuels. Bon il y a eu une grosse opération qui s'est faite là, de 24 logements collectifs, je pense que cette opération-là, qui est bien, qui est réussie, on ne va pas dire le contraire, mais cette opération-là, elle n'a pu se réaliser que parce que à côté il y avait eu tout un centre commercial, des services et autres qui ont pu attirer une autre population, qui a dit "tiens, Milly c'est pas mal, on a ça, on peut acheter un appartement là". Et tout le centre commercial et tout a été fait par un opérateur public, un bailleur social. Ça on l'oublie. *Et quand vous disiez : on aurait pu mettre en place*… Oui, je sais, je ne l'ai pas fait. *Mais vous pensez à quoi en particulier ?* Si, il y a des possibilités de demander des participations réseau, des choses comme ça, on l'a pas fait ici. *Mais parce que vous n'y avez pas pensé ?* Oui en effet. Mais bon c'est vrai que c'est un peu compliqué, mais il y a des possibilités juridiques d'obtenir des choses, ce qu'on a pas fait. Je le regrette. Aujourd'hui je le regrette. Je trouve qu'il y a un moment où il aurait fallu le faire. Là en ce moment ça ne vaut pas le coup. Il y a un moment où on aurait pu. C'est vrai que quand vous voyez les opérations qui se font, alors ce n'est pas la commune qui dépense l'argent directement, mais quand vous voyez qu'il y a deux propriétaire, l'un qui touche 860 000 €, l'autre 240 000 € en roupillant, grâce à des projets de la collectivité quand même, on se dit bon… Ça fait un peu mal. On se dit que quand même il y en a qui profitent de la situation. Tant mieux pour eux, mais je trouve que c'est bien cher payé »[17]. Le maire est donc tout à fait conscient de la possibilité d'utiliser certains outils pour répondre aux enjeux de justice liés à la plus-value que nous avons pointés précédemment. Mais il ne les a pas utilisés, ce qui montre qu'il ne s'agit pas forcément là d'une position idéologique forte. La volonté de capter la plus-value au profit de la collectivité pour financer les aménagements semble ici naître avec des événements précis, lorsque le maire prend connaissance des prix de vente de certains terrains accueillant des opérations.

Si certaines communes considèrent les participations comme un moyen de récupérer une plus-value, cette position est marginale. Pour la plupart des communes, les participations sont uniquement un élément de financement, et le lien avec la plus-value n'est pas explicite.

1.2.3 - Vers une prise en compte accrue de l'enjeu de la plus-value par l'intercommunalité Voironnaise ?

Dans les deux intercommunalités la situation est similaire. En Beauvaisis, la plus-value ne semble pas intégrée aux réflexions foncières[18]. Comme dans la plupart des communes, le

17. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.
18. Deux des trois entretiens auprès de la communauté d'agglomération du Beauvaisis concernaient des personnes qui représentent à la fois la commune de beauvais et l'intercommunalité. La similitude des positions entre l'intercommunalité et les communes n'est donc pas qu'une similitude, puisque ce discours émane des mêmes personnes.

financement des aménagements dans les opérations est une question, mais qui ne conduit pas à une véritable prise en compte de la création ou de la répartition des plus-values foncières. Il en est pour l'instant de même dans le Pays Voironnais. Selon la responsable du service foncier, la question n'est pas vraiment abordée : « *Est-ce que la question du partage de la plus-value est abordée au sein de l'interco ?* Non. Alors on l'aborde un peu intellectuellement, moi quand je vais dans des colloques des choses comme ça. Mais non. À la fois parce que on n'a pas le temps, parce qu'on n'est pas sollicités par les élus là-dessus [...]. *Mais quand on impute une partie des dépenses au promoteur, c'est une manière de jouer là-dessus non ?* Tout à fait, mais là on est dans des ZAC ou des opérations plus… *Mais cette question vous ne vous la posez pas comme ça ?* Oui on se la pose dans le cadre des ZAC. Et on se la pose dans quel sens ? En se disant qu'il faut qu'on arrive à financer les aménagements et les équipements publics. Mais où est-ce qu'on met la barre, et comment on varie cette taxe en fonction de l'habitat, du commerce, etc., pour permettre de produire le commerce et l'habitat. *Et la question, notamment par rapport aux élus est-ce qu'elle est posée en d'autres termes ? Par exemple quand un terrain devient constructible il faut qu'on récupère une partie de la hausse de la valeur ?* Non moi je n'ai jamais vu la question abordée avec des élus dans ce sens-là. Pas sur ce côté injuste. Injustice d'abord entre propriétaires parce que entre un terrain constructible et un terrain non constructible, avec la différence de valeur etc. On n'a jamais abordé la chose comme ça avec les élus. Sur cette différence-là, et sur le fait que c'est la collectivité publique, et notamment l'aménagement financé par l'impôt qui va permettre à ce propriétaire X de s'en mettre plein les poches »[19]. On retrouve ici des éléments proches de ceux observés dans les communes, et notamment la question du cadeau au propriétaire et celle de l'équilibre des opérations.

Un frémissement semble toutefois avoir lieu au niveau de l'intercommunalité. D'une part, les « effets pervers » du système d'attribution des aides à la pierre ont fait émerger la question de la répartition de la plus-value (cf chapitre 7) : « *Est-ce que vous abordez la question d'imputer une partie des dépenses d'aménagement aux promoteurs ou aux propriétaires ?* Ça commence à poindre. On commence à faire ressortir ça. La case foncière, de dire… Après est-ce que cela se traduit jusque dans le financement de la zone d'aménagement, ce n'est pas forcément traduisible. Ce n'est pas non plus très simple de le répercuter, en France, aux propriétaires. Oui cela ressort un peu, on se demande où vont les subventions d'équilibre d'aide à la pierre, et on a constaté que cela allait bien plus dans la poche propriétaires que dans l'opération elle-même et du coup au ménage […]. Mais la question du foncier et du partage de la plus-value, en tout cas des coûts publics et coûts privés, serait à revisiter. *Est-ce que vous en parlez avec les élus ?* Un petit peu mais pas beaucoup. C'est sorti quand on a parlé notamment de changer un peu de logique dans les aides de financement. Du coup en disant est-ce que c'est normal que finalement l'aide publique aille dans la poche du propriétaire, du coup la tout le monde disait non ce n'est pas normal. C'est une façon de commencer à poser la problématique. Mais ça s'arrête là »[20].

D'autre part, le président de l'intercommunalité affiche une ambition de maîtrise des prix fonciers et immobiliers, ambition qu'aucun autre élu n'a manifestée : « on fait tous la même analyse,

19. Entretien avec la Responsable du service foncier, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.
20. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

c'est que toutes les aides qu'on accorde au logement social, bien souvent, vont dans la poche du propriétaire foncier. Et il faut qu'on réagisse à ça. Dès lors que les PLU indiquent clairement au promoteur qu'il devra y avoir 20 ou 30 % de logements sociaux dans leur opération, et bien le promoteur doit acheter le foncier... en tenir compte dans son offre foncière, il ne doit pas acheter le foncier aussi cher que si… et là malheureusement... C'est là qu'il faut une régulation du public, parce que les promoteurs aujourd'hui sont encore capables de faire de la surenchère entre eux et du coup d'être complices d'une envolée du foncier, qu'en même temps ils dénoncent, et qui leur crée un vrai problème. Parce que c'est vrai que quand vous vendez du logement à Voiron à 3000 euros le mètre carré voire plus, le marché il est étriqué. A ce prix là il n'y a pas beaucoup de gens qui sont solvables. Donc élargir le marché pour avoir une commercialisation plus facile et plus rapide, c'est dans leur intérêt. C'est pour ça qu'ils en sont a souhaiter une intervention du public qui calme les choses. Si nous, le public, on réalise des opérations qui permettent aux promoteurs de vendre à 2500, 2600 euros, il n'y aura plus un promoteur qui pourra faire de la surenchère pour vendre à 3200. il ne vendra pas ses logements. Si on organise une concurrence en tirant les prix vers le bas »[21]. La volonté de maîtriser les prix impliquerait alors de jouer sur l'apparition de la plus-value et sur son niveau. Mais cette ambition n'est toutefois pas traduite dans les actes pour l'instant : « *Vous avez un objectif de maîtrise des prix des terrains ?* Indirectement. Ce n'est pas affiché aussi clairement. Ce sera le PLH quatre je pense. On y est pas encore vraiment, non »[22]. Ce qui pourrait être une évolution de la position du Pays Voironnais n'en est encore qu'au stade du balbutiement, et nous ne pouvons donc tirer de conclusion définitive sur ce point.

1.2.4 - La fiscalité, hors champ des politiques foncières

Henry George, Maurice Halbwachs et Edgar Pisani proposaient tous trois de faire de l'impôt l'instrument principal de récupération de la plus-value. De fait la question de l'impôt foncier est une question ancienne (Comby, Renard, 1996 ; Trannoy, 2011), qui revient régulièrement sur le devant de la scène. L'intérêt de la fiscalité pour récupérer les plus-values foncières est parfois remise en cause (Comby, Renard, 1996 ; Gridauh, 2012), mais cela n'empêche pas des propositions de réformes de voir le jour régulièrement (Saglio, 1980 ; Repentin, 2005 ; Trannoy, 2011 ; Albrecht, Narring, 2013). Cependant, de manière générale, l'utilisation de la fiscalité comme un véritable outil foncier semble très marginale et « jusqu'à présent, le recours à l'arme fiscale pour contrôler le marché foncier est marqué par une suite d'échecs » (Gridauh, 2012, p. 12). Concernant la plus-value elle-même, la fiscalité « semble plus efficace pour lutter contre la rétention foncière que pour capter les plus-values » (Gridauh, 2012, p. 33).

De fait, nous n'avons rencontré aucune commune qui utilise la fiscalité comme un outil de politique foncière à même de favoriser mobilisation et maîtrise foncières. Les impôts fonciers locaux, les taxes sur le foncier bâti et non bâti, ne sont utilisés que comme des moyens d'abonder les recettes communales, et la gestion de leur taux ne répond qu'à des objectifs budgétaires

21. Entretien avec le Président, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 16 mars 2012.
22. Entretien avec le Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 28 février 2012.

et d'attractivité résidentielle. En réalité, les outils fiscaux actuels en France ne permettent pas véritablement de mettre en place une politique de captation de la plus-value (Gridauh, 2012 ; Albrecht, Narring, 2013). Pour Joseph Comby, « dans la conduite des politiques locales, l'outil fiscal demeure, en France, trop peu flexible pour être un véritable outil d'aménagement : il n'est, bien souvent, utilisé que comme un robinet à finances » (Comby, 2012). Les raisons à cela sont multiples : multiplication des taxes et impôts, imperfection des assiettes des taxes foncières, manque de flexibilité des différents outils, etc. La taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles est un exemple de ces difficultés. Instaurée en 2006[23], cette taxe s'applique à des terrains non-bâtis, qui sont devenus constructibles entre leur acquisition et leur vente, du fait d'une modification du document d'urbanisme[24]. En prélevant une partie du différentiel de prix dû au changement du droit des sols, cette taxe, facultative pour les communes, pourrait à première vue être un outil pour capter les plus-values. Mais les modalités de sa mise en œuvre font qu'elle ne peut être utilisée comme un véritable outil foncier par les communes : « pour l'instant on n'a pas de recul. Je crois qu'on a dû avoir une ou deux demandes simplement en application. Comme on ne connaissait pas les prix de vente directs, on ne sait pas du tout s'ils ont fait une plus-value ou pas »[25]. De fait, les produits de la taxe sont prélevés par les services de l'État, et reversés en bloc à la commune avec le produit d'autres taxes. Celle-ci n'a donc aucune idée des plus-values réellement récupérées terrain par terrain, ce qui s'avérerait indispensable à l'intégration de cette taxe dans une politique foncière à part entière. L'absence de visibilité de la collectivité sur cette taxe fait qu'elle ne peut pas servir dans le cadre d'une opération précise à jouer sur la répartition des plus-values. Les outils fiscaux restent des instruments budgétaires et non des outils de mobilisation ou de maîtrise foncières.

1.3 - Les outils disponibles sont-ils inadaptés ?

Les raisons principales qui ressortent des entretiens pour expliquer que la plus-value ne soit pas prise en compte dans les politiques foncières est l'inadaptation des outils et l'environnement législatif défavorable, qui ne permettraient pas la récupération de la plus-value. Ces explications sont-elle réellement valables ? Certes, il n'existe pas en France, contrairement à d'autres pays (Aveline, 2005 ; Munoz, 2011 ; Booth, 2012) d'outils explicitement faits pour capter les plus-values, en dehors de la taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles. Mais plusieurs outils pourraient permettre à la puissance publique soit d'empêcher l'apparition de la plus-value ou de moduler son importance, soit de la capter à son profit. Avant d'en donner quelques exemples il faut distinguer, en nous appuyant sur van der Krabben (van der Krabben, 2011), entre différents types de captation de la plus-value, qui recouvrent en partie

23. Article 26 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
24. Cette taxe ne peut s'appliquer à des terrains qui ont été rendus constructibles plus de 18 ans avant la transaction concernée. Elle ne s'applique également que si le montant de la vente représente au moins 3 fois le prix d'acquisition.
25. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.

les différents types de plus-value foncières décrits plus haut. Van der Krabben (van der Krabben, 2011, p. 402) propose une distinction entre trois types de captation de la plus-value[26] :

- *cost recovery*, « où les coûts des travaux publics dans une zone planifiée sont récupérés auprès des propriétaires fonciers de cette zone »[27] (van der Krabben, 2011, p. 402). Le montant récupéré par la puissance public ne correspond pas forcément à la totalité de la plus-value produite par les aménagements publics ;
- *value capturing* : il s'agit de récupérer la plus-value liée à des investissements publics à proximité d'une parcelle, mais qui ne sont pas implantés sur cette parcelle (transports en commun, équipement scolaire, etc) ;
- *betterment taxation* : il s'agit de récupérer la plus-value issue d'un changement dans le droit des sols ;
- à ces trois approches il faut ajouter la possibilité de jouer sur l'apparition de la plus-value.

Les différents outils à disposition des collectivités locales françaises peuvent s'inscrire dans une ou plusieurs de ces quatre approches. Nous ne passerons pas en revue l'ensemble de ces outils, mais donnerons seulement quelques exemples.

La zone d'aménagement concertée et le projet urbain partenarial, ainsi que les différentes formes de participations aux dépenses d'aménagement représentent la forme de récupération de la plus-value la plus simple et la plus répandue. Ces outils correspondent avant tout au *cost recovery*, puisqu'ils s'appliquent uniquement aux aménagements et équipements et aux parcelles à l'intérieur de la zone concernée. Cependant, selon Thierry Vilmin, la modulation des participations peut jouer sur l'apparition et la captation de la plus-value : le « réglage [des participations] détermine la répartition de la plus-value foncière entre les trois protagonistes : le propriétaire pour son patrimoine, l'opérateur pour sa marge bénéficiaire, et la collectivité pour ses équipements » (Vilmin, 2008, p. 78). Les participations sont en effet intégrées au compte-à-rebours du promoteur qui va déterminer le prix des terrains à partir du prix de vente attendu des logements. Dans le cas d'une hausse de ce prix de vente des logements, qui serait due à des investissements publics à proximité ou sur le site lui-même, la mise en place de participations élevées aura pour effet de faire baisser le prix d'acquisition du foncier et donc la plus-value destinée au propriétaire, qui sera captée par la collectivité (cf encadré compte à rebours, chapitre 1). La zone d'aménagement concerté et le projet urbain partenarial peuvent donc être considérés à la fois comme des outils de *cost recovery* et de *value capturing*, pour peu qu'ils soient pensés comme tels lors de leur mise en œuvre.

Le plan local d'urbanisme ne peut pas être considéré comme un outil de récupération des plus-values, quelles que soient leur origine. Selon nous, il peut cependant jouer sur l'apparition de la plus-value due aux modification du droit des sols et sur sa répartition spatiale. L'ouverture

26. Demetrio Munoz propose la même distinction, avec un vocabulaire quelque peu différent : *Cost recovery, value capturing, creaming off plus-value* (Munoz, 2011, p. 8).
27. Notre traduction depuis : « where the costs of public works in a plan area are recoverd from the property owners in that area. »

à l'urbanisation étant le fait générateur de cette plus-value, le plan local d'urbanisme pourrait permettre des ajustements, soit en termes de quantité de droit à bâtir distribués, soit en terme de répartition de ces droits dans l'espace. De plus, au sein du PLU, la possibilité d'instaurer des servitudes de mixité sociale peut jouer un rôle similaires aux participations concernant l'apparition d'une plus-value.

Les zones d'aménagement différé, et plus largement les logiques de réserves foncières constituent également des outils de contrôle des plus-values, de toute nature. Lorsque la collectivité acquière des terrains à leur valeur agricole ou à une valeur proche[28], elle peut jouer sur l'apparition et la répartition des plus-values. Si elle décide de revendre à des opérateurs les terrains à un prix correspondant au prix d'achat, elle évite toute apparition de la plus-value. Si elle les revend à un prix supérieur au prix d'achat, c'est elle qui sera bénéficiaire de la plus-value, que cette plus-value soit ou non réinvestie dans le financement des aménagements et équipements.

Parmi les outils à disposition des collectivités, plusieurs sont donc susceptibles d'être utilisés pour contrôler l'apparition et la répartition des différents types de plus-values foncières. La rapide présentation ci-dessus laisse cependant entrevoir que la récupération des coûts d'aménagement (*cost recovery*) est plus facile à mettre en œuvre les autres formes de récupération, notamment parce que des outils tels que la zone d'aménagement concertée sont pensés dans cet objectif et offrent un cadre juridique adapté. De fait, lors de l'enquête de terrain, les seuls cas observés de récupération de plus-values foncières, explicites ou non, concernaient cette forme de plus-value issue des dépenses publiques d'aménagement, et ce pour des parcelles directement concernées par ces aménagements. Mais le fait que le *cost recovery* semble plus répandu que la captation des autres formes de plus-values peut recevoir une autre explication que la difficulté de mise en œuvre. Thierry Vilmin souligne en effet que le caractère quasi idéologique des enjeux liés à la plus-value peut conduire les collectivités à n'agir sur la plus-value qu'à travers le financement de l'aménagement, au détriment de la récupération des autres formes de plus-value : « le financement des équipement est donc indirectement un moyen de politique foncière. Et ce moyen est d'autant plus efficace qu'il utilise un langage technique, celui des équipements, sans s'embarrasser de critères éthiques. En effet, la nécessité de réaliser des équipements est indéniable et peut être comprise par tout le monde alors que les arguments moraux en faveur de la récupération des rentes de situation et des droits acquis qui se forment dans la société sont plus difficiles à faire admettre politiquement et idéologiquement » (Vilmin, 2008, p. 75). Parler de participation et de financement des équipements plutôt que de captation des plus-values foncières, ce que font la plupart de nos interlocuteurs, serait donc une manière d'évacuer la dimension fondamentalement politique voire idéologique de l'action foncière, celle-ci restant cantonnée champ technique.

28. Lors de la fixation du prix du terrain par le juge de l'expropriation en cas de préemption en ZAD, la valeur du terrain est évaluée à la date de la création de la zone (Article L. 213-4 du Code de l'Urbanisme).

1.4 - La prise en compte des plus-values foncières aux Pays-Bas

La question du partage de la plus-value semble historiquement plus présente aux Pays-Bas. On pourrait même lire le système d'aménagement de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, qui s'appuie sur des politiques foncières actives, ou interventionnistes, comme un système de contrôle et de captation des plus-values foncières. L'acquisition des terrains agricoles par les municipalités à un prix supérieur à la valeur agricole laissait aux propriétaires une partie de la plus-value issue du changement de destination. Cette plus-value pouvait être substantielle, puisque le prix correspondait en général à deux ou trois fois la valeur agricole (van der Krabben *et al.*, 2011). Mais ce prix était de loin inférieur au prix de revente des terrains aménagé par la collectivité qui eux incluaient les coûts d'aménagement : « le prix du foncier à bâtir n'était pas en premier lieu déterminé par le système du marché, mais par les coûts d'aménagement. Ces coûts incluaient l'acquisition du foncier, la viabilisation, l'adduction en gaz, eau et électricité, l'assainissement et l'évacuation des eaux de surface, les routes, les trottoirs, les pistes cyclables, les espaces de stationnement, l'éclairage urbain, etc. »[29] (Verhage, 2002, p. 288). Les coûts d'aménagement étaient donc au final entièrement imputés aux promoteurs. Mais le marché immobilier étant porteur à certaines époques, les prix de vente des terrains aménagés par la puissance publique ont pu dépasser les seuls coûts d'acquisition et d'aménagement, et inclure une plus-value importante pour les municipalités : « grâce à cette manière de procéder, les municipalités ne faisaient pas seulement face aux coûts d'aménagement, mais percevaient aussi les produits (qu'ils soient positifs ou négatifs) »[30] (Verhage, 2002, p. 289). A tel point que l'aménagement a pu être une activité très lucrative pour les municipalités, s'apparentant à une « machine à faire de l'argent », selon les mots du conseiller municipal de Groesbeek : « beaucoup de municipalités, par le passé, dans les vingt dernières années, aménageaient des terrains comme une machine à faire de l'argent »[31]. Cela n'empêchait pas les opérateurs privés de réaliser eux-aussi des profits importants par la construction de logements (Buitelaar, 2010 ; van der Krabben *et al.*, 2011). Ce quasi monopole des municipalités était donc un moyen de régulation des prix des terrains aménagés et donc de contrôle des plus-values foncières, mais aussi de captation.

Cependant les évolutions du système de l'aménagement depuis les années 1990, qui se sont traduites par la fin du monopole municipal sur la mobilisation foncière et l'aménagement des terrains, ont progressivement remis en question ce partage qui était favorable à la puissance

29. Notre traduction depuis : « The price of land to be developed was not in the first place determined by the market system, but by the costs of development. These costs included the acquisition of the land, the servicing, putting in gas, water and electricity, foul and surface water drains, road, footpaths, cycle tracks, parking spaces, street lighting, etc. »
30. Notre traduction depuis : « Because of this way of processing, municipalities did not only bear the costs of developing the land, but they also received the returns (be they positive or negative). »
31. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service logement, Municipalité de Groesbeek, le 15 avril 2013. Notre traduction depuis : « A lot of municipalities in the past, in the past twenty years, were developing land as a money making machine. »

publique. Ainsi, « les municipalités ont été dépossédées de leur manière habituelle de récupérer les coûts des équipements publics »[32] (Verhage, 2002, p. 260). En outre, la situation du marché immobilier, qui chute depuis 2008 en prix et en nombre de transactions, limite de fait les possibilités d'apparitions de plus-values ou du moins leur importance. Mais si les modalités du partage ont évoluées, la question de ce partage reste un élément de réflexion au sein des municipalités. Celles-ci semblent plus enclines que les communes française à s'interroger sur l'apparition des plus-values et sur les moyens de contrôler leur répartition. Trois éléments nous semblent pouvoir expliquer cette différence entre les collectivités locales françaises et néerlandaises.

Premièrement les municipalités néerlandaises ont par le passé largement contrôlé l'apparition et la répartition des plus-values foncières. Elles savent donc qu'il est possible de les capter ou de les répartir en fonction de différents objectifs, alors que nous l'avons vu, les représentants communes françaises affirment en général ne pas être en mesure de contrôler les plus-values. Deuxièmement, les *bestemmingsplanen*, contrairement aux plans locaux d'urbanisme français, comportent un exposé de la faisabilité financière et économique des projets qu'il dessinent. Cela implique que dès l'élaboration de la forme et du programme inscrits dans le document réglementaire, les services municipaux peuvent être amenés à aborder la question de la plus-value. Le *bestemmingsplan* distribuant des droits à bâtir, la municipalité estime la capacité d'absorption de ce volume de construction par le marché local de la construction et du logement, également en fonction des prix fonciers. Partant, elle est en mesure de s'interroger sur l'apparition et la répartition des plus-values foncières. Cela ne signifie pas que les municipalités abordent nécessairement la question des plus-values, mais cette question peut émerger plus facilement qu'en France. Cela est rendu possible, et c'est notre troisième point, par des compétences internes aux municipalités plus étoffées qu'en France. Toutes les municipalités étudiées disposent en interne de capacités de connaissance des marchés fonciers et immobiliers locaux (compétences humaines et moyens techniques). Certains élus et techniciens ont de plus une connaissance fine du fonctionnement des promoteurs, de leurs marges, etc. C'est particulièrement le cas à Wijchen, où la municipalité travaille avec des promoteurs depuis plus de trente ans : « *Êtes-vous capables dans la municipalité de faire le même calcul des coûts que les opérateurs privés ?* Oui. Et nous pouvons les comparer. Nous avons des listes de combien ça coûte en Allemagne. Donc quand Heijmans[33] dit "le terrain est trop cher, nous ne pouvons pas construire les logements", nous disons : "très bien, on prend un allemand", parce qu'ils sont moins chers. 90 % du temps où ils disent "on ne peut pas", c'est faux. Les profits… aujourd'hui les profits sont faibles, et parfois ils sont négatifs. Mais il y a un temps où ils faisaient des profits de 30, 40 %, donc ils ne doivent pas pleurer aujourd'hui. On sait combien d'argent ils ont fait dans le passé. Donc... »[34].

32. Notre traduction depuis : The municipalities have been deprived of their usual way of recouping the costs of public facilities. »
33. Promoteur néerlandais.
34. Entretien avec l'Adjoint (locoburgmeester) en charge de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique foncière, Municipalité de Wijchen, le 17 avril 2013. Notre traduction depuis : « *Are you able in the municipality to make the same calculation of the costs as the private developers?* Yes. And we can compare them. We have lists for how much it costs in Germany. So when Heijmans says the ground is too expensive, we can't build the houses, we say : "fine, we take a german", because

Les techniciens municipaux sont capables de réaliser un compte-à-rebours de promoteur pour estimer les marges que peuvent réaliser les opérateurs privés, et moduler les prix fonciers et / ou les programmes (selon les modes d'action) en conséquence pour répartir les plus-values. Cette compétence est cruciale pour les élus : « *Êtes-vous capable, dans la municipalité, de faire le même calcul que les opérateurs privés, quand ils achètent du foncier, ils savent qu'ils pourront vendre les logements à tel prix, ils soustraient les coûts pour obtenir le prix foncier. Est-ce que vous avez des personnes dans la municipalité avec les compétences pour faire ce calcul ?* Oui nous en avons ! C'est très important pour nous d'avoir ce genre de personnes dans la municipalité. Parce que si on de les a pas, tout le monde peut me dire : «c'est bon pour vous». Je dois dire OK, c'est vrai ou pas ? Donc je dois avoir quelqu'un dans ma propre équipe pour dire oui c'est vrai ou pas »[35].

La connaissance des marchés et des opérateurs, et les compétences internes sont un atout important face aux opérateurs. Comme l'explique l'adjoint à l'urbanisme de Wijchen, elles peuvent aller jusqu'à mettre en demeure les opérateurs de construire des logements dans des périodes où le marché et peu porteur : « Nous connaissons les problèmes [des opérateurs]. Nous connaissons les attentes. Nous connaissons les profits dans le passé. Donc le temps ne peut pas toujours être au beau fixe. Donc nous disons c'est vrai, mais vous devez investir aujourd'hui parce que vous avez fait vos profits dans les années 90 et 80, et donc nous attendons de vous que vous réalisiez assez [de logements] maintenant »[36].

Les municipalités néerlandaises, de par leur histoire, leurs compétence internes et leur connaissance des marchés fonciers et immobilier sont plus enclines à aborder la question de l'apparition et de la répartition des plus-values foncières lors des projet de logements. La captation de la plus-value n'est cependant pas affichée comme un objectif à part entière des politiques foncières. Comme en France, c'est principalement via la récupération des coûts d'aménagements, lorsque ceux-ci sont couverts par la collectivité, que la question est abordée. Cette capacité à récupérer les plus-values permet aux Pays-Bas de financer des aménagement de qualité et des espaces publics généreux, comme on le voit sur l'illustration qui suit.

---

they are cheaper. 90% the time they say we can't, it is not true. The profits... nowadays the profits are low, and sometimes they are negatives. But there was a time they had a profit of 30, 40 percent, so they must not cry today. We know how much money they made in the past. So... »

35. Entretien avec le Conseiller municipal (Wethouder) en charge de l'urbanisme, de la planification et du logement et le Responsable du service planification et aménagement, Municipalité de Beuningen, le 18 avril 2013. Notre traduction depuis : « *Are you able, in the municipality, to make the same calculation as private developers, when they buy land, they know that they will be able to sell houses at that price, and they substract the costs to get the land price. Do you have people in the municipality with competences to do that calculation ?* Yes, we have ! It's very important to us to have such people in municipalities. Because if we don't have them, everyone can say to me : "that's good for you". I have to say OK, is it right or no ? So I have to have someone in my own staff to say yes it's right or no. »
36. Entretien avec l'Adjoint (locoburgmeester) en charge de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique foncière, Municipalité de Wijchen, le 17 avril 2013. Notre traduction depuis : « We know the problems. We know the expectations. We know the profits from the past. So the time cannot always be sky high. So we say it's true, but you have to invest now because you have made your profits in the nineties and in the eighties, and then we expect from you that you realize enough now. »

Illustration 8.34 - Des espaces publics généreux et de qualité. opération waalsprong, Nimègue. *Photographies personnelles.*

1.5 - Les politiques foncières sont-elles politiques ?

Les enjeux liés à l'apparition et la répartition de la plus-value sont fondamentaux. Or les collectivités françaises étudiées ne semblent pas se saisir de ces enjeux, la question de la plus-value restant largement hors-champ des politiques foncières locales. Les outils existants pourraient cependant permettre de répondre en partie à ces enjeux. Comment expliquer alors que les communes françaises ne se saisissent pas de la question de la plus-value, et plus précisément ne cherchent pas à la contrôler ? Nous souhaitons avancer ici quelques pistes, qui relèvent plus de l'intuition que de l'analyse assise sur des éléments solides. Il faut donc prendre les propos qui suivent avant tout comme des hypothèses restant à valider.

La première explication de l'absence de volonté d'intervention des collectivités étudiées sur la création et la répartition des plus-values foncières pourrait être simple : les bénéficiaires habituels de ces plus-values, les propriétaires, sont des électeurs. Pour un élu, afficher une volonté de capter ces plus-values au profit de la collectivité pourrait alors s'avérer risqué électoralement, cela pouvant s'apparenter pour les propriétaires à une spoliation : « mais en France on est dans le régime de la propriété privée, les gens ne veulent pas entendre ça, ils prennent le cadeau, mais ils ne veulent rien donner en échange. Alors qu'ils pourraient participer. C'est ce qu'on a eu dans le cadre de l'Hoirie, où justement les propriétaires voulaient bien que leurs terrains prennent de la valeur, mais quand on leur expliquait qu'il fallait payer les routes, l'eau, l'électricité, l'assainissement, il ne voulaient pas entendre. Les gens ne veulent pas entendre qu'un terrain, à l'heure actuelle quand il vaut 200 € par mètre carré, il faut mettre 100 € pratiquement d'équipement. Quand on leur propose 100 € pour les acheter, nous en tant que municipalité, ils disent non, ils disent vous me volez [...].*Vous disiez : en France on est dans le régime de la propriété privée ?* Oui, c'est-à-dire, les gens qui ont des terrains, disent qu'on veut les spolier. Dès qu'on a un projet commun, ou un projet d'utilité publique, ils disent "mais vous voulez nous spolier". Il y en a même qui nous ont sorti la Déclaration des droits de l'Homme »[37]. L'absence de prise en compte des plus-values foncières résulte peut-être ainsi de la tension qui existe entre action publique et propriété privée. La conception sacralisée de la propriété foncière privée en France peut conduire les décideurs locaux à limiter leurs interventions dans le domaine, d'autant plus quand ces interventions concernent une captation de valeur. Nous développerons ce rapport à la propriété dans la deuxième partie de ce chapitre.

Le manque de connaissance du fonctionnement des marchés et de leurs dynamiques pourrait également constituer une explication. Les élus et techniciens des communes étudiées ne sont pas souvent en mesure de connaître de manière précise l'état du marché foncier local, principalement en raison du manque de structures d'observation. Plus précisément, les communes ne connaissent pas toujours les hausses de valeur suscitées par leurs investissements et ne sont pas en capacité de mesurer la plus-value. Les municipalités néerlandaises disposent, elles, de compétences internes qui leur permettent plus aisément de connaître ces plus-values et

37. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012.

d'anticiper leur formation. C'est là un avantage considérable pour que la collectivité cherche à contrôler la formation et la répartition des plus-values foncières.

Il semble ensuite que le partage des richesses foncières ne soit plus aujourd'hui une véritable question politique. Pendant le XIX^{ème} siècle et une partie du XX^{ème} siècle, les grands débats idéologiques ont été partiellement animés par la question du partage des richesses. Le foncier prenait une part non négligeable dans ce débat, autour notamment de la rente foncière et de la captation des plus-values. En 1975, Robert Galley, alors ministre de l'équipement, présentait à l'assemblée la Loi portant réforme de la politique foncière. Il présentait ainsi les objectifs de la réforme : « cette réforme s'attaque directement aux inégalités et à certains profits, à certaines rentes de situation qu'engendrent les mécanismes urbains, à certaines occasions d'enrichissement que l'on regroupe d'une manière un peu vague sous les termes de spéculation foncière. Elle met fin aux excès les plus criants, c'est-à-dire à la confiscation par quelques-uns du fruit de l'effort de tous » (Assemblée nationale, 1975, p. 6597). La référence à la plus-value est assez claire. Mais le ministre va plus loin, et aborde, à travers la question de la répartition de la plus-value, celle du partage des richesse : « examinons d'abord les objectifs de cette réforme qui concernent tous les Français. Il faut réduire les inégalités en transférant à la collectivité les rentes de situations excessives. L'objectif que je place en premier est la réduction des inégalités sociales et la recherche d'une plus grande solidarité, grâce à une meilleure répartition du produit national entre les diverses catégories sociales » (Assemblée nationale, 1975, p. 6598). Notons qu'il ne s'agit pas là des propos d'un représentant de l'extrême-gauche mais bien d'un gaulliste de l'UDR. On voit que les enjeux de répartition des richesses liés à la plus-value foncière étaient alors un élément important de la mise en place de politiques publiques, et faisaient partie du débat public concernant l'urbanisme et les règles d'aménagement du territoire.

Alors que cette question du partage des richesses reste un élément important des débats concernant le travail, la fiscalité ou les relations internationales, elle semble avoir disparu du champ foncier, voire du champ de l'urbanisme en général. On ne trouve aucun propos qui pourraient se rapprocher de ceux de Robert Galley dans les exposés des motifs des lois qui ont concernés l'urbanisme et le foncier ces dernières années (loi solidarité et renouvellement urbain en 2000, loi urbanisme et habitat en 2003, loi engagement national pour le logement en 2006, loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové en 2013). Il n'existe plus aujourd'hui de discours politique d'envergure qui mette en avant cette question. Des partis comme le Nouveau Parti Anticapitaliste ou le Parti de Gauche n'investissent pas non plus ce champ, alors même que le thème de la rente foncière a longtemps été mobilisé dans ce courant politique et que le partage des richesses reste un de leurs chevaux de bataille. Peut-être le thème du partage des plus-value foncières est-il trop lié à la remise en cause de la propriété privée, position qui est aujourd'hui souvent perçue comme un archaïsme idéologique ? La disparition de la rente foncière et des plus-values foncières du spectre du débat politique et idéologique national pourrait donc expliquer en partie que les acteurs publics locaux ne se saisissent pas non plus de la question. Les politiques foncières restent ainsi cantonnées au domaine technique, et ne sont pas construites pour répondre à des enjeux politiques de répartition de richesses, en parties produites par la puissance publique et via l'impôt par les citoyens. Ainsi il n'existe pas en France de normes, même tacites,

de répartition de la plus-value entre les différents acteurs. Au Pays-Bas, de telles normes tacites existaient, bien qu'elle n'aient jamais été définies législativement ou réglementairement. Les acquisitions foncières publiques de terrains agricoles se faisaient à un prix relativement faible, mais deux à trois fois plus élevé que la valeur agricole. Le prix de revente aux opérateurs une fois les terrains aménagés couvrait les coûts d'acquisition et d'aménagement tout en dégageant souvent une marge pour la collectivité. Ce prix de vente permettait cependant aux opérateurs de dégager une marge convenable. En somme, le système qui existait aux Pays-Bas jusqu'au années 1990 permettait de partager les trois types de plus-values entre les trois acteurs : propriétaires, collectivité, opérateurs (Needham, 1997 ; Verhage, 2002 ; Verhage, Needham, 2003). En France, il n'existe aucune norme, explicite ou non, qui pourrait guider les acteurs locaux dans leurs décisions quand au partage de la plus-value : on ne sait pas quelle part de la plus-value capter, ni comment répartir cette plus-value récupérée.

En 2003, Barrie Needham et Roelof Verhage rapellaient que la question de la répartition de la plus-value « est inévitablement politique et doit s'appuyer sur des arguments idéologiques »[38] (Verhage, Needham, 2003, p. 15). Les politiques foncières sont ainsi éminemment politiques, au sens où elles instaurent des rapports économiques et sociaux entre des individus, des groupes et des institutions. Or l'absence de prise en compte de la question de la plus-value révèle, encore une fois, que cette dimension politique semble, dans l'exercice des politiques foncières en France, céder le pas à une approche essentiellement technique. En matière d'urbanisme par exemple, la dimension politique est beaucoup plus présente : l'objectif de mixité sociale correspond à l'instauration de rapports sociaux spécifiques dans l'espace, et vise donc à répondre à prendre position sur le partage de l'espace entre les différentes catégories sociales ; la lutte contre l'étalement urbain est également explicitement une manière de recomposer les rapports sociaux et économiques entre différents individus ou groupes sociaux. Les politiques foncières observées en France semblent dépourvues de cette dimension politique : par les décisions qu'elles prennent, les collectivités locales instaurent bien des rapports sociaux et économiques, inscrits dans l'espace, mais la nature de ces rapports à instaurer n'entre pas dans les objectifs de ces politiques publiques, ni n'est véritablement pensée. On s'inscrit alors dans ce que Stéphane Cadiou qualifie de « contexte de neutralisation politique » (Cadiou, 2009, p. 215), dans lequel les discours ne s'adressent plus à des catégories sociales spécifiques, et où s'efface « tout ancrage social trop évident » (Cadiou, 2009, p. 215). Les problèmes politiques auxquels pourraient répondre les politiques foncières sont écartés au profit des seuls problèmes techniques. Cela fait à nouveau écho à ce qu'observe Stéphane Cadiou à propos des politiques urbaines en général, qui relève « la prégnance dans les villes de discours structurés par des catégories d'inspiration beaucoup moins partisane que technique » (Cadiou, 2009, p. 216).

38. Notre traduction depuis : « is inevitably political and has to be supported by ideological arguments. »

2 - Le rapport à la propriété privée

2.1 - Propriété privée et politiques foncières

La propriété est une question qui traverse les travaux sur le foncier. Comme pour la plus-value, les rapports de propriété sont un des éléments centraux des analyses de George, Halbwachs et Pisani[39]. Pour ces trois auteurs, l'appropriation privative du sol (et des plus-value afférentes) est un moteur des inégalités socio-économiques qu'ils observent. Le caractère privé de l'appropriation du sol est pour eux un obstacle à un fonctionnement économique efficient qui garantisse et la production de richesses et leur répartition équitable. Pour Henry George « ce n'est pas dans les relations du capital et du travail, ce n'est pas dans l'excès de population sur les moyens de subsistance qu'il faut chercher une explication du développement inégal de notre civilisation. La grande cause de l'inégalité dans la distribution de la richesse c'est l'inégalité dans la possession de la terre » (George, 1887, p. 282). Dans ces écrits, appropriation du sol et appropriation de la valeur et des revenus de ce sol étant synonymes, les enjeux liés à la propriété privée sont similaires aux enjeux évoqués précédemment pour la plus-value : inégalité, équité, justice. On peut en partie[40] rapprocher de ces approches les auteurs du courant de la *property research*, qui a émergé dans les années 1970 en Angleterre et aux États-Unis (Adams *et al.*, 2005b). Ce courant poursuit en effet les analyses des rapports de propriétés en tant qu'institutions sociales (et non en tant que simple rapports juridiques). Les travaux menés dans ce sens tendent souvent vers une évaluation des systèmes de propriétés : il s'agit d'en déterminer l'« efficacité » environnementale, économique, sociale, et de faire émerger des règles vertueuses d'organisation institutionnelle des rapports de propriété (Ostrom, 2009 ; Deininger, Feder, 2009). Ces travaux et d'autres qui ne s'inscrivent pas directement dans le courant des *property researches*, étudient également les rapports entre puissance publique et propriété privée, le marché et la loi étant les deux institutions régissant ces rapports (Needham, 2006 ; Ingram, Hong, 2009). La question se focalise alors sur la définition du droit de propriété.

De nombreux auteurs se sont en effet attachés à définir ce qu'est réellement le droit de propriété, et d'estimer dans quelle mesure les prérogatives de la puissance publique limitent ce droit. Il existe deux principales façons de définir le droit de propriété (Needham, 2006). La première, bien connue en France puisque c'est la définition que semble en donner la constitution, fait du droit de propriété un droit absolu. L'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 stipule que « La propriété [est] un droit inviolable et sacré ». Ce qu'il faut remarquer ici ce n'est pas tant le caractère sacré du droit de propriété, mais bien

39. Nous ne citons ici que ces trois auteurs, pour faire le parallèle avec nos propos concernant la plus-value, mais bien d'autres auteurs du XIX^{ème} et XX^{ème} siècles pourraient être mentionnés : Karl Marx bien sûr, mais aussi Proudhon ou Adam Smith, ou encore des théoriciens de l'urbanisme comme Ebenezer Howard.

40. En partie seulement, puisque les fondements idéologiques, comme les conclusions en termes politiques sont souvent opposés. Certains estime par exemple que la puissance publique « [promeut] une mauvaise répartition des ressources, et en [crée] des lois, des ressources et des réglements qui sont coûteux pour la société » (Adams *et al.*, 2005a, p. 42) (« as promoting the misallocation of resources, and creating laws, resources and regulations that are costly to society »).

le singulier qui est utilisé : il s'agit d'un droit, unique et indivisible, en quelque sorte universel. Selon cette définition, le possesseur du droit de propriété est juridiquement supérieur aux autres individus ou institutions qui chercheraient à intervenir de quelque manière que ce soit sur son terrain (passage, exploitation, construction, etc.) : c'est sa décision qui l'emporte, et il est le seul à pouvoir aliéner ce droit. Il s'agit donc d'un droit absolu (Comby, 1990). Face à cette conception, une autre idée du droit de propriété a émergé dès la fin du XIX^{ème} siècle, et s'est rapidement imposée dans le monde anglo-saxon : le droit de propriété serait en fait un *bundle of rights*[41]. Il n'existerait pas *un* droit mais *des* droits de propriété. A chaque terrain est donc associé un *bundle of rights*, qui est limité dans ses applications juridiques. La définition des différents droits associés à la possession d'un terrain dépend alors du système juridique en vigueur (Perinet-Marquet, 1990). La propriété du sol (qui correspond au minimum à un droit d'aliéner son bien) n'emporte donc pas forcément le droit d'y construire, le droit d'exploiter le sol, le droit d'y développer une activité précise, etc. Cela implique une vision du foncier spécifique, qui n'est plus alors vu comme un bien : « la propriété foncière n'est plus alors que la propriété d'un droit sur un espace » (Comby, 2002). Bien que certains auteurs continuent de remettre en cause la conception fragmentée du droit de propriété (Penner, 2009 ; Smith, 2011), celle-ci semble aujourd'hui être largement adoptée, notamment en raison de sa validité empirique. Joseph Comby a bien montré que même en droit français la propriété privée ne peut être lue comme un droit absolu : « le propriétaire a si peu le droit de disposer de son terrain comme il l'entend que, non seulement presque tous les changements d'usage sont soumis à autorisation, mais que l'exercice même d'un usage inchangé est encadré réglementairement » (Comby, 2002). La question est alors de déterminer jusqu'où s'étend le droit du propriétaire.

Les politiques foncières elles-mêmes, mais aussi plus largement les décisions d'urbanisme peuvent alors être pensées comme des restriction du droit de propriété privée (Perinet-Marquet, 1990 ; Comby, 2002 ; Needham, 2006) . Joseph Comby et Vincent Renard écrivent à ce propos : « l'urbanisme et l'aménagement urbain ne constituent-ils pas, par essence, un viol des prérogatives de la propriété privée, dans la mesure où ils consistent à décider de l'usage des terrains à la place de leur propriétaire ? » (Comby, Renard, 1996, p. 79). Les restrictions à la propriété privée qui résultent des décisions publiques en matière d'urbanisme et de foncier peuvent alors offrir une clé de lecture des politiques publiques (Needham, 2006 ; Charmes, 2011 ; Davy, 2012). Cela d'autant plus que les intérêts respectifs des propriétaires privés et de la collectivité peuvent s'avérer contradictoires (Herrera, 2013). La rétention foncière en est l'exemple parfait : le propriétaire voit un intérêt économique à conserver un terrain nu ou sous-densifié pour attendre une hausse de sa valeur, alors que la collectivité cherche à mobiliser des terrains pour accroître l'offre foncière et la production de logements. Cette clé de lecture des politiques foncières par la confrontation entre puissance publique et propriété privée n'est pas toujours explicite, mais elle traverse de nombreux travaux. Joseph Comby et Vincent Renard estiment par exemple que « la réalisation des projets d'urbanisme se heurtant de manière répétitive à la propriété privée des sols sur lesquels ils devraient se développer, la solution la plus chère au cœur des urbanistes

41. L'expression « bundle of rights » peut se traduire maladroitement par « bouquet de droit ». Nous utiliserons ici l'expression anglaise puisqu'elle est en général privilégiée dans la littérature, même française.

a longtemps été de favoriser la propriété publique des terrains urbains, réputée être la solution radicale de la contradiction » (Comby, Renard, 1996, p. 80). Les rapports entre politiques foncières et propriété privée ont également été examinés à travers l'institution de zonages réglementaires. La question des effets juridiques (mais aussi économiques) du zonage sur la propriété privée a fait l'objet de très nombreux travaux aux Etats-Unis (Nelson, 1979 ; Fischel, 2000), et quelques auteurs ont abordé ce sujet en Europe (Ruegg, 2000 ; Lecat, 2008). Ils montrent en général que les restrictions du droit de propriété induites par le zonage sont compensées par la sécurité économique qu'il apporte. Ces approches font donc également du rapport à la propriété un élément central de l'analyse des politiques publiques. Enfin, quelques travaux français récents tentent de systématiser cette approche. Alain Guéringer montre « comment les propriétaires et leurs stratégies pèsent sur la gouvernance foncière et dans le devenir de stratégies foncières collectives » (Guéringer, 2013, p. 38). D'autres proposent cette analyse à travers l'étude des conflits liés à la propriété foncière (Martin *et al.*, 2006 ; Melot *et al.*, 2012). Cependant, les rapports entretenu par les élus locaux avec la propriété privée comme institution sociale, et avec les propriétaires comme individus n'ont quasiment pas fait l'objet de travaux spécifiques. Autrement dit, la dimension idéologique de la propriété privée chez les élus locaux n'a pas été explorée. Le poids des agriculteurs dans les petites communes est parfois mis en avant pour expliquer les décisions en matière d'ouverture à l'urbanisation (Duvernoy, 2002 ; Vianey *et al.*, 2006), et Eric Charmes a montré à l'inverse le rôle des propriétaires dans les logiques de fermeture à l'urbanisation dans les communes périurbaines (Charmes, 2007 ; Charmes, 2011).

En dehors de ces quelques travaux, la question reste inexplorée. Elle nous semble pourtant importante, les rapports entre prérogatives publique et propriété privée étant complexes et porteurs d'enjeux importants : la conception de la propriété privée que se font les acteurs publics locaux pourrait-elle expliquer certaines de leurs décisions et peut-elle les conduire à limiter eux-même leurs prérogatives ? Comme pour la plus-value, nous ne pouvons nous livrer ici à une analyse en profondeur, mais nous souhaitons avancer quelques pistes à partir du matériau obtenu lors du travail de terrain, pistes qui pourraient faire l'objet d'analyses plus poussées ultérieurement.

2.2 - Élus locaux et propriété privée

De manière générale, la conception que les décideurs communaux et intercommunaux se font de la propriété privée ne peut pas expliquer toutes les décisions prises. Si elle semble jouer dans certains cas, elle n'apparaît pas comme un obstacle extrêmement important à l'intervention foncière publique. Le nombre important de communes se positionnant dans le mode d'action interventionniste en est un indice (chapitre 4). Il n'est pas étonnant de constater que les élus communaux considèrent que la puissance publique a nécessairement un rôle de régulation, d'encadrement et d'orientation à jouer. Ils sont eux-même représentants d'une autorité publique, et en ce sens affichent la nécessité d'une intervention qui ne laisse pas toute sa place à l'initiative

privée. La propriété privée n'est pas considérée comme intouchable et souveraine.

La propriété privée pose cependant parfois des limites aux prérogatives publiques. Nous l'avons vu précédemment, l'absence de prise en compte de la plus-value peut en partie être expliquée par la réticence des élus à toucher à la propriété privée. Dans certaines communes, les modifications du droit des sols posent problème en raison de cette « perte de patrimoine », notamment lorsque des terrains sont « déclassés » c'est-à-dire voient leur constructibilité réduite : *« Vous disiez que vous avez déclassés un certain nombre de parcelles mais que pour d'autres c'était plus difficile. C'était quoi la difficulté ?* La difficulté c'est que quand on trace des zones et qu'il y a des zones qui étaient constructibles et qui ne le sont plus, le propriétaire a une perte de patrimoine. C'est clair. Il y a pas mal de zones qu'on a figées, c'est-à-dire que des zones qui étaient déjà construites, on les a laissés, simplement on les a transformés en zone Ne, donc avec des extensions possibles, mais pas de construction nouvelle. Cela permettait à chaque propriétaire de pouvoir agrandir un peu son domaine, lui apporter une plus-value si nécessaire, mais pas forcément de le morceler pour en créer cinq parcelles »[42]. On voit ici que la décision est prise de manière à permettre au propriétaire de valoriser leur patrimoine. Il n'est plus possible, sur ces parcelles, d'installer un lotissement, mais les élus ont tout de même souhaité préserver les intérêts des propriétaires en laissant des possibilités de valorisation.

La question du rapport aux propriétaires se cristallise d'ailleurs souvent lors de l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme. Ce document est l'occasion pour la commune de distribuer des droits à bâtir, et donc de répartir des plus-values potentielles. Les propriétaires ne s'y trompent pas et sont nombreux à venir réclamer auprès des élus que leur(s) terrain(s) devienne(nt) constructible(s) : « au fond les seules personnes qui sont venues [lors de l'enquête publique sur le plan local d'urbanisme], c'est celles qui voulaient, c'est classique, c'est celles qui cherchaient à avoir leur terrain situé dans une zone à urbaniser, pour récupérer de l'argent. C'est les seules remarques qu'il y a eu sur le PLU »[43]. A La Murette, l'adjoint à l'urbanisme fait le parallèle avec l'ancien plan d'occupation des sols : « le foncier c'est très important pour l'argent, pour le propriétaire. Parce que, là on est en PLU, et combien de lettres on a déjà reçu, pour nous demander de passer en terrain constructible ? […] Parce qu'ils sont restés encore à la mentalité POS chez nous. Quand on modifiait ou qu'on révisait le POS, tout le monde envoyait sa petite lettre pour avoir son terrain constructible. Ils n'ont pas compris, et on leur a peut-être pas expliqué, qu'il y a d'autres documents au niveau des régions, comme la région grenobloise, qui donnent des vues, et qu'il faut suivre ces vues. Donc on ne peut plus faire que au niveau de la commune »[44]. Les documents-cadres d'échelle supérieure, et notamment le schéma de cohérence territoriale, sont ainsi régulièrement mis en avant par les élus communaux pour justifier les décisions de zonage qui ne sont pas dans l'intérêt des propriétaires : « *Et là dans le PLU, est-ce qu'il y a des zones qui vont être déclassées ?* C'est pas impossible. C'est pas impossible, mais là ça va jongler hein. Mais bon, on va se mettre le parapluie sur la tête. Maintenant c'est plus facile d'expliquer pour la mairie. Parce que à la limite c'est pas nous les décideurs. Pas à 100 %. Autant pour le

42. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012
43. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.
44. Entretien avec le Adjoint en charge de l'urbanisme, Commune de La Murette, le 5 mars 2012.

POS on était presque décideurs à 100 %, que là, ben quoi, si on a 10 % de pouvoir, bon… Mais on pourra se mettre derrière le SCOT, en disant ben de toute façon on a ça d'imposé, on peut pas faire autrement. C'est vrai que le SCOT ça va être le parapluie »[45]. Ces orientations émanant d'échelles supérieures permettent ainsi d'éviter la confrontation avec les propriétaires.

L'importance de la propriété privée se lit également dans la réticence des communes à utiliser les procédures de préemption et surtout d'expropriation. Sur ce point les discours sont unanimes. A Moirans : « c'est quand même un combat contre des administrés, qui coûte de l'argent en avocat, en temps, donc on essaye toujours de résoudre les choses à l'amiable, quitte à payer un tout petit peu plus cher »[46] ; à Rainvilliers : « *par rapport à ce manque de volonté de vendre des propriétaires, est-ce que vous avez l'impression de pouvoir faire quelque chose ?* Non, pas spécifiquement. Parce qu'on n'a pas forcément l'intention de pratiquer l'expropriation. On peut comprendre légitimement que ces personnes n'aient pas envie de vendre, c'est leur droit le plus strict, mais quant à passer par l'expropriation on n'en est pas là [...]. Même si on apprend qu'un bien est à vendre, l'idée c'est d'éviter la préemption, on peut toujours déléguer notre droit de préemption à un organisme de logement social au pire, mais l'idée c'est avant tout de se placer comme acquéreur lambda pour acheter un terrain au bon moment »[47] ; ou encore à Allonne : « *l'expropriation, vous l'avez utilisée ?* Non, on n'en fait pas dans le village. Parce qu'on ne souhaite pas se mettre à dos les gens. Parce que dans un village tout le monde se connaît, et c'est un peu le problème des villages. Dans des villes anonymes on peut le faire c'est plus facile. Mais chez nous les gens se connaissent. *Mais il y a des occasions vous auriez souhaité l'utiliser ?* Oui oui. Il y a des terrains là-derrière, on a failli le faire, pour aménager le centre du village. Mais finalement on a renoncé. Pour ne pas froisser les familles, les gens n'étaient pas vendeurs »[48]. A travers les termes de « combat contre les administrés », de « se mettre à dos les gens » ou de « froisser les familles », on lit bien le risque électoral que peuvent représenter l'expropriation, mais aussi la préemption. Les deux procédures ont en effet une fâcheuse tendance à ne pas préserver les intérêts des propriétaires : « C*'est une action qui passe bien auprès des propriétaires ?* Ça ne passe jamais bien, parce que la préemption se fait au montant des domaines. Qui est rarement au montant du marché, donc cela se passe toujours moins bien c'est sûr »[49]. Préemption et expropriation sont cependant utilisées par de nombreuses communes. La réticence des élus à utiliser ces procédures dépend de l'importance des enjeux liés aux projets qu'elles peuvent permettre de mettre en œuvre. Lorsque l'intérêt général (ou du moins territorial) est véritablement pressant, il surpasse la volonté de ménager la propriété privée. Il est également plus aisé d'utiliser ces procédures dans les communes importantes que dans les petites communes, la proximité entre élus et propriétaires se réduisant au fur et à mesure que la taille de la commune augmente (Charmes, 2011).

45. *Idem.*
46. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.
47. Entretien avec le Maire, Commune de Rainvillers, le 22 mars 2013.
48. Entretien avec le Maire, Commune d'Allonne, le 22 mars 2013.
49. Entretien avec le 1e adjoint, en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du patrimoine, Commune de Paladru, le 6 mars 2012.

Nous pouvons noter une différence entre deux visions de la propriété privée chez les élus et techniciens communaux. Pour certains, la propriété privée doit être protégée et il est normal que les décisions publiques ménagent les propriétaires. D'autres estiment que le rôle de la puissance publique est justement d'intervenir pour encadrer les initiatives privées et que la collectivité ne doit pas s'arrêter à la prise en compte des intérêts particuliers des propriétaires. Cette distinction recouvre en partie la différence commune urbaine / commune rurale ou périurbaine, même si cette distinction n'est pas une règle absolue.

Dans les petites communes, rurales ou périurbaines, les élus, s'ils ne se posent pas en farouches défenseurs de la propriété privée, restent sensibles à cette institution et à son statut. Ainsi « il ne faut pas non plus assécher l'initiative individuelle »[50] ; ou encore : « sur le privé par contre il n'y a pas de... on ne fait rien. Et personnellement, je ne pense pas que c'est notre rôle d'intervenir là-dessus »[51]. En accord avec une partie de la littérature sur le sujet, il semble que l'importance dans la commune des propriétaires, parfois agricoles, puisse jouer un rôle dans les décisions communales, dans le sens d'une ouverture à l'urbanisation ou au contraire d'une protection des espaces agricoles (Vianey et al., 2006 ; Charmes, 2011 ; Guéringer, 2013). Pour Thierry Vilmin, « la dimension sociopolitique [des décisions foncières] est liée localement au poids politique des propriétaires fonciers. Ce poids est sensible, voire prépondérant, dans les communes rurales récemment touchées par la périurbanisation. Leurs conseils municipaux représentent largement les agriculteurs et la propriété foncière. Si une pression à l'urbanisation se manifeste, les municipalités y voient non seulement le moyen d'inverser l'exode rural, mais aussi de réaliser la rente foncière au profit de leurs mandants » (Vilmin, 2008, p. 156). Confirmant en partie les conclusions de Thierry Vilmin, le maire actuel de Massieu explique : « ce qu'il y a aussi, c'est que, bon, mon prédécesseur était agriculteur. Donc au niveau construction, il a relativement, il a fait plusieurs mandats, plus de 20 ans, et il a fait en sorte qu'il n'y ait presque plus de terrains à construire. Il y avait deux trois zones d'urbanisation future, mais en 2006 où il aurait pu les débloquer, il ne les a pas débloquées. Donc on a plus de terrain à construire »[52]. En accord avec ceux de Thierry Vilmin, ces propos montrent que le poids des propriétaires agriculteurs joue dans les décisions communales. Mais contrairement à ce qu'affirme Thierry Vilmin, cette influence se fait dans le sens d'une protection des espaces agricoles. Nous avons vu dans le cas de Savignies que la proximité entre élus et propriétaires fonciers pouvait peut-être expliquer la décision de localisation de la zone d'aménagement concertée. Celle-ci concerne en effet des terrains appartenant à la famille du maire, adjoint à l'époque de la création de la zone. Le directeur de l'établissement public foncier de l'Oise rapporte un cas similaire à Rainvilliers : « là il veut faire du foncier, il nous a fait acheter le terrain avec la SA [HLM], finalement ça ne peut pas se faire, il faut revendre des fonds de jardin au voisin, le voisin c'est son beau-frère, il faut refaire une route pour desservir… Moi je dis non attendez là… On est pas là pour enrichir vos administrés »[53]. Il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure ce type de décision

50. Entretien avec le Maire, Commune de Rives, le 7 mars 2012.
51. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013.
52. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.
53. Entretien avec le Directeur, Établissement public foncier local de l'Oise, le 20 mars 2013.

est réellement dû à une collusion entre élus et propriétaires fonciers.

Dans les communes urbaines, mais aussi dans certaines communes rurales, la prérogative de la puissance publiques semble être considérée comme plus étendue. On sent dans le discours des élus que les décisions de la collectivité ne doivent pas s'arrêter aux limites posées par la propriété privée : « *Mais est-ce que cet obstacle-là il n'est présent que chez les propriétaires, ou est-ce que c'est un discours qu'on retrouve aussi chez certains élus ?* Ça dépend des élus, si c'est des propriétaires ou des locataires. C'est toujours pareil. La propriété est importante en France, donc si on attaque des gens qui sont locataires, qui n'ont rien, ils n'en ont rien à cirer les propriétaires. Par contre, dès qu'on s'attaque à ceux qui possèdent la terre, d'ailleurs c'est un peu la revanche des agriculteurs, cette qui possède la terre, même si une époque ça valait pas grand-chose, maintenant… C'est la revanche des agriculteurs, pas de partout, mais souvent c'est ça. C'est eux qui sont propriétaires de la terre, et les propriétaires de la terre, on a beau leur dire je vais faire quelque chose d'utilité publique : ma monnaie d'abord »[54]. S'ils souhaitent surpasser les intérêts privés, les élus de ces communes estiment souvent que le statut juridique de la propriété privée est un obstacle, parfois quasiment indépassable : « *vous parliez de difficultés au niveau du conseil municipal, autour du projet de l'OPAC. Est-ce que plus généralement vous avez l'impression que au sein de la commune il y a des visions différentes de la question foncière ?* Ah oui, ah oui. Il y a quand même un vieux fond qui est : c'est la propriété et je fais ce que je veux. Qu'on ne vienne pas m'emmerder avec un certain nombre de règles etc. Oui, ça c'est un vieux fond. Bon à la campagne c'est peut-être encore plus prégnant que en ville. Mais bon je ne sais même pas. C'est général, c'est un fond. C'est partout. Voilà : je suis propriétaire donc j'ai le droit de faire ce que je veux de mon terrain et voilà. Il y a ce vieux fond là. Alors après au niveau d'un responsable public comme je suis, nous on ne voit pas ça comme ça, on voit comment on aménage une commune entre des équipements publics, différents types d'habitat etc. En plus je suis propriétaire d'un terrain qui était susceptible de recevoir des opérations immobilières, mais je n'ai pas la même vision. Alors ceux qui n'ont rien, ou qui ont un petit bout de terrain, peut-être qu'ils vont se rapprocher de ce que je vous dis en dernier lieu, mais je pense que globalement le sentiment, l'opinion la plus répandue, c'est celle de l'instinct de propriété, avec la liberté de faire ce qu'on veut dessus »[55]. Comme pour la plus-value, les acteurs locaux renvoient alors à la législation en vigueur. Des solutions radicales sont avancées par certains, mais qui ne relèvent pas de prérogatives locales. La responsable du service aménagement et urbanisme propose ainsi : « moi je serais plutôt pour que les terrains aient une valeur unique, et qu'il n'y ait pas de spéculations sur la capacité constructible des terrains. Mais bon pour l'instant la propriété privée et faite acte de foi dans la constitution, donc la terre agricole vaut 140 fois moins chères que un terrain constructible »[56]. L'adjoint à l'urbanisme de La Murette est du même avis : « je vais faire de la politique, et pourtant ce ne sont pas mes avis politiques. J'ai toujours dit le terrain par lui-même il faudrait qu'il soit égal. Comme ça on ferait des belles choses, au même prix pour tout le monde. Et que celui qu'on met constructible, qu'il

54. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Voreppe, le 28 février 2012
55. Entretien avec le Maire, Commune de Milly-sur-Thérain, le 14 février 2013.
56. Entretien avec la Responsable du service aménagement et urbanisme, Commune de Moirans, le 29 février 2012.

y ait une taxe par la mairie, avec le propriétaire foncier, qu'il soit en agricole ou en constructible, que ce soit le même prix. Et après on a un aménagement, mais il n'y aurait pas de souci de maisons éparpillées partout »[57].

Concernant le rapport des élus à la propriété privée, la question de la couleur politique des élus vient naturellement à l'esprit. De manière schématique, et en allant au-delà du seul thème de la propriété privée, on ne serait pas surpris d'observer que les élus de droite laissent plus de place à l'initiative privée et à l'autorégulation du marché que des élus qui s'affichent de gauche. Nous n'avons pu déceler de tels effets. La position des élus sur l'échiquier politique ne semble pas orienter de manière sensible les décisions communales, que ce soit dans le rapport à la propriété privée ou plus généralement dans les décisions qui construisent une politique foncière et un mode d'action foncière. Comme l'écrivent Joseph Comby et Vincent Renard, « l'expérience prouve que ces clivages ne sont pas aussi marqués qu'on pourrait l'imaginer. Il est bien difficile de mettre clairement en relation la couleur politique de la municipalité et ses options de politique foncière, de définir à partir de l'observation des pratiques communales réelles ce que serait une politique foncière de gauche et une politique foncière de droite » (Comby, Renard, 1996).

Aux Pays-Bas, le rapport à la propriété privée semble similaire. Le faible nombre d'entretiens réalisés ne nous permet pas ici d'avancer plus que des hypothèses, d'autant plus que le thème n'a été que peu abordé lors de ces entretiens. Les élus rencontrés font part d'une réticence à utiliser les outils d'expropriation, voire de préemption. A Wijchen ; à propos du droit de préemption, l'adjoint explique : « nous essayons toujours de négocier. Quand les gens ne veulent pas et qu'on en a vraiment besoin, a cause d'une route, ou si on a juste besoin d'un petit morceau pour un grand nombre de logements, c'est le dernier recours. Je n'aime pas ça. *Pourquoi ?* Parce que c'est la propriété privée. Et quand c'est possible, je leur offre quelque chose d'autre. Un endroit ailleurs, ou peut-être qu'on peut regarder comment améliorer le plan si vous travaillez avec nous. Donc vous pouvez garder la maison mais pas le sol. C'est ce que je préfère. Je préfère ça à "je suis le gouvernement, je suis le patron, donc donnez-le-moi". Ce n'est pas comme ça que ça devrait se faire. Mais parfois c'est nécessaire »[58]. Ainsi, alors qu'elles disposent du droit de préemption, les municipalités préfèrent parfois proposer des arrangements aux propriétaires et ne pas utiliser cette procédure.

On doit cependant noter une différence importante entre France et Pays-Bas, qui concerne la limite entre l'intérêt général et l'intérêt privé. La culture néerlandaise semble accorder à l'intérêt général une portée plus large, qui inclue la production de terrains à bâtir. Comme le dit Roelof

57. Entretien avec le Adjoint en charge de l'urbanisme, Commune de La Murette, le 5 mars 2012
58. Entretien avec l'Adjoint (locoburgmeester) en charge de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique foncière, Municipalité de Wijchen, le 17 avril 2013. Notre traduction depuis : « We always try to negotiate. When people don't want and we really need it, because of a road, or if we just need a little piece for a lot of houses, it is the ultimate way. I don't like it. *Why ?* Because it is private property. And when it is possible, I would offer them something else. Some place elsewhere, or perhaps we can look how can we make the plan better when you are working with us. So you can hold your house but not the ground. That's how I prefer. I like it more than "I am the government, I am the boss, so give it to me". It is not the way it should be. But sometimes it's necessary. »

Verahge, « le foncier à bâtir était peu ou prou considéré comme un bien public »[59] (Verhage, 2002, p. 288). Les évolutions récentes du système de l'aménagement ont cependant accordé une part croissante au privé dans la production de ces terrains à bâtir.

*

* *

Les enjeux liés à la répartition des plus-values foncières ne sont pas réellement pris en compte dans les politiques foncières locales françaises, alors même que ces enjeux sont importants et que les outils existants pourraient y apporter des réponses. Les élus et techniciens locaux n'abordent la question des plus-values qu'à travers le « cadeau au propriétaire », c'est-à-dire l'apparition d'une plus-value par l'attribution de droits à bâtir dans le plan local d'urbanisme, et par le biais du financement des opérations, c'est-à-dire la récupération des coûts d'aménagement. Il n'existe donc pas de volonté de contrôle systématique de la répartition des plus-values foncières, ce qui nous fait dire que les politiques foncière sont encore en grande partie dépolitisées, en ce qu'elles ne s'adressent qu'à des problèmes techniques, et non à des enjeux de société liés aux questions de répartition des richesses. Cela s'inscrit dans notre hypothèse de politiques foncières au caractère technique, qui expliquerait en partie leur manque de visibilité (hypothèse 2). Au Pays-Bas à l'inverse, il semble que le passé des municipalités ainsi que la nature des outils dont elles disposent (en particulier le *bestemmingsplan*) les conduisent à une prise en compte plus poussée de ces enjeux de répartition des plus-values foncières.

Le statut à accorder à la propriété privée est quelque peu différent : il ne s'agit pas d'un enjeu à prendre en compte, mais d'une façon d'interroger la manière dont les élus et techniciens locaux perçoivent les prérogatives de la puissance publique face à l'institution sociale qu'est la propriété privée. Dans une certaine mesure, l'intervention publique en matière de foncier semble limitée par la propriété privée. Mais ce constat général cache une disparité de situations, certains élus et techniciens étant plus enclins que d'autres à faire valoir l'intérêt général (du moins communal ou intercommunal) face aux intérêts particuliers des propriétaires. Encore une fois, le décalage est frappant avec les Pays-Bas, où la puissance publique, si elle respecte l'institution de la propriété privée, semble accorder une plus grande portée aux prérogatives publiques conduites par l'intérêt général.

Pour reprendre les termes de nos hypothèses, ce chapitre montre que la plus-value n'est pas un facteur des choix communaux. A l'inverse, le statut de la propriété privé et l'importance qu'y accordent les élus peut limiter les marges de manœuvres communales. Cette dernière observation s'accorde avec le discours des élus et des techniciens, qui affirment aussi avoir des marges de manœuvre limitées en matière de contrôle des plus-values. Dans les deux cas, ils disent ne pas pouvoir faire face aux enjeux, n'ayant pas les prérogatives nécessaires, et renvoient à l'échelle nationale, et notamment au législateur, le soin d'élaborer des solutions.

59. Notre traduction depuis : « Building land was more or less treated as a public good ».

La faiblesse des politiques foncières locales n'est pas tant due au manque d'instruments et à une échelle inadaptée, ou à des collusions locales qu'à l'absence d'énonciation comme politique publique, censée répondre à des enjeux de société profonds et non uniquement à des questions techniques de mise en œuvre de l'aménagement. L'autonomisation croissante des politiques foncières au niveau local va peut-être dans le sens d'une prise en compte de ces enjeux, comme nous allons le voir au chapitre suivant.

Chapitre 9 : Le sens du changement : autonomisation et uniformisation des politiques foncières locales

Au long des analyses qui ont précédé nous avons fait émerger des évolutions du contexte, des enjeux, et des jeux d'acteurs publics des politiques foncières locales. Ces évolutions ont des effets sur les pratiques, et contribuent à remodeler les modalités de mobilisation et de maîtrise foncière. Nous cherchons, dans ce chapitre, à donner sens à ces changement, tout en achevant de les expliciter.

Nous pouvons rapidement rappeler les évolutions qui ont concerné le contexte, les enjeux et les jeux d'acteurs. L'évolution principale concernant le contexte des politiques foncières concerne les marchés fonciers et immobiliers. Ceux-ci ont connu des hausses importantes dans les années 2000, avant semble-t-il de se stabiliser après 2011 (chapitre 1). Les niveaux de prix atteint dans les territoires étudiés sont élevés, bien qu'il existe bien sûr des différentiels au sein des intercommunalités. Dans le même temps, les moyens des collectivités locales, notamment ceux des communes, ont connu une stagnation, si ce n'est une réduction (chapitre 6). Même s'il n'est pas possible d'établir un lien direct entre les budgets généraux des collectivités et l'évolution des marchés fonciers et immobiliers, on peut noter un effet ciseaux qui se fait au détriment des capacités budgétaires des collectivités et qui complexifie donc la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et des politiques foncières.

A partir de 2000, les enjeux des politiques locales d'aménagement et de logement ont été redéfinis (chapitre 1). Ils ont été traduits dans la loi, aussi bien que dans des injonctions issues d'acteurs d'échelle nationale ou locale. La loi solidarité et renouvellement urbains, renforcée par la suite par d'autres aménagements législatifs a mis en avant trois principaux enjeux auxquels doivent répondre les collectivités locales : la nécessité de reconstruire la ville sur la ville en intervenant en renouvellement urbain ; le besoin d'articuler le développement urbain avec les réseaux de transports collectifs tout en densifiant les tissus existants comme les nouveaux ; l'exigence de mixité sociale, notamment par le renforcement de la production de logements sociaux et la diversification des typologies de logement à l'échelle des quartiers. Ces injonctions qui correspondent à de nouveaux enjeux ont été intégrées par les collectivités locales (chapitres 3, 4 et 7).

Enfin, nous avons vu que dans les territoires étudiés les intercommunalités se sont progressivement positionnées dans le jeu foncier local. Dans le même temps, les établissements publics fonciers locaux émergeaient en tant qu'acteur essentiel des politiques foncières locales (chapitre 7).

Ces évolutions se traduisent par des changements dans la définition et la mise en œuvre des politiques foncières. L'étude de ces changements et de leur signification est au cœur de l'analyse des politiques publiques. Le politiste Pierre Muller écrit que « l'une [des interrogations fondamentales], que l'on retrouve dans la plupart de ces controverses théoriques et méthodologiques, constitue en quelque sorte un passage obligé pour les gouvernants comme pour les analystes des politiques publiques : il s'agit de la question du changement. D'une certaine façon, on peut dire que cette interrogation est à l'origine même de l'analyse des politiques publiques » (Muller, 2005, p. 157). De fait, la plupart des cadres d'analyses des politiques publiques, pour variés qu'ils soient, intègrent cette notion de changement et s'attachent à l'interpréter et à en comprendre les ressorts (Faure *et al.*, 1995 ; Surel, 1998 ; Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Sabatier, 2007 ; Kübler, Maillard, 2009 ; Hoeffler *et al.*, 2010). Des nombreuses interrogations liées à la question du changement, nous en retenons deux pour ce chapitre. D'une part il s'agit de déterminer les facteurs du changement : à quoi les évolutions des pratiques foncières observées sont-elles dues ? Les trois évolutions présentées plus haut, du contexte, des enjeux et des jeux d'acteurs publics se posent ici en candidats potentiels. Si les nouveaux enjeux et le nouveau contexte appellent en apparence un changement profond des politiques foncières, tant dans leur objectifs que dans les outils sur lesquelles elles s'appuient, ces enjeux et ce contexte renouvelés n'ont pas toujours impliqué un changement direct des pratiques. Nous pouvons au contraire imputer une partie des changements observés dans les politiques foncières locale à l'évolution du jeu d'acteur, qui conduit in fine à un changement des objectifs et des pratiques des politiques foncières. D'autre part nous tentons de caractériser le changement, c'est-à-dire de « s'interroger sur le sens et l'ampleur des changements en cours » (Pasquier, 2010, p. 446). Sur ce point, trois tendances nous semblent être à l'œuvre :

- une modification de l'échelle de référence et d'élaboration des politiques foncières, qui s'accompagne d'une nouvelle spatialisation des interventions publiques ;
- une autonomisation des politiques foncières vis-à-vis des politiques d'urbanisme et de l'habitat ;
- une uniformisation des pratiques foncières.

Nous allons présenter successivement ces trois tendances, tout en cherchant à déterminer les vecteurs des changements à l'œuvre. Nous n'adoptons pas ici une véritable posture de science politique : nous ne nous inscrivons pas dans un cadre d'analyse explicite comme il en existe beaucoup en science politique (Sabatier, 2007 ; Kübler, Maillard, 2009 ; Muller, 2010a). Seulement, nous faisons notre certaines interrogations des politistes, auxquelles nous pensons pouvoir apporter quelques éclairages, tout en resituant nos observations dans un cadre plus général.

1 - Les nouveaux espaces de l'intervention foncière publique

Depuis les années 1980 et la décentralisation des compétences d'urbanisme[1], la commune était l'échelle de référence et d'élaboration des politiques foncières en soutien à la production de logements. Échelle de référence parce que c'étaient les dynamiques internes au territoire communal ainsi que les projets concernant uniquement la commune qui servaient de référence pour construire les politiques foncières. Échelle d'élaboration parce que c'est le conseil communal, et en particulier le maire, qui, en s'appuyant sur les services techniques internes, décidaient des modalités de mobilisation et de maîtrise foncière, des outils utilisés et de la localisation des interventions publiques.

Cette situation n'a pas radicalement changé, mais nous avons pu percevoir des évolutions, dont la principale est le renforcement de la position des intercommunalités, ici des communautés d'agglomération, dans le jeu foncier local. L'échelle de décision tend ainsi à se déplacer vers l'intercommunalité, selon des modalités différentes que nous avons décrites au chapitre 7. Les communautés d'agglomération du Beauvaisis et du Voironnais ne sont pas encore en mesure de prendre toutes les décisions concernant la mobilisation et la maîtrise foncières, ni de les mettre en œuvre. Le contrôle du droit des sols notamment, à travers les plans locaux d'urbanisme garanti aux communes une place encore prépondérante dans la conduite des politiques foncières. Mais les intercommunalités sont devenues l'instance de décision sur certains points : objectifs de production de logements et spatialisation de ces objectifs, opérations d'envergure, etc. On assiste donc à un déplacement, encore inachevé, du pouvoir foncier vers le conseil communautaire au détriment du conseil municipal, ce que les élus communaux perçoivent bien (cf chapitre 7). Ce mouvement accompagne la progressive montée en puissance des intercommunalités dans la conduite des politiques locales en général. Mais cette tendance n'est pas uniquement à mettre sur le compte d'une injonction, en partie législative, à renforcer les prérogatives des communautés vis-à-vis des communes, ni de manœuvres politiques locales qui ne relèveraient que d'une volonté de certains élus locaux de transférer les pouvoirs à l'intercommunalité. Nouveaux enjeux et nouveaux contextes n'ont en effet pas été neutres dans cette tendance, qui peut en partie s'expliquer par la nécessité d'interventions lourdes et coûteuses en renouvellement urbain dans un contexte d'une fragilisation des capacités financières communales.

L'intercommunalité devenant une instance de décision foncière, le périmètre intercommunal devient également une échelle de référence. Comme pour l'échelle de décision, le territoire intercommunal n'est pas l'unique référence, et la commune reste encore la référence pour de nombreuses décisions, mais l'évolution est notable. L'élaboration des documents-cadres intercommunaux, schémas de cohérence territoriale et programmes locaux de l'habitat, conduisent à une connaissance accrue du fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers

1. Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Defferre, loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

locaux. Cette connaissance est encore limitée, mais elle participe selon nous de l'établissement de cette nouvelle échelle de référence. Ces documents-cadres participent également à l'émergence d'une conscience de plus en plus importante de l'intercommunalité comme territoire fonctionnel chez les acteurs communaux. Les élus communaux savent ainsi lire les conséquences sur leur territoire des interventions foncières ayant lieu dans d'autres communes. Ils sont également tout a fait conscients que leurs propres décisions s'inscrivent dans des objectifs généraux énoncés par les documents-cadres intercommunaux. Si les schémas de cohérence territoriale et les programmes locaux de l'habitat sont souvent perçus comme des contraintes, ils n'en sont pas moins pris en compte dans les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières.

C'est surtout dans les discours et décisions de l'intercommunalité, que l'on perçoit cette prise en compte du territoire intercommunal comme échelle de référence. Certes, cela n'est pas étonnant, au contraire, mais il faut tout de même noter que l'intercommunalité renforçant son pouvoir de décision, les pratiques foncières dans leur ensemble font de plus en plus référence à l'échelle intercommunale. Nous l'avons montré avec le cas du Beauvaisis – mais cela est également valable dans une moindre mesure pour le Voironnais – les décisions de localisation des interventions foncières publiques s'appuient sur une lecture de l'ensemble du territoire communautaire et de la nécessité de réorienter les interventions vers les espaces centraux.

Cette recomposition des échelles de référence et de décision s'accompagne d'une évolution de l'inscription spatiale des interventions foncières. Dans les deux territoires étudiés les programmes locaux de l'habitat incitent à la production de logement social dans les communes périphériques, qui jusqu'ici n'en avait produit que très peu. Les opérations comportant des logements sociaux se sont ainsi multipliées dans ces communes ces dernières années[2]. Cette production est due en partie aux incitations intercommunales (prescriptives avec le programme local de l'habitat et financières avec les aides à la pierre). Elle s'explique également par de nouveaux besoins. Les prix immobiliers, mais aussi fonciers, ayant connus des hausses importantes, certains ménages, qui parvenaient auparavant à se loger dans ces communes, n'ont plus les moyens d'y loger et surtout d'y acheter un terrain pour y construire une maison. C'est le cas en particulier des jeunes ménages, qui souhaiteraient s'installer dans la même commune ou une commune proche de celle de leurs parents. Or l'installation de ces familles est perçu comme un enjeu important par les élus communaux (Charmes, 2011), parce qu'elles participent de l'animation de la commune mais surtout parce qu'elles font vivre l'école en y scolarisant leurs enfants : « c'est aussi un problème pour notre commune, c'est qu'on est dans un vieillissement de population, même s'il y a un turn-over qui s'effectue à peu près normalement, entre les maisons qui sont à vendre et qui sont rachetées, on est quand même dans un vieillissement, et on sait que la durée de vie dans lotissement, au sens vie des écoles, c'est rapide, parce que généralement on accueille des familles avec de jeunes enfants, qui fréquentent l'école et on sait que dix ans après les enfants sont partis au collège voire au lycée. Ce qui fait que on a déjà une école dont les effectifs diminuent, et puis vingt ans après les enfants quittent la commune. Et les parents restent très

2. À Allonne, Milly-sur-Thérain, Rainvilliers, Rochy-Condé, Savignies, Tillé, Therdonne, etc. dans le Beauvaisis, à Charavines, Chirens, Saint-Cassien, Saint-Etienne-de-Crossey, Saint-Geoire-en-Valdaine, Vourey, etc. dans le Voironnais.

souvent dans les maisons. Ce qui fait qu'il n'y a pas le turn-over qu'il pourrait y avoir dans du logement locatif. Donc la difficulté c'est de maintenir les effectifs scolaires en nombre suffisant, et pour avoir des enfants il faut avoir des constructions à proposer »[3]. Face à cette situation, la production de logements sociaux apparaît comme une solution, comme l'expose la responsable du service habitat de la communauté d'agglomération du Beauvaisis : « d'abord ce qu'on appelle la crise, c'est ce que les maires nous disent. Mais c'est pas vraiment la crise, c'est pas ça. La crise ça ne veux rien dire. C'est que les ménages, les jeunes ménages ont fait comprendre à leur maires… bon en fait il y a plusieurs phénomènes. Un desserrement des ménages, le besoin de trouver rapidement un logement proche des équipements qu'ils fréquentent déjà. Est-ce qu'il y a des appartements ? Ben, non forcément, le parc privé avait bien compris le système, ça fait dix ans que les loyers sont onéreux, et donc on ne peut pas toujours assumer un loyer dans le privé. Ah ben non il n'y a pas de logement. Alors qu'est-ce qu'on fait ? Est-ce qu'on fait du logement social ? Pour faire du logement social on s'adresse à un opérateur. Jusqu'en 2009, on pouvait sortir de petites opérations, et puis on a vu 2008, 2009, il y a eu quelques petites opérations qui étaient des coups partis, il faut bien 2 ans pour monter une opération. Donc à partir de 2009, les négociations ont commencées à être compliquées, les opérateurs sociaux tout seuls se sont retrouvés face à des négociations plus difficiles. On ne peut plus faire du logement social quand on est tout seul, c'est trop cher, rien que le coût d'acquisition du foncier c'est pas possible. On ne sort plus de logement social, terminé. Alors les maires se sont retrouvés avec ces deux facteurs là. Les jeunes qui veulent rester dans le village ils ne peuvent pas. Et de l'autre côté les opérateurs qui disent et bien non, je ne peut pas vous sortir une opération monsieur le maire parce que ça n'aboutit pas, les privés vendent chers, c'est trop cher pour faire des programmes adaptés aux revenus des ménages de ce territoire »[4].

Cette production nécessite une implication forte de la commune pour favoriser la réalisation de ces opérations par des modalités de mobilisation et de maîtrise adéquates, à plus forte raison dans un contexte de prix fonciers élevés. Des communes comme Milly-sur-Thérain, Savignies ou Paladru se lancent ainsi dans des opérations plus complexes qu'auparavant, selon des modalités variées. La production de logement social dans ces communes ne peut se faire par de simples interventions au coup par coup ou selon un mode d'action de laisser-faire, en raison de la difficulté à équilibrer les opérations. Il est alors nécessaire de construire une politique cohérente, ce qui nous fait dire qu'on observe une diffusion spatiale de ces pratiques foncières dans des communes qui auparavant n'intervenaient pas forcément. Bien sûr, cela ne touche pas toutes les communes périphériques, mais la tendance est significative.

Cette diffusion ne doit pas occulter une autre tendance, au recentrement des interventions cette fois-ci. Les espaces urbains centraux sont en effet les cibles privilégiées par les intercommunalités, dans une optique de renouvellement urbain. Les moyens humains, techniques et financiers des intercommunalités sont orientés vers des opérations de renouvellement urbain et/ou des opérations en lien avec les réseaux de transport collectifs. Cette évolution est liée à la

3. Entretien avec le Maire, Commune de Rainvillers, le 22 mars 2013.
4. Entretien avec la Responsable du service habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis Commune de Beauvais, le 21 octobre 2013.

prise en compte des enjeux de renouvellement urbain et de proximité aux transports collectifs, ainsi qu'à un contexte de prix fonciers élevés, qui font qu'une intervention publique lourde est nécessaire pour assurer mobilisation et maîtrise foncière. Les intercommunalités, tout comme les communes, ne peuvent intervenir partout. L'exemple du Beauvaisis, qui recentre ses interventions dans la vallée du Thérain est à ce titre emblématique.

2 - Autonomisation des politiques foncières

La seconde tendance que nous observons est une autonomisation des politiques foncières locales. L'action foncière constituait auparavant un simple appui technique aux politiques de logement, d'aménagement et d'urbanisme. La logique des interventions foncières relevait alors uniquement d'objectifs définis dans le cadre de ces autres politiques, sans s'appuyer sur une définition de problèmes spécifiquement liés au foncier lui-même. Il nous semble que les politiques foncières sont à l'inverse en train de s'affirmer comme un secteur autonome. Cette tendance ne touche pas de la même manière les deux territoires étudiés : elle est plus marquée dans le Voironnais que dans le Beauvaisis.

Dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, Pierre Muller propose une définition du secteur : « Du point de vue de l'analyse de l'action publique, il faut donc partir de l'idée selon laquelle toute politique publique correspond d'abord à une opération de découpage du réel à travers laquelle va être identifiée et "formatée" la substance des problèmes à traiter (les questions de sécurité, les relations avec l'extérieur, l'évolution des taux de change, etc.) ou la nature des populations concernées (les agriculteurs, les fumeurs, les artisans, les pays du Sud, etc.), les deux pouvant évidemment se recouper. Sous cet angle, le secteur apparaît, dans un premier temps, comme l'*objet* ou la *cible* des politiques publiques » (Muller, 2010b, p. 592). Il précise que cette définition n'est pas rigide : « derrière la notion de "secteur d'intervention", se dissimulent de nombreux cas de figure qui vont de l'existence d'un domaine d'activité relativement bien délimité [...] à des situations beaucoup plus floues dans lesquelles une politique publique ne correspond pas à un domaine d'activités clairement identifiables » (Muller, 2010b, p. 594). Un processus de sectorisation peut alors se comprendre comme une autonomisation de la « chaîne de production » de l'intervention publique sur un objet, du diagnostic à la construction de la solution et sa mise en œuvre, autonomisation qui peut passer par une division du travail administratif (administration dédiée, services dédiés, etc.). Nous observons un tel processus en matière de politiques foncières.

Tout d'abord la définition du problème s'autonomise. Il ne s'agit plus de traiter uniquement des questions en termes d'aménagement ou de production du logement, mais de prendre en compte des problématiques véritablement foncières : croissance des prix fonciers, rétention foncière, morcellement parcellaire, etc. Cette évolution s'observe notamment à travers l'élaboration du diagnostic foncier – et uniquement foncier – dans le Voironnais, dans le cadre du programme local de l'habitat. Ce diagnostic est une étude conduite indépendamment du reste du diagnostic qui porte lui sur le parc de logements et son peuplement. Le diagnostic

foncier participe ainsi à l'émergence du foncier comme un objet de politique publique, posant des problèmes spécifiques et appelant des réponses particulières. En ce sens, il s'agit bien d'une « opération de découpage du réel » dont parle Muller (Muller, 2010b, p. 592). Il en va de même de la mise en place d'observatoires dédiés aux marchés fonciers et immobiliers, qui concernent le Voironnais et le Beauvaisis. L'observatoire ne semble pas encore réellement opérationnel en Beauvaisis, mais il traduit, comme en Voironnais, une nécessité de singulariser l'objet foncier et de faire émerger des problématiques propres. Du point de vue de la définition du problème et de l'objet, l'autonomisation n'est cependant pas totale, puisque les interventions foncières restent pour partie liées à des objectifs qui tiennent uniquement aux problèmes d'aménagement et de logement.

L'autonomisation se lit également dans la construction de solutions aux problèmes identifiés. Le volet foncier du programme de l'habitat du Pays Voironnais, est presque un document stratégique à lui seul, qui propose une hiérarchisation des interventions selon une logique véritablement foncière : il s'agit d'être en mesure d'augmenter la capacité de mobilisation foncière en prenant en compte les comportements de rétention des propriétaires et le niveau des prix. Là encore, l'indépendance n'est pas totale : si les solutions avancées sont en partie des réponses à des problématiques uniquement foncières, elles relèvent aussi de questions d'aménagement par exemple, en ce qui concerne la localisation des parcelles à mobiliser notamment. D'autres décisions, qui ne relèvent pas directement de l'intervention foncière mais de secteurs proches comme le logement, constituent également une réponse à un problème foncier. La refonte du système d'aide à la pierre dans le Voironnais peut être lue comme une solution apportée au problème de répartition des plus-values foncières (cf X.X.X). Il en va de même de la zone d'aménagement concerté multi-sites que la communauté d'agglomération du Beauvaisis commence à mettre en œuvre. L'intercommunalité et la commune de Beauvais souhaitent par là avoir une approche globale de problématiques foncières qui se combinent : friches industrielles, proximité à la gare, etc. La solution de la zone d'aménagement concertée multi-site est aussi une manière de concentrer les interventions foncières et les moyens que la collectivité peut y consacrer sur des parcelles difficilement mutables et ayant des valeurs relativement élevées du fait de leur localisation centrale. Cette apparition de solutions foncières relativement autonomes ne concerne pas que les intercommunalités. A Voreppe, la volonté un temps affichée par la commune de mettre en place une zone d'aménagement différée montre que cette collectivité souhaite apporter une solution foncière (blocage des prix et capacités de préemption et d'expropriation) à un problème foncier (différentiel de prix selon les classement au plan local d'urbanisme, partage de la plus-value, rétention foncière). L'ambition de mettre en place une association foncière urbaine à Massieu est également typique d'une prise en compte du foncier comme donnée première, puisque cet outil peut permettre la mobilisation et le redécoupage parcellaire tout en préservant les intérêts des propriétaires, dont la commune. On assiste donc à la construction de réponses propres, qui relèvent d'une logique sectorielle, mais également à la définition d'orientations pour les politiques d'aménagement et de logement qui sont issues de réflexions sur la question foncière, ce qui montre que le foncier devient un objet indépendant.

La mise en œuvre des solutions tend également à s'autonomiser. La mise en place des établissements publics fonciers locaux fait apparaître localement un acteur dédié à l'intervention foncière ce qui ne peut que aller dans le sens de la construction d'un nouveau secteur d'action publique. De la même manière, un groupe de pilotage foncier a été créé par le Pays Voironnais en 2008. Ce groupe est constitué d'élus et de techniciens intercommunaux, et « a en charge l'élaboration et le suivi de [la] politique foncière »[5]. La constitution d'un organe de réflexion et de décision dédié au domaine foncier s'inscrit dans la « division du travail administratif » caractéristique de l'existence d'un secteur pour Pierre Muller (Muller, 2010b, p. 597). Le conventionnement du volet foncier du programme local de l'habitat menée par le Pays Voironnais avec les communes membres participe aussi d'une autonomisation de la mise en œuvre. Ces documents contractuels sont consacrés uniquement au foncier et aux outils et moyens qui doivent être mis en œuvre dans ce domaine. Dans le Beauvaisis cette autonomisation de la mise en œuvre des interventions foncières ne semble pas aussi avancée. De plus dans les deux territoires les interventions foncières sont encore largement liées aux autres secteurs du logement et de l'aménagement. En ce sens, la constitution d'un secteur foncier autonome n'est pas aboutie, et ne le sera peut-être jamais dans ces territoires : s'il existe des problèmes fonciers à part entière, l'intervention foncière est par nature associée à d'autres secteurs. Une partie de l'action publique foncière est donc en cours d'autonomisation, puisqu'elle vise à apporter des solutions à des problèmes relevant de l'objet foncier lui-même. Une autre partie reste inscrite dans une logique de soutien technique à la mise en œuvre d'autres politiques sectorielles.

Cette émergence d'un secteur autonome d'action publique peut être attribuée avant tout à l'entrée de l'intercommunalité dans le domaine de l'action foncière. Le changement d'échelle de référence évoqué précédemment est un des moteurs de la mise en lumière de problèmes fonciers spécifiques, à laquelle l'existence de services et de techniciens dédiés, rares dans les communes elles-même, n'est pas étrangère. De plus, la nouvelle échelle de décision intercommunale décrite plus haut pose la question de la répartition spatiale des dépenses publiques liées à l'intervention foncière, et donc de la hiérarchisation de ces interventions, ce qui participe de l'autonomisation. Le contexte de hausse des prix fonciers a sûrement aussi joué un rôle dans cette évolution, puisqu'il a pu participer de la prise de conscience d'un problème foncier à part entière.

Observant les processus de décentralisation et d'émergence de politiques publiques territoriales, les politistes avaient fait l'hypothèse qu'une territorialisation des politiques publiques entraînerait une disparition des logiques sectorielles au profit d'approches territorialisées, plus transversales (Faure, Douillet, 2005 ; Faure *et al.*, 2007 ; Muller, 2010a). Anne-Cécile Douillet rappelle ces hypothèses : « La force des logiques territoriales à l'œuvre dans l'action publique serait relativement inédite et correspondrait à une transformation en profondeur de la façon de traiter les problèmes publics » (Douillet, 2005, p. 271), qui se traduirait par une « remise en cause des secteurs traditionnels d'intervention publique au bénéfice d'une approche plus transversale ; la remise en cause des secteurs appelle le territoire dans la mesure où l'approche globale ne pourra

5. Conseil communautaire du Pays Voironnais, 24 juin 2008.

être mise en œuvre qu'à une échelle où les effets d'interdépendance peuvent être facilement appréhendés » (Douillet, 2005, p. 275). Mais les travaux des politistes ont largement invalidé ces hypothèses. La plupart des auteurs observent en réalité une forte résistance des logiques sectorielles : « tout se passe comme si, d'un côté, l'action publique ne pouvait pas échapper à la sectorisation pour mettre en œuvre des savoirs et des savoir-faire efficaces mais que, d'un autre côté, elle s'interdisait par là même de prendre en compte le caractère global des problèmes » (Muller, 2010b, p. 597). Nos observations s'inscrivent dans la continuité de ces conclusions. Nous avons ainsi relevé une résistance voire une réaffirmation de logiques sectorielles, qui s'accompagne d'une recomposition des frontières entre secteurs. Ce processus accompagne une évolution des échelles de référence et de décision dans le domaine foncier. Cela correspond bien à ce que décrivait Anne-Cécile Douillet : « ces nouveaux cadres territoriaux peuvent provoquer, dans certains cas, la redéfinition des contours des secteurs d'intervention [...]. Pour autant ils ne remettent pas en cause le principe de la division du travail politique selon différents secteurs d'activité » (Douillet, 2005, p. 277). Alors que les politiques foncières ne constituaient pas un secteur autonome de politique publique, et n'étaient d'ailleurs pas exprimées comme une politique publique à part entière, elles tendent aujourd'hui à se constituer en secteur, ce qui valide cette idée d'une résistance des logiques sectorielles.

Ce processus d'autonomisation des politiques foncières annonce peut-être une prise en compte plus globale des enjeux liés à la production de foncier à bâtir et notamment aux enjeux de la création et de la répartition de la plus-value. Nous avons vu au cours de plusieurs chapitres que les politiques foncières sont encore d'ordre technique et peu politiques. Or l'autonomisation peut conférer à l'action foncière une portée plus large que le seul appui technique des autres secteurs de politiques publiques locales, puisqu'elle doit alors répondre à des enjeux spécifiques à son domaine. Dans le Voironnais particulièrement, l'émergence d'un secteur autonome des politiques foncières, qui se fonde sur l'analyse d'un problème foncier qui commence à être perçu de manière relativement indépendante d'autres problématiques, s'accompagne ainsi de la naissance d'une réflexion sur les plus-values.

3 - Uniformisation des pratiques foncières

La troisième tendance à l'œuvre est une uniformisation des politiques foncières locales. Les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières sont très diversifiées, et varient d'une commune à l'autre et d'une opération à l'autre au sein d'une même commune (chapitres 4 et 5). Mais cette diversité de pratiques tend à se réduire. Si le même mode d'action n'a pas encore été adopté par toutes les communes et intercommunalités, un modèle dominant apparaît, qui reprend des principes de plusieurs des modes d'action identifiés au chapitre 4.

3.1 - Un nouveau modèle de politique foncière ?

Cette uniformisation passe d'abord par des diagnostics plus avancés qu'auparavant et spécifiques à la question foncière, en accord avec la tendance à l'autonomisation des politiques foncières exposée précédemment. Il faut voir là l'influence des intercommunalités, qui ont pris position dans le jeu foncier : ce sont elles qui conduisent de telles études dans leur programme local de l'habitat, études sur lesquelles peuvent s'appuyer par la suite les communes. Ce sont également les intercommunalités qui disposent des services et des ressources nécessaires pour mener à bien des études avancées. L'existence de cellules d'assistance en ingénierie peut permettre aux communes d'obtenir des diagnostics fonciers qu'elles ne pouvaient pas construire auparavant. Ces « études de gisement foncier » - comme de nombreux acteurs les appellent - concernent déjà les deux intercommunalités étudiées, mais se retrouvent également dans certaines communes, dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme, comme à Massieu, ou Voreppe. Elles définissent les possibilités de mutations foncières, et donc de mobilisation foncière, à court, moyen et long terme, et établissent hiérarchie temporelle de ces mutations, identifiant ainsi les parcelles ou secteurs sur lesquels la collectivité devra intervenir pour assurer la mobilisation dans la temporalité attendue, ce que les opérateurs du marché ne feraient pas spontanément. En dehors de cas très spécifiques où le marché pourrait assurer une mobilisation dans une temporalité qui correspond aux priorités établies par la collectivité, il semble que ces études de gisement puissent renforcer une logique d'implication systématique de la collectivité dans la mobilisation foncière. En matière de mobilisation, la collectivité ne s'adapte plus aux temporalités imposées par les propriétaires, mais souhaite prendre les devant pour imposer son propre rythme. C'est l'ambition à la fois du Pays Voironnais et de la communauté d'agglomération du Beauvaisis. La mobilisation d'initiative publique existe déjà mais pas forcément dans une prise en compte systématique des priorités à l'échelle du territoire concerné, communal ou intercommunal.

Cette intervention quasiment systématique pour la mobilisation serait rendue possible par le fait qu'elle ne concerne pas l'ensemble des périmètres d'opération, comme dans l'interventionnisme, mais seulement des parcelles jugées stratégiques, que la collectivité acquière. Il s'agit de faire effet de levier, et d'inciter les propriétaires concernés par une opération à vendre. L'acquisition de ces parcelles constitue également un signal fort en direction des opérateurs concernant le déclenchement de l'opération ainsi que l'implication de la collectivité qui peut sécuriser l'opération. Cette tendance à l'acquisition d'un petit nombre de parcelles stratégiques dans les opérations est liée au contexte et aux nouveaux enjeux. Les enjeux de renouvellement urbain et de densification à proximité des gares et dans les centres secondaires nécessitent une intervention publique pour déclencher les opérations par des premières mesures de mobilisation. C'est d'autant plus vrai dans ces agglomérations moyennes, qui n'attirent pas ou peu de grands opérateurs, en raison de leur localisation et de marchés moins porteurs que dans les grandes agglomérations, mais aussi en raison des dimensions relativement réduites des opérations qui ne garantissent pas des profits considérables à ces opérateurs. Les opérations en renouvellement

urbain ne sont pas forcément très génératrices de profit pour les opérateurs, puisqu'elles ne créent pas de plus-value liée au changement de destination des terrains ou à d'autres facteurs (amélioration de l'accessibilité, etc.). L'intervention publique est alors nécessaire pour lancer les opérations et inciter les opérateurs à acquérir du foncier. Car le contexte de prix fonciers élevés et de capacités financières limitées des collectivités ne permettent pas l'acquisition de l'ensemble de l'assise de l'opération comme c'est le cas dans l'interventionnisme (sauf dans le cas d'opérations très ponctuelles sur une ou deux parcelles). A cela il faut ajouter l'injonction à la mixité sociale et à la production de logements sociaux dans le cadre de ces opérations. Les prix fonciers élevés rendent compliqué l'équilibrage d'opérations comportant des logements sociaux. La collectivité peut donc être amenée à acquérir du foncier pour participer à l'équilibre, notamment à travers les systèmes de décote foncière. Mais encore une fois le prix des terrains ne permet pas de le faire de manière systématique. Les collectivités donc sont prises dans une tension entre nécessité d'intervention par acquisition foncière et réduction des capacités d'intervention en raison des prix élevés.

La réponse à cette tension semble pour de nombreux décideurs locaux se trouver dans les établissements publics fonciers locaux et leurs dispositifs de portage foncier. Le portage permet d'externaliser la dépense publique liée à l'acquisition, et s'apparente à une solution miracle pour certaines collectivités (cf. chapitre 7). Il nous semble que ce recours au portage de plus en plus automatique est une évolution très importante des politiques foncières locales. L'arrivée d'un nouvel acteur sur le territoire conduit à un changement des modalités de mobilisation et de maîtrise foncières. Ce changement est important parce que le portage n'est pas une pratique neutre qui est simplement substituable à une acquisition directe par la collectivité. Nous avons montré les effets potentiels de cet outil – qui n'est qu'un outil rappelons-le – ainsi que ses limites (cf chapitre 7). On peut notamment penser que le portage par un établissement public foncier peut favoriser des coûts d'acquisition élevés, et par-là la constitution de nouveaux prix de références sur le territoire, ce qui par la suite peut compliquer l'intervention publique. Il n'est donc pas garanti que le changement à l'œuvre entraîne une réduction du coût des politiques foncières.

La possession de quelques parcelles ne suffit pas à assurer la maîtrise foncière dans son ensemble. Si l'interventionnisme tend à disparaître, les acquisitions se faisant uniquement de manière « stratégique », la maîtrise que ce mode d'action apportait par possession des tènements doit être obtenu par d'autres biais. Sur ce point, on ne distingue pas de tendance claire. Certaines collectivités semblent pencher pour une approche opérationnelle, en utilisant les zones d'aménagement concerté ou les projets urbains partenariaux, qui permettent notamment de répartir les dépenses d'aménagement entre les opérateurs. D'autres s'inscrivent plus en encadrement réglementaire, allant vers une utilisation accrue des servitudes de mixité sociale et des orientations d'aménagement et de programmation.

On observe donc une uniformisation des pratiques foncières, qui ne gomme cependant pas toutes les différences entre les collectivités ou les opérations. Le mode d'action interventionniste semble appelé à disparaître en raison de son coût et des risques qu'il implique pour la collectivité

dans des opérations de renouvellement urbain ou de densification. Les pratiques tendent alors à converger vers des modes d'action opérationnels ou d'encadrement réglementaires partiellement redéfinis. Le modèle qui émerge alors correspond à la séquence suivante :

- un diagnostic foncier qui permet de hiérarchiser et de sélectionner les interventions ;
- des acquisitions publiques de parcelles stratégiques via le portage foncier de l'établissement public foncier local ;
- une maîtrise complétée soit par encadrement réglementaire et l'utilisation du plan local d'urbanisme, soit par l'utilisation d'outils opérationnels (zone d'aménagement concerté ou projet urbain partenarial) ;
- le tout dans des secteurs centraux et/ou de renouvellement urbain, comme nous l'avons précisé plus haut.

Ce nouveau modèle que nous décrivons n'est pas encore véritablement à l'œuvre. Les pratiques qui s'en rapprochent le plus sont celles des deux intercommunalités, et en particulier celles de l'intercommunalité Beauvaisienne et de la commune centre dans le cadre de la zone d'aménagement concertée de la vallée du Thérain qui correspond à tous ces critères. Les évolutions que nous avons perçues dans d'autres communes nous semblent conduire à ce modèle, bien que certaines communes puissent y être longtemps réticentes.

3.2 - Standardisation et différenciation des politiques foncières locales

Comme celui d'autonomisation, ce processus d'uniformisation renvoie à un débat qui anime les sciences politiques concernant la différenciation ou la standardisation des politiques publiques locales. Les politistes avaient fait « l'hypothèse que la territorialisation de l'action publique produit de la différenciation, c'est-à-dire qu'elle implique des déplacements et des recompositions différentes selon les territoires, selon le type de collectivité locale et selon le domaine d'intervention » (Faure, 2007, p. 279). Pour Paulhiac-Scherrer *et al.,* « la question de la différentiation de l'action publique peut être saisie sous l'angle des *processus de changement de l'action publique*, changements intervenant dans le temps et/ou dans l'espace et contribuant à distinguer/différencier une politique contemporaine de politiques publiques antérieures ou une politique publique mise en œuvre sur un territoire donnée d'une autre, menée ailleurs. La dynamique de *changement* (relevant par exemple de processus de modernisation, désectorialisation, expérimentation, etc. de l'action) a pour vocation *d'adapter* ladite politique à un contexte conjoncturel ou local spécifique. La différenciation peut donc relever d'innovations, ou pour le moins, de transformations dans les modes de faire l'action et/ou ses contenus » (Paulhiac-Scherrer *et al.*, 2012, p. 210). Ce processus de différenciation est à mettre en lien avec la territorialisation des politiques publiques, qui participe de l'émergence de problématiques spécifiques à chaque territoire d'action publique : « les politiques locales se différencient dans la mesure où elles s'adaptent de plus en plus finement à des contextes territoriaux variés et qu'elles sont portées par

des coalitions d'acteurs qui ne nouent pas toujours les mêmes relations d'interdépendance avec les représentants d'autres autorités publiques » (Pasquier, 2010, p. 449). Ainsi, « aujourd'hui tend à se constituer, pour chaque entité territoriale, une structure spécifique de problèmes qui vont faire l'objet de débats et déclencher la mise en place de politiques locales » (Muller, 2010a, p. 107). La différenciation serait liée principalement à une prise en compte du « territoire » comme objet de référence dans l'élaboration des politiques publiques. Elle serait également un effet direct de la concurrence territoriale accrue dans un contexte de décentralisation et d'internationalisation de la concurrence pour attirer entreprises et classes aisées (Pinson, Reigner, 2012) qui pousse les territoires à se démarquer des autres. La différenciation serait alors une « figure obligée de l'action publique locale contemporaine », un « modèle de référence » (Pradella, Verger, 2012, p. 62). Plus encore, « revendiquer une capacité à se différencier et à mettre en valeur les spécificités de son territoire serait une condition essentielle pour faire exister un "local" à part entière. » (Pradella, Verger, 2012, p. 64).

La différenciation trouve son pendant dans la standardisation, « processus d'homogénéisation sur l'ensemble du territoire national des contenus des politiques publiques et des modes de gouvernance des espaces politiques subnationaux. » (Pinson, Reigner, 2012, p. 167). On observerait alors une uniformisation des politiques locales entre les territoires, qui loin de se différencier, tendraient au contraire à se ressembler de plus en plus, en termes de modes de faire et de contenu des politiques publiques. Cette standardisation serait due d'abord à la professionnalisation du personnel politique local : « l'action publique locale est en voie de standardisation du fait de la professionnalisation des joueurs et de leur interdépendance croissante. Pour une majorité de décideurs politiques locaux, l'action publique est un métier ; cela les amène à développer des référentiels similaires à ceux de leurs équipes administrative » (Pasquier, 2010, p. 450). Les politistes évoquent également l'effet de la diffusion d'instruments d'action publique similaires : contrat (Epstein, 2012), projet (Pinson, 2009), partenariat, etc., (Lascoumes, Le Galès, 2004).

Les politistes cherchent alors à déterminer laquelle de ces deux tendances, apparemment contradictoires, l'emporte. Alain Faure observe ainsi la « résurgence d'une solide controverse académique opposant les *Anciens*, qui diagnostiquent un mouvement de standardisation de l'action publique, aux *Modernes*, qui repèrent les indices d'un processus de différenciation territoriale » (Faure, 2007, p. 275). Pour certains, en effet, c'est aujourd'hui la standardisation qui est le processus dominant : « le cycle de différenciation territoriale amorcé au début des années 1980 a pris fin vingt ans plus tard » (Epstein, 2012, p. 128). D'autres pensent que « la différenciation qui était plutôt marginale, subsidiaire dans la période fordiste, est appelée à devenir structurelle et dominante dans l'ère post-fordiste » (Pinson, Reigner, 2012, p. 174). Il est cependant possible de dépasser cette contradiction, en estimant que les deux processus ne sont pas forcément à l'œuvre de la même manière selon les territoires, les secteurs, les échelles de gouvernance, etc. Ainsi « il convient de ne pas penser différenciation et standardisation comme deux mouvements opposés, exclusifs l'un de l'autre. […] Tous les territoires n'ont pas une égale capacité à se différencier : les facteurs de différenciation et de standardisation ne touchent pas tous les territoires de la même façon, et un même instrument d'action publique peut produire

des effets différents suivant les territoires » (Douillet *et al.*, 2012, p. 16).

Nos observations s'inscrivent bien dans un dépassement de la contradiction entre différenciation et standardisation. Nous observons une standardisation des modes de faire, que nous venons de décrire. Cette standardisation a lieu à la fois entre les communes d'une même intercommunalité, et à la fois entre les deux territoires étudiés. Un modèle similaire de politiques foncières locales émerge, cette standardisation s'expliquant à la fois par l'évolution du jeu d'acteur (renforcement des intercommunalité et introduction des établissements publics fonciers) et par la prégnance de nouveaux enjeux (renouvellement urbain, densification, mixité sociale) dans un contexte spécifique (prix fonciers élevés, capacités financières limitées des collectivités). Mais cette standardisation des modes de faire s'accompagne d'une différenciation dans les constructions institutionnelles dont émergent les décisions en matière de politiques foncières. Nous l'avons vu au chapitre 7, la constitution d'un « bloc communal » établit des relations différenciées entre les acteurs. Et ce, à la fois au sein des territoires étudiés, mais surtout entre les deux intercommunalités, dont la position relative vis-à-vis des communes et de l'établissement public foncier local est différente.

Ce double processus de différenciation-standardisation renvoie à la volonté d'*indépendance* des communes en matière de décision foncière – ce qui peut aller dans le sens d'une *différenciation* – et à la nécessité pour ces communes de trouver des solutions adéquates dans un *contexte similaire* – ce qui joue dans le sens d'une *standardisation* du contenu des politiques foncières.

*
* *

Nous avons pu distinguer trois tendances de changement des politiques foncières locales dans les territoires étudiés. Les évolutions des espaces de référence et de décision s'accompagnent de processus de d'autonomisation (sectorisation) et d'uniformisation (standardisation). Dans les trois cas, la mise en place de ces nouvelles pratiques, est largement permise par des mouvements dans le jeu d'acteurs, c'est à dire le renforcement de la position des intercommunalités et l'adhésion aux établissements publics fonciers locaux. Ce sont ces nouveaux acteurs des politiques foncières qui, en jouant dans le sens d'un changement d'échelle de référence et de décision, ont fait émerger de nouvelles logiques d'actions. Les nouvelles pratiques foncières répondent à des enjeux renouvelés et s'adaptent au contexte en évolution, mais cela n'a pu se faire que parce que l'échelle de décision et de référence a évolué vers l'intercommunalité. En somme, c'est bien ce changement d'échelle, le renforcement de l'intercommunalité et la constitution d'un bloc communal, qui ont favorisé l'émergence d'un secteur en partie autonome et la standardisation des politiques foncières, ce qui permet alors aux politiques foncières de s'inscrire dans un contexte spécifique et de répondre aux enjeux relativement nouveaux.

Conclusion : un nouveau cycle de politiques foncières

1 - Les principaux enseignements

Dans l'introduction de la thèse, nous avions formulé quatre hypothèses principales. Les analyses menées valident globalement les hypothèses, mais des nuances parfois importantes sont à apporter.

Hypothèse 1 : **Les multiples décisions et interventions communales dessinent des politiques foncières.**

Nous avons pu, pour l'ensemble des municipalités étudiées (françaises comme néerlandaises), définir les contours des pratiques foncières communales (chapitre 5), et faire émerger différents modes d'action foncière : l'interventionnisme, l'encadrement réglementaire, l'approche opérationnelle, le laisser-faire (chapitre 4). Ces différents modes se distinguent principalement selon les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières, l'importance de l'implication financière de la collectivité et l'utilisation des différents outils à disposition des communes. Cela reste une typologie : le découpage auquel nous avons procédé ne prétend pas recouvrir un découpage réel. Mais cela nous avons montré la diversité des pratiques foncières locales et leur cohérence (chapitres 4 et 5). Nous avons vu que même des communes de petite taille, périurbaines, voire rurales, étaient en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques foncières relativement ambitieuses. Pour certaines communes, on ne peut cependant pas parler de politiques foncières, mais seulement de pratiques, puisque les interventions communales ne répondent pas à un programme d'action cohérent.

Ces politiques et pratiques foncières communales sont limitées dans l'espace, et ne se déploient pas sur l'ensemble du territoire communal (chapitres 3 et 5). Le cadre spatial dans lequel s'expriment les politiques foncières, défini par le plan local d'urbanisme (chapitre 3), s'avère relativement restreint, limité aux opérations en cours ou prévues à court terme. D'ailleurs, le plan local d'urbanisme, dans ses composantes obligatoires (projet d'aménagement et de développement durable, règlement de zonage, zonage), ne définit pas de modalités de mobilisation ou de maîtrise foncières. Il se contente de déterminer une offre potentielle de terrains à bâtir, mais sans donner d'indication sur la manière de transformer cette offre potentielle en offre réelle. C'est à l'échelle d'une opération que les interventions foncières des communes trouvent leur cohérence et leur sens et dessinent des politiques foncières, d'autant plus que chaque opération est appréhendée indépendamment des autres. A cela il faut ajouter que la nature de l'espace, en dehors du morcellement du parcellaire, n'est pas une donnée qui entre dans l'élaboration des politiques foncières. On n'observe ainsi pas de différence fondamentale, qui correspondrait à des modes d'action différents, entre des politiques foncières pour le renouvellement urbain, pour la densification autour des gares, pour les extensions urbaines, etc.

Hypothèse 2 : **Le fait que les communes conçoivent l'action foncière comme des**

interventions essentiellement techniques destinées à soutenir les politiques de logement et d'aménagement explique que les politiques foncières ne soient pas affichées comme des politiques publiques à part entière. Mais les injonctions extérieures à élaborer de « véritables politiques foncières » peuvent inciter les communes à abandonner une vision essentiellement technique.

Le foncier reste majoritairement un objet technique pour les communes. Les politiques foncières mises en place sont essentiellement guidées par des impératifs opérationnels, et les objectifs sont définis principalement dans le cadre d'autres politiques, du logement et d'aménagement. L'appréhension des enjeux fonciers locaux liés à la production de logement est fragmentée, les communes n'étant pas en mesure de proposer une lecture globale et systémique du problème foncier local (chapitre 1). A de très rares exception près, les interventions foncières ne valent pas pour elles-mêmes, mais répondent à des objectifs de logement ou d'aménagement. Les enjeux propres des politiques foncières sont avant tout des enjeux de mise en œuvre des outils, donc des enjeux techniques, à défaut d'être des enjeux politiques. A ce titre, nous avons souligné que la question des plus-values foncières, éminemment politique et soulevant des enjeux socio-économiques fondamentaux, n'est pas véritablement prise en compte dans les politiques foncières (chapitre 8). Cela nous a conduit à affirmer que les politiques foncières communales, mais aussi en partie intercommunales, sont aujourd'hui largement dépolitisées.

Ce caractère technique des politiques foncières, et le fait qu'elles soient construites en soutien à d'autres politiques publiques, n'expliquent qu'en partie leur non-visibilité. Il faut en effet également prendre en compte le caractère ponctuel de ces politiques foncières, à la fois dans l'espace, puisqu'elles ne se déploient pas à l'échelle du territoire communal, et dans le temps, puisqu'elles sont limitées à une opération et n'ont pas vocation à être poursuivies une fois cette opération achevée (chapitres 3 et 5). On observe cependant des évolutions : les deux intercommunalités françaises étudiées seraient ainsi en passe de définir des politiques foncières qui ne sont plus uniquement des interventions techniques en soutien aux politiques du logement et d'aménagement, mais qui répondent également à des enjeux fonciers à part entière, comme la hausse des prix ou la localisation des terrains mobilisés (chapitre 7). Ces évolutions concernent également certaines communes. Nous pensons que ces changements correspondent à une adaptation à un contexte transformé (niveau des prix fonciers notamment) et à des enjeux renouvelés (renforcement des besoins en logements sociaux en particulier), adaptation qui est rendue possible par la recomposition des échelles de référence et de décision des politiques foncières locales, en faveur de l'échelle intercommunale. Le chapitre 9 nous a enfin permis de montrer qu'une autonomisation des politiques foncières locales est en cours, qui pourrait conduire à une politisation accrue.

Hypothèse 3 : **Malgré leur caractère techniques, les politiques foncières communales ne constituent pas des réponses automatiques aux enjeux identifiés.**

On observe bien dans les communes des réponses *ad hoc*, élaborées opération par opération, bien que la culture communale de l'aménagement puisse réduire le champ des possibles. Les chapitres 4 et 5 ont montré la diversité de pratiques foncières entre les communes et au sein d'une même commune. L'action communale s'inscrit dans un faisceau de contraintes, au rang desquelles l'état des marchés fonciers et immobiliers locaux et les moyens humains, techniques et financiers sont prépondérants. Mais les communes disposent de véritables marges de manœuvre pour choisir les modalités de mobilisation et de maîtrise foncières. L'influence, parfois déterminante, de la culture de l'aménagement et des attentes communales dans le choix du mode d'action exprime cette marge de manœuvre politique. Les communes peuvent en partie s'affranchir de ces contraintes – et notamment de celle des moyens – grâce à la diversité des outils à leur disposition et aux multiples utilisations possibles de chacun de ces outils (chapitres 5 et 6). Le portage foncier par un établissement public foncier local apparaît souvent comme une solution à la limitation des moyens financiers communaux dans un contexte de prix fonciers élevés.

Cette diversité de pratiques tend cependant à se réduire, et on observe une tendance à l'uniformisation (chapitre 9). Cette uniformisation (ou standardisation) se fait sous l'effet d'un renforcement des contraintes (prix fonciers élevés, marché immobilier fragile, moyens financiers des communes en baisse ou en stagnation), d'une affirmation de la place des intercommunalités dans le domaine foncier, et de l'apparition des établissements publics fonciers qui proposent les dispositifs de portage foncier (chapitre 7). Il est alors probable que le mode d'action interventionniste soit de moins en moins privilégié, et que l'encadrement réglementaire et l'approche opérationnelle, intégrant le portage foncier, soient favorisés à l'avenir.

Hypothèse 4 : **L'émergence de politiques foncières intercommunales n'est pas motivée par un changement d'échelle de référence mais par un besoin de mutualisation des moyens.**

Depuis une dizaine d'années, les intercommunalités progressivement renforcé leur position dans le jeu foncier local. Par divers dispositifs et documents, elles peuvent orienter en partie les choix communaux. Mais elles sont aussi aujourd'hui en mesure de définir leurs propres politiques foncières et de les mettre en œuvre (chapitre 7).

Cette montée en puissance des intercommunalités a un effet sur le contenu des politiques foncières et sur les modes de décision. On observe tout d'abord un recentrement spatial des interventions foncières vers les espaces centraux et certains tissus constitués, où sont concentrés l'attention et les moyens des intercommunalités. Ce recentrement se fait au détriment d'autres espaces, qui auparavant étaient le support de politiques foncières communales : extensions urbaines, communes rurales, voire périurbaines. Cette logique, en accord avec les principes de polarisation et de compacité du développement urbain durable, présente ainsi le risque de conduire à une disparition des espaces non-centraux du radar des politiques foncières locales et

notamment intercommunales. Dans le même temps, l'échelle de référence, à partir de laquelle sont identifiés les enjeux et contraintes, et élaborées les réponses, tend à s'élargir pour correspondre au périmètre intercommunal, qui s'impose petit à petit comme cadre des politiques spatiales via le schéma de cohérence territorial et le programme local de l'habitat. Le recentrement spatial des interventions foncières accompagne une tendance à l'uniformisation des politiques foncières, tendance largement nourrie par les intercommunalités elles-mêmes.

Enfin, la tension entre la volonté d'indépendance des communes et la nécessité d'un soutien intercommunal se résout dans la mise en place d'un « bloc communal », au sein duquel le partage des rôles entre communes et intercommunalités se fait au cas par cas et peut facilement évoluer dans l'espace et dans le temps. La légitimité de l'intercommunalité à agir en matière de foncier à destination du logement et à orienter les décisions communales n'est pas complètement acquise et est en fait négociée au cas par cas. Mais les moyens (techniques, humains et financiers) dont disposent les intercommunalités, ainsi que le contrôle des grands documents-cadres (schéma de cohérence territorial et programme local de l'habitat) contribuent au renforcement de cette légitimité.

2 - Le nouveau cycle des politiques foncières locales

A la lumière de ce que nous avons présenté dans cette thèse, et notamment des éléments concernant les évolutions des politiques foncières communales et intercommunales, nous pouvons affirmer que les politiques foncières sont entrées dans un nouveau cycle depuis quelques années. Ce nouveau cycle se caractérise d'abord par un recours accru aux modes d'action de l'encadrement réglementaire et de l'approche opérationnelle. L'interventionnisme tend à être moins utilisé, principalement en raison de son coût et des risques qu'il fait porter à la collectivité. Nous l'avons montré au chapitre 9, on assiste à une uniformisation des politiques foncières locales. Un modèle émerge, qui conjugue des acquisitions publiques stratégiques, visant à engager la mutation des terrains par la mobilisation de quelques-uns, à une maîtrise par des outils réglementaires ou opérationnels comme la zone d'aménagement concertée. Ce modèle laisse une large place au portage foncier par les établissements publics fonciers locaux, ce portage étant une condition indispensable à l'acquisition des terrains par la collectivité, notamment pour permettre la réalisation de logements sociaux. Nous l'avons déjà évoqué plus haut, ce modèle s'applique préférentiellement aux espaces centraux en renouvellement urbain, mais les interventions foncières continuent à trouver leur cohérence et à prendre sens à l'échelle des opérations elles-mêmes.

Mixité sociale, renouvellement urbain, voilà qui fait écho aux grandes lignes de la loi solidarité et renouvellement urbains de 2000. De fait, nous pouvons considérer que les politiques foncières des années 2010 sont des politiques foncières « à la mode SRU ». Il aura fallu une dizaine d'années, une importante hausse des prix fonciers et une fragilisation des moyens des collectivités,

pour que soient mises en place des politiques foncières à même de répondre aux objectifs que fixait la loi en matière d'aménagement et de logement. Car la loi solidarité et renouvellement urbains ne fixait pas de grandes orientations en matière de foncier, ni n'a mis en place d'outils ou de dispositifs spécifiques à ce domaine qui puissent accompagner la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale, de compacité urbaine et de renouvellement urbain. Les autres grandes lois d'urbanisme de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, qui visaient à réorienter la manière de faire la ville, étaient toutes accompagnées de mesures concernant le foncier. Les décrets du 31 décembre 1958[1], pour soutenir l'objectif de relance de la production de logements, créaient les zones à urbaniser en priorité, en accordant au maître d'œuvre un droit de préemption. En 1967, la loi d'orientation foncière (dont le nom met évidemment en avant la dimension foncière des politiques d'urbanisme), instaure les zones d'aménagement concerté et la taxe d'urbanisation, pour mettre en œuvre les nouveaux schémas directeurs et les plans locaux d'urbanisme, et incite à la constitution de réserves foncières, par l'État et les collectivités locales, notamment dans le cadre de la création des villes nouvelles. La modification ou la création d'outils fonciers est explicitement au service de la mise en œuvre d'orientations générales : le projet de loi « propose d'abord les mesures destinées à donner un cadre réfléchi à l'urbanisation, à organiser les actions publiques et privées concourant au développement des villes, de manière que soit maintenu l'indispensable équilibre entre les besoins collectifs et les satisfactions individuelles. Il met en place, d'autre part, les moyens qui conditionnent ce développement et renforce les bases d'une politique foncière cohérente, sans laquelle la croissance urbaine s'effectuerait dans le désordre et l'injustice. Il tend, enfin, à faciliter et clarifier les modalités de financement des équipements à la charge des collectivités publiques » (Assemblée nationale, 1967, p. 1944). Il en est de même en 1975, dans la loi portant réforme de la politique foncière, qui apporte aux collectivités des outils d'intervention foncière comme le droit de préemption urbain à travers les zones d'intervention foncière, et instaure le plafond légal de densité, pensé comme un outil de lutte contre la répartition inégale de la rente foncière. La loi solidarité et renouvellement urbains, si elle instaure les plans locaux d'urbanisme, n'entre pas plus avant dans le domaine foncier, ne propose aucun nouvel outil foncier ou aucune modification en profondeur des outils d'intervention existants, ni ne donne des orientations précises en matière de politiques foncières comme l'avaient fait les lois précédentes. Alors même qu'elle se veut une loi majeure de l'urbanisme, qui fixe des principes structurants clairs de l'urbanisation à travers les objectifs de mixité sociale, de renouvellement urbain, de compacité et de densification, la question foncière n'y est pas du tout abordée. La traduction des ambitions et des objectifs de la loi solidarité et renouvellement urbains en termes de politiques foncières a donc pris du temps, une dizaine d'années dans les territoires étudiés ici, et est avant tout liée à une évolution du contexte local : contexte institutionnel avec le rôle nouveau des intercommunalité ; contexte démographique avec la nécessité de relancer la

1. En 1958, une importante réforme de l'urbanisme a été menée, non pas par la promulgation d'une loi, mais par la publication de plusieurs décrets : Décret n°58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme ; Décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité ; Décret n°58-1465 du 31 décembre 1958 organismes pouvant procéder à des opérations de rénovation urbaine ; Décret n°58-1466 du 31 décembre 1958 relatif aux lotissements ; Décret n°58-1467 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire ; Décret n°58-1469 du 31 décembre 1958 relatif aux habitations à loyer modéré.

production de logement dans les territoires étudiés ; contexte économique avec la hausse des prix fonciers et immobiliers. L'évolution des politiques foncières s'est faite par le local, par la modification progressive des pratiques, notamment sous l'impulsion des intercommunalités qui conduisent le changement d'échelle de référence.

Quel est alors aujourd'hui le moteur des politiques foncières ? Dans les années 1960 à 1980, la grille de lecture des enjeux urbains, centrée sur les inégalités d'accès aux ressources urbaines (services, sol, emploi, etc.), mettait la question foncière au cœur de la problématique urbaine, le foncier étant appréhendé sous un angle socio-économique. Les politiques foncières trouvaient alors leur légitimité dans la régulation des marchés fonciers, la réduction des inégalités créées par le partage de la rente, la lutte contre la spéculation foncière, en somme des problématiques éminemment foncières. En 1975, voici comment Robert Galley, ministre de l'équipement, défendait le projet de loi portant réforme de la politique foncière : « le droit de propriété est déréglé. Les rentes de situation conduisent pour certains terrains à de véritables abus de ce droit, et ce sont la spéculation, la densification et l'anarchie des constructions que nous connaissons en certains points. Hélas ! presque partout, c'est la ségrégation par l'habitat : le centre est progressivement réservé aux tours de bureaux et aux résidences de luxe, et les familles aux revenus modestes doivent se contenter des lointaines banlieues. Un carré de verdure au centre de la ville vaut de l'or. La collectivité, bien souvent, ne peut plus réaliser les équipements publics pourtant si nécessaires, faute de pouvoir acheter les terrains. Cette situation est anormale à un double titre : d'abord, certains intérêts particuliers ne doivent pas l'emporter sur l'intérêt général : ensuite, les plus-values de l'urbanisation qui sont le fruit d'investissements collectifs ne doivent pas être confisquées par un petit nombre » (Assemblée nationale, 1975, p. 6598). Cela n'empêchait pas, bien sûr, que les interventions foncières locales puissent trouver une légitimité dans la réalisation même des opérations, par rapport à la production d'un cadre de vie agréable et juste. Mais il existait aussi un moteur politique, voire idéologique, de l'intervention foncière. Aujourd'hui ce moteur politique a largement disparu. La problématique urbaine s'appuie sur une vision de la bonne urbanisation du point de vue de l'impact environnemental et de la cohabitation des groupes sociaux : la ville compacte, durable et mixte. Cette grille de lecture dominante s'applique au foncier, qui n'est plus un champ d'émergence de problématiques urbaines générales mais seulement un domaine d'élaboration de solutions. Les politiques foncières ne se justifient que par rapport à ce que doit être un bon urbanisme, celui défini par la loi solidarité et renouvellement urbains, et non par rapport à une question foncière à part entière. A ce titre, l'absence de prise en compte des enjeux de répartition des plus-values foncières est tout a fait significative.

Si les politiques foncières actuelles semblent pouvoir accompagner la production d'une ville compacte et mixte, elles n'en comportent pas moins d'importantes faiblesses à nos yeux. Le recours quasiment systématique au portage foncier, justifié par les coûts élevés du foncier, en particulier dans les espaces en renouvellement urbain, présente des risques importants, et ne semble pas en mesure de jouer à la baisse sur les prix, au contraire (chapitre 7). Le portage foncier

de court terme tel que pratiqué dans les territoires étudiés n'est qu'une externalisation temporaire de la dépense publique et n'apporte pas de véritable solution à la question de la mobilisation foncière et du niveau de l'offre foncière à l'échelle d'un territoire. Même si l'acquisition de l'ensemble des terrains concernés par une opération est de moins en moins à l'ordre du jour, les politiques foncières actuelles peuvent avoir un coût élevé, en raison d'une part du niveau élevé des prix fonciers actuels, puisque les acquisitions foncières publiques restent un outil central de maîtrise (et non plus de mobilisation), et en raison du recentrement des interventions en direction de terrains chers, dans les centres et dans les pôles d'accessibilité en transport en commun.

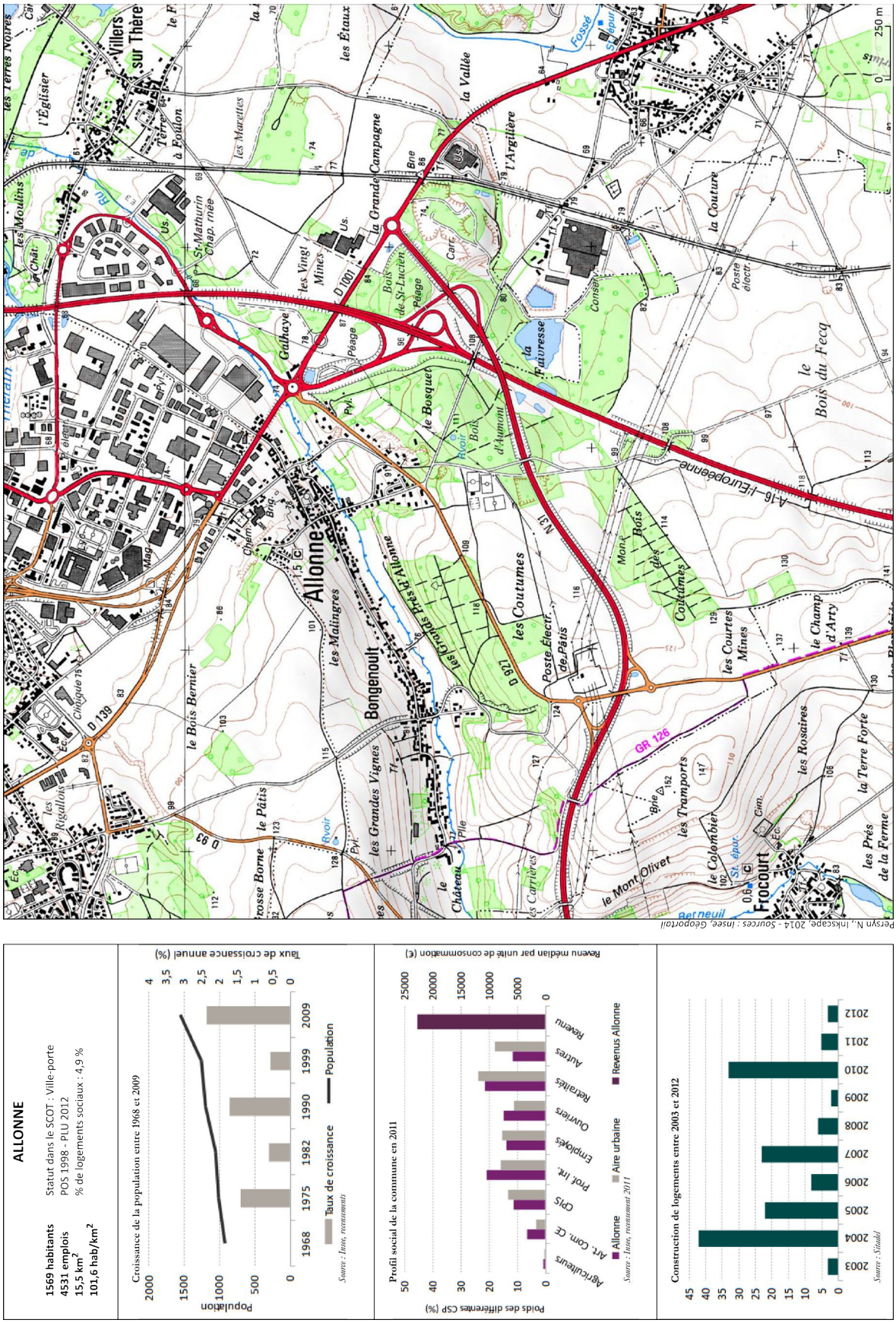
Dans ce cadre, les interventions et moyens publics se détournent d'espaces non-centraux, les extensions urbaines principalement, et de certains segments de la production de logement, alors même que les objectifs de diversification du parc de logement (statuts et formes) restent affichés dans les programmes locaux de l'habitat et les plans locaux d'urbanisme. L'intérêt porté au logement social et au logement collectif - ou du moins aux formes denses - par les collectivités pourrait placer hors-champ des politiques foncières la production de logements en accession et/ou de maisons individuelles. Une partie de cette entreprise de diversification est laissée au soin des opérateurs privés, sans contrôle précis de la collectivité. Alors que certaines communes, nous l'avons vu, contrôlaient encore parfois la production dans ces secteurs et segments, cela est de moins en moins le cas. Les deux intercommunalités étudiées en particulier n'affichent aucune volonté d'intervenir en dehors des opérations considérées « d'intérêt communautaire » - et il faut entre là « centrales, denses et mixtes » - , comme si la production de logements individuels en accession n'avait aucun intérêt. Certes, les opérateurs privés sont dans certains cas être en mesure d'assurer eux-mêmes cette production malgré le niveau des prix, mais cela se fait alors presque sans contrôle de la collectivité sur la qualité de l'opération, sur la qualité des aménagements et des constructions, sur les formes, voire sur la localisation dans une certaine mesure. Le contrôle de la production en diffus et de l'émiettement urbain reste toutefois un enjeu important, en particulier dans ces agglomérations moyennes où la production de logements collectifs n'est pas en mesure de redynamiser à elle seule les marchés résidentiels, et où la croissance démographique est largement tributaire de la production de logements en accession et de logements individuels.

Mais apparemment, les politiques foncières ne sont pas appelées à jouer un rôle dans le contrôle de ces processus d'émiettement et d'étalement, dont les ressorts fonciers et économiques sont pourtant évidents aujourd'hui (Castel, 2006 ; Charmes, 2011), ce rôle étant dévolu aux seuls documents de planification et aux opérations denses des centres, censées capter la croissance démographique. C'est là une différence majeure avec les cas néerlandais observés. Si aux Pays-Bas les modes d'action, les modalités de mobilisation et de maîtrise foncière ne diffèrent que peu de ce qu'on observe en France, les municipalités continuent de contrôler l'ensemble des segments du marché et l'ensemble des localisations.

On pourrait être tenté, face à cette absence de contrôle sur toute une partie de la production de logements, qui se renforce, de conclure à l'échec des politiques foncières locales. Mais ce serait oublier que tel n'est pas leur objectif. Les politiques foncières actuelles visent avant tout à mettre en œuvre des opérations de logement qui s'accordent avec les principes de la loi solidarité et renouvellement urbains. Le contrôle des marchés, ou de l'ensemble de la production de logement n'entre pas dans les objectifs des politiques foncières locales, communales ou intercommunales. Les politiques foncières actuelles ne sont pas des politiques de régulation des marchés, mais des politiques d'accompagnement opérationnel.

On comprend dès lors la limite des discours qui réclament des politiques foncières plus ambitieuses, qui seraient menées par les intercommunalités. Par rapport aux objectifs qu'elles se fixent, les politiques foncières étudiées peuvent être considérées comme ambitieuses, même si dans plusieurs cas elles n'ont pu empêcher l'échec total ou partiel des opérations. Il est nécessaire de faire la distinction entre des politiques foncières d'accompagnement opérationnel, qui existent bel et bien, et qui sont et resteront nécessaire pour mener à bien les politiques de logement et d'aménagement, et des politiques foncières de régulation des marchés, qui font aujourd'hui largement défaut. C'est là que réside le flou des politiques foncières locales et leur non-visibilité : les observateurs attendent des résultats en termes de contrôle des marchés (niveau des prix et niveau de production), alors que les objectifs des collectivités sont avant tout opérationnels, et que leurs interventions ne sont pas déployées à une échelle qui permette d'atteindre d'autres objectifs. En ce sens, les deux solutions « miracles » souvent avancées sont des semi-illusions. Le portage foncier des établissements publics fonciers locaux n'est pas un outil de régulation des marchés, mais uniquement un outil financier et opérationnel. Ce sont les réserves foncières de long terme, qu'elles soient constituées ou non via des dispositifs de portage foncier, qui peuvent être des outils de régulation de l'offre et des prix. De même, la mise en œuvre de politiques foncières par les intercommunalités ne signifie pas automatiquement un changement de nature des politiques foncières. Nous l'avons vu, les politiques foncières intercommunales restent elles aussi largement liées à des objectifs opérationnels, même si d'autres objectifs tendent à émerger. Mais le changement d'échelle n'est pas en lui-même porteur d'une redéfinition ou d'un élargissement des objectifs que doivent poursuivre les politiques foncières. Le passage à l'intercommunalité n'est pas *la* solution, même si cela peut favoriser la politisation des politiques foncières via leur autonomisation. Comme l'écrivait Yann Gérard, « l'essentiel ici n'est pas tellement dans la qualité des outils, ou mieux, dans la taille de la collectivité, que certains rêvent toujours plus grande, mais bien dans la façon dont on s'en sert… » (Gérard, 2012, p. 3). Pour qu'émergent des politiques de régulation des marchés et de la production de logements, il faut déterminer, peut-être au niveau national, de véritables objectifs de contrôle des marchés et de répartition des plus-values, et évaluer les outils et mécanismes existants en regard de ces objectifs. Il faut redonner à l'intervention foncière un moteur politique, en réinjectant dans le débat public les questions foncières, celle du niveau des prix, celle du partage des plus-values foncières, celle du rapport entre propriété privée et prérogatives publiques.

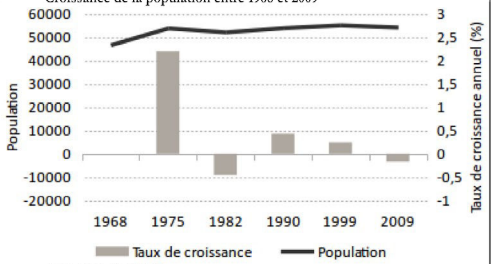
Annexe : fiches de présentations des communes étudiées



BEAUVAIS

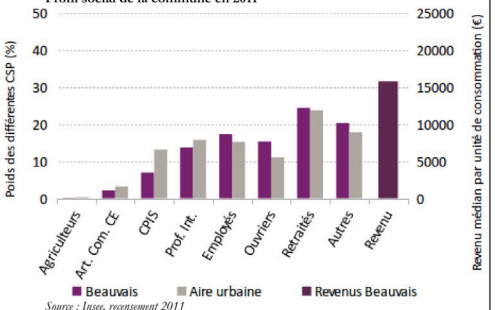
54189 habitants Statut dans le SCOT : Ville-centre
40014 emplois PLU 2009
33,3 km² % de logements sociaux : 33,6 %
1626,8 hab/km²

Croissance de la population entre 1968 et 2009



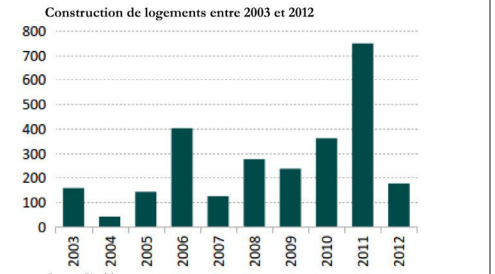
Source : Insee, recensements

Profil social de la commune en 2011

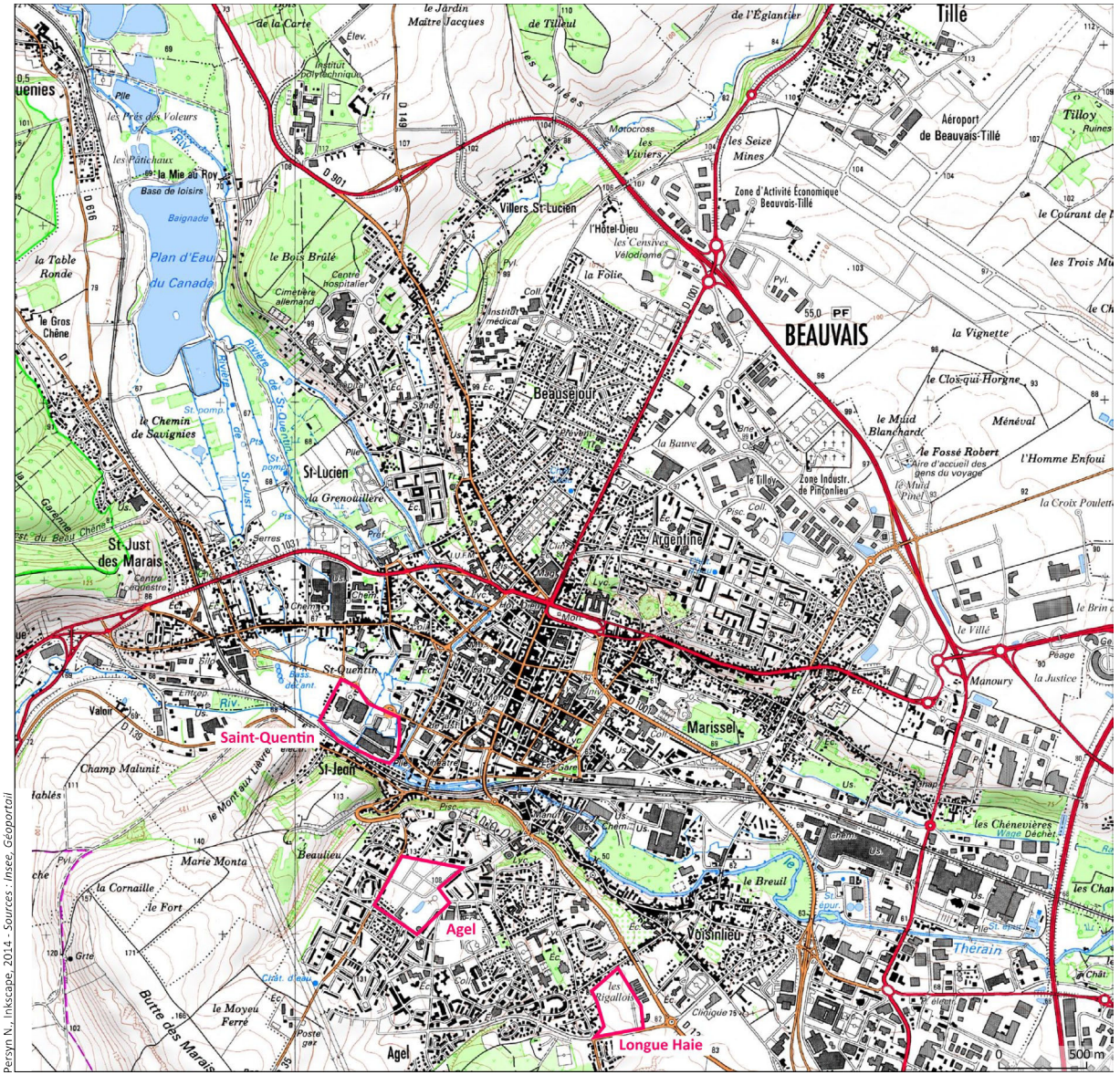


Source : Insee, recensement 2011

Construction de logements entre 2003 et 2012



Source : Sitadel



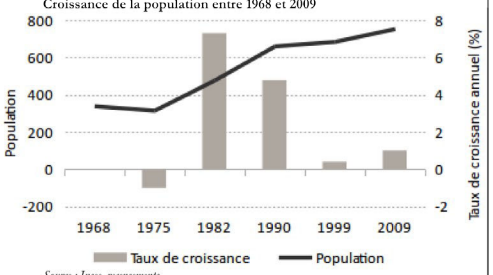
Persyn N., Inkscape, 2014 - Sources : insee, Géoportail

MASSIEU

756 habitants
114 emplois
10,5 km²
72,1 hab/km²

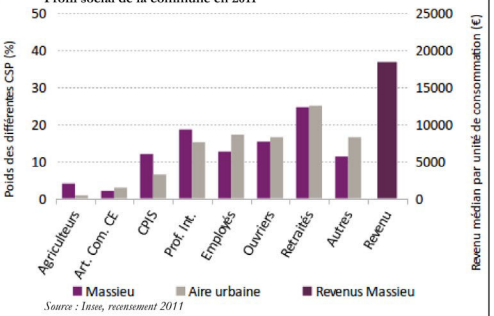
Statut dans le SCOT : pôle local
PLU en cours d'élaboration (POS de 1998)
% de logements sociaux : 0%

Croissance de la population entre 1968 et 2009



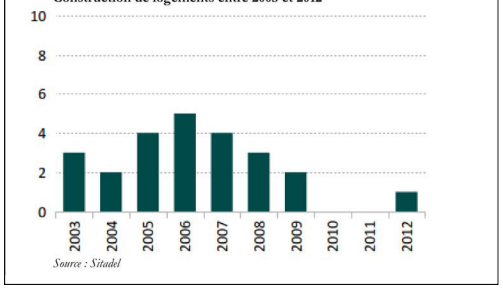
Source : Insee, recensements

Profil social de la commune en 2011

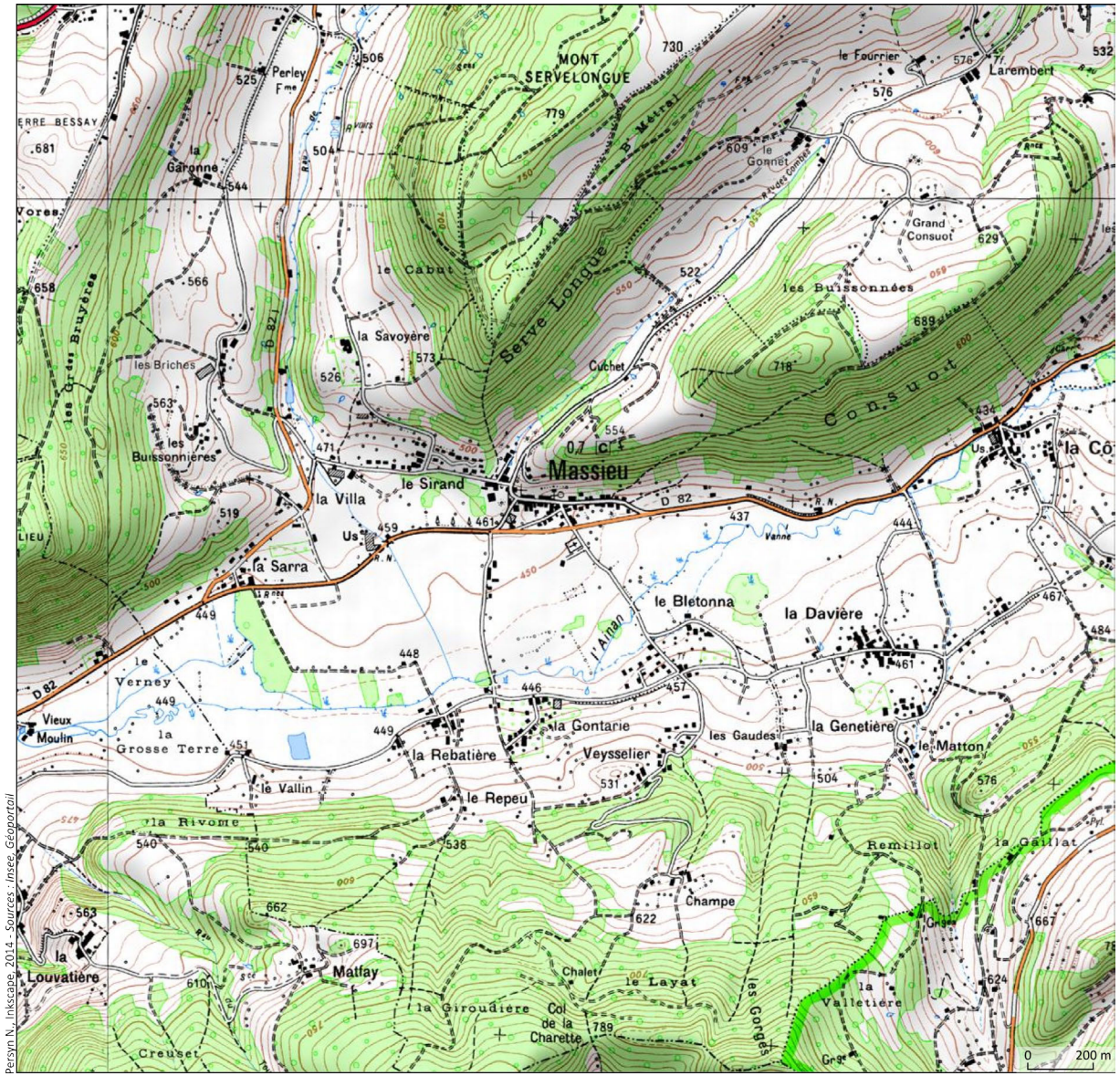


Source : Insee, recensement 2011

Construction de logements entre 2003 et 2012



Source : Sitadel

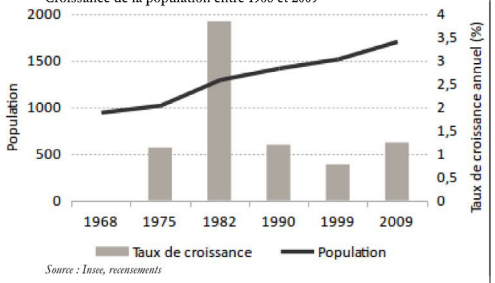


Persyn N., Inkscape, 2014 - Sources : Insee, Géoportail

MILLY-SUR-THERAIN

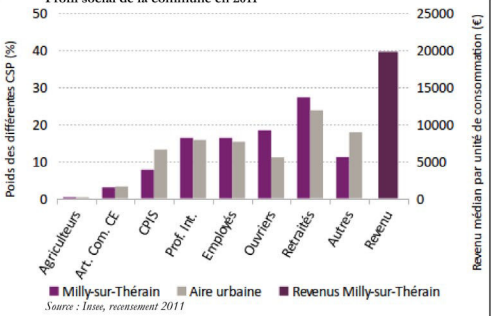
1668 habitants Statut dans le SCOT : Bourg-relais
311 emplois POS 1998 - PLU 2010
19,6 km² % de logements sociaux : 9,2 %
85,2 hab/km²

Croissance de la population entre 1968 et 2009



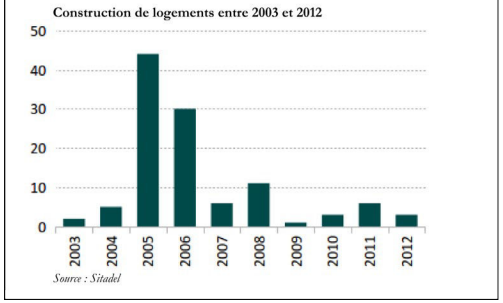
Source : Insee, recensements

Profil social de la commune en 2011

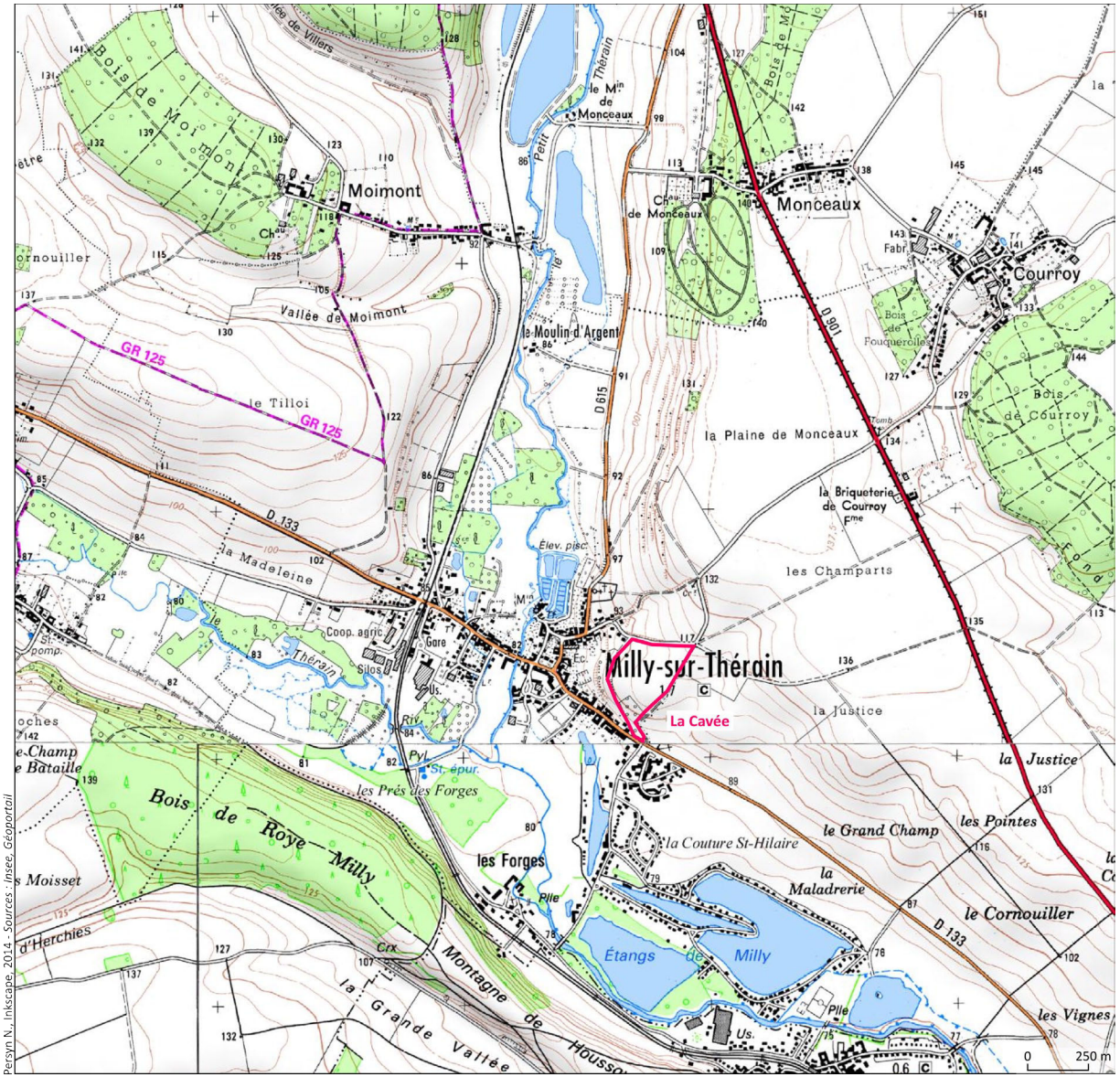


Source : Insee, recensement 2011

Construction de logements entre 2003 et 2012



Source : Sitadel

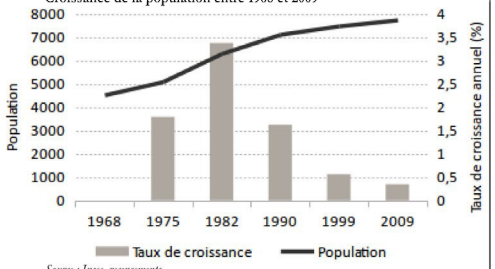


Persyn N., Inkscape, 2014 - Sources : insee, Géoportail

MOIRANS

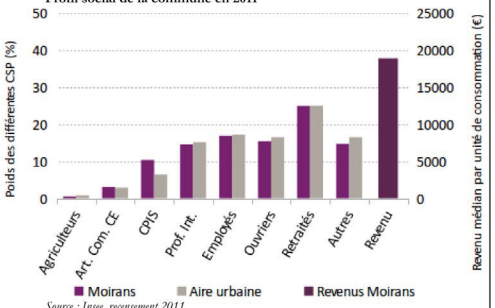
7743 habitants Statut dans le SCOT : pôle principal
5298 emplois PLU 2007
20,1 km² % de logements sociaux : 16,7 %
386 hab/km²

Croissance de la population entre 1968 et 2009



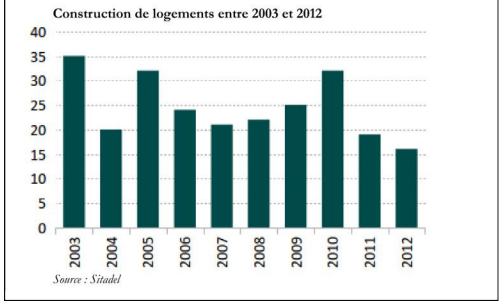
Source : Insee, recensements

Profil social de la commune en 2011

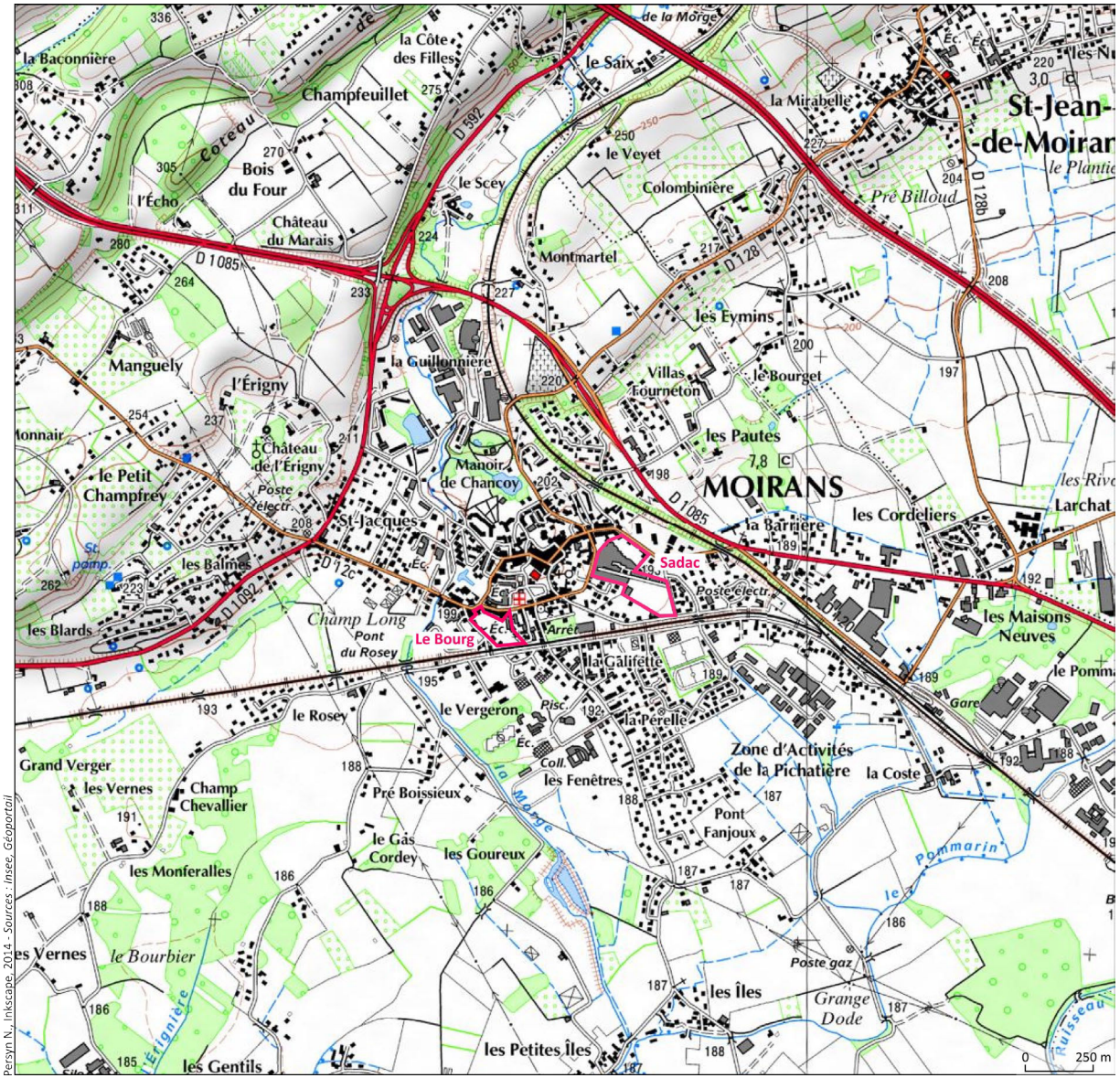


Source : Insee, recensement 2011

Construction de logements entre 2003 et 2012



Source : Sitadel

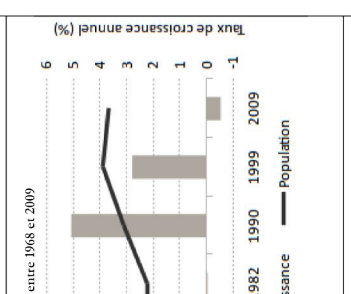


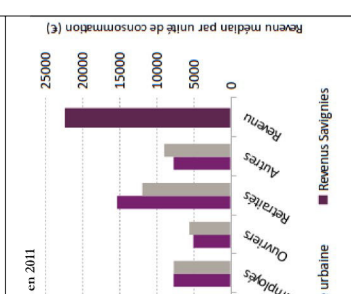
Persyn N., Inkscape, 2014 - Sources : Insee, Géoportail

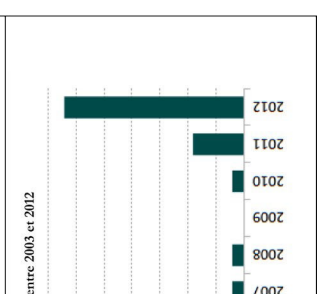
Peysyn N., Inkscape, 2014 - Sources : Insee, Géoportail

SAVIGNIES

708 habitants	Statut dans le SCOT : Bourg-relais
83 emplois	PLU 2006
9,8 km²	% de logements sociaux : 14,2 %
72 hab/km²	



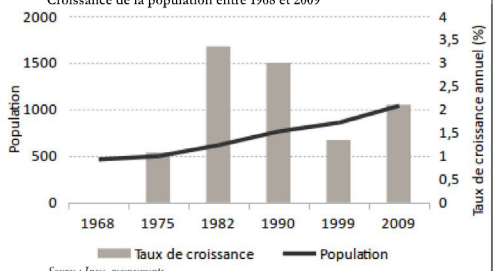




PALADRU

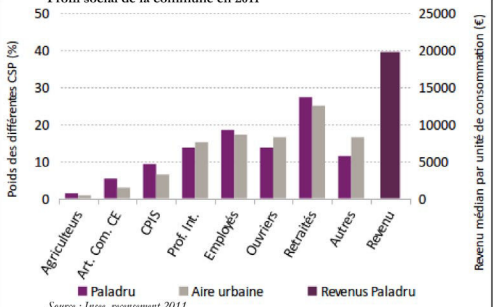
1130 habitants Statut dans le SCOT : pôle local
231 emplois PLU 2008
11,6 km² % de logements sociaux : 4,5 %
97,1 hab/km²

Croissance de la population entre 1968 et 2009



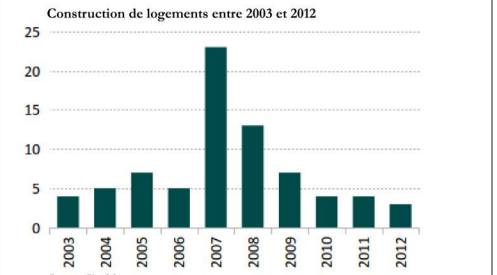
Source : Insee, recensements

Profil social de la commune en 2011

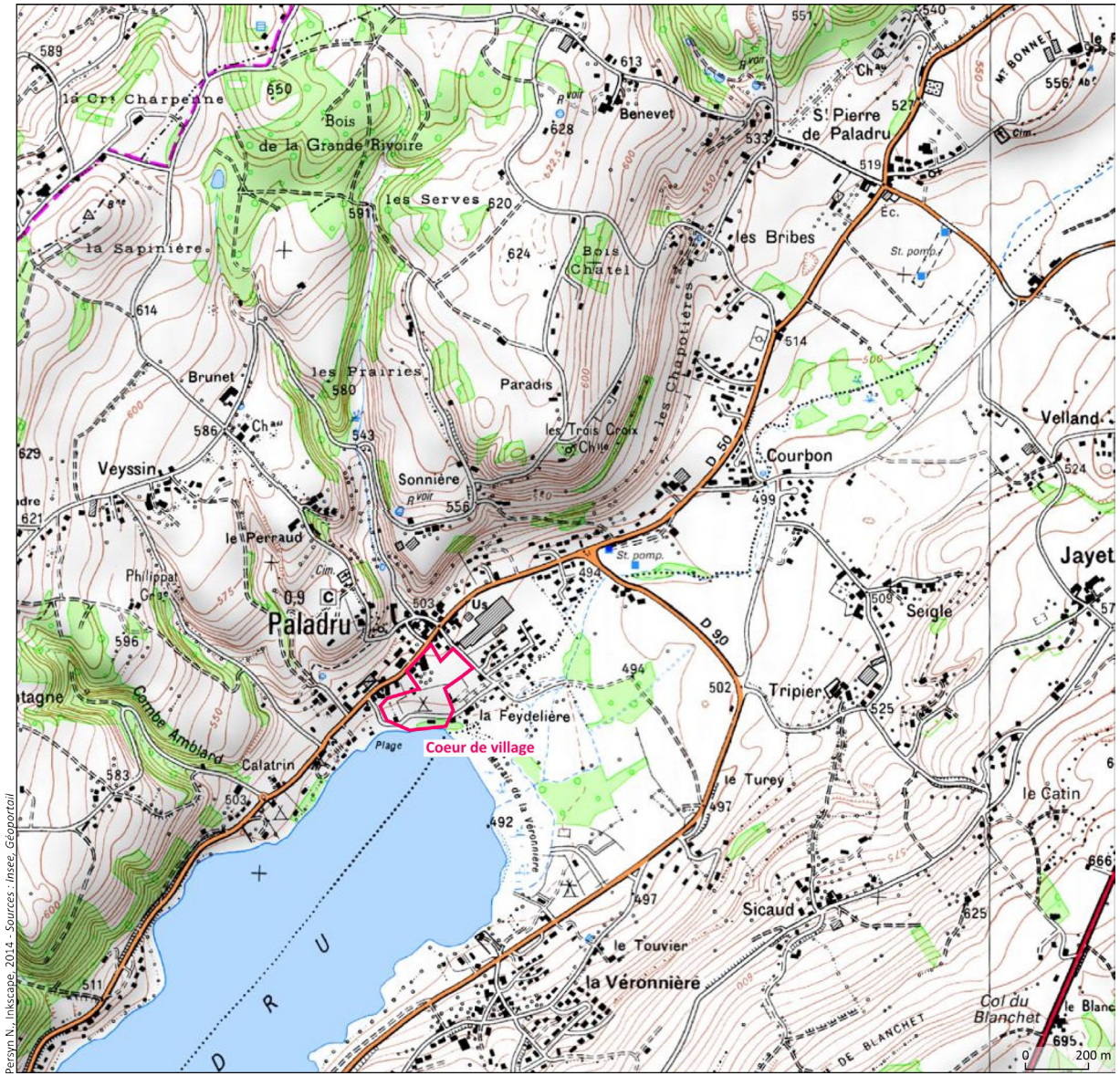


Source : Insee, recensement 2011

Construction de logements entre 2003 et 2012



Source : Sitadel

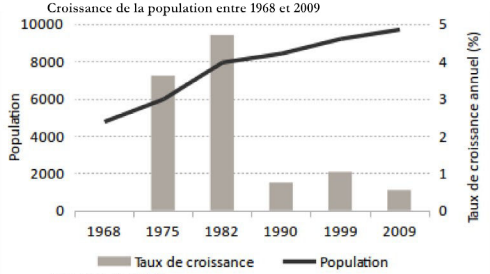


Persyn N., Inkscape, 2014 – Sources : Insee, Géoportail

VOREPPE

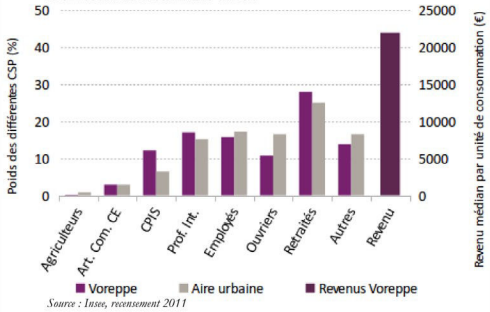
9742 habitants Statut dans le SCOT : pôle principal
4531 emplois POS 1979 (révisé en 2004) - PLU 2014
28,7 km² % de logements sociaux : 15,8 %
340 hab/km²

Croissance de la population entre 1968 et 2009



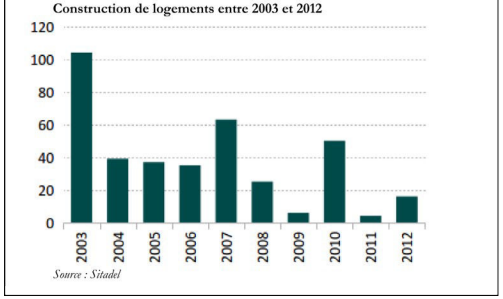
Source : Insee, recensements

Profil social de la commune en 2011

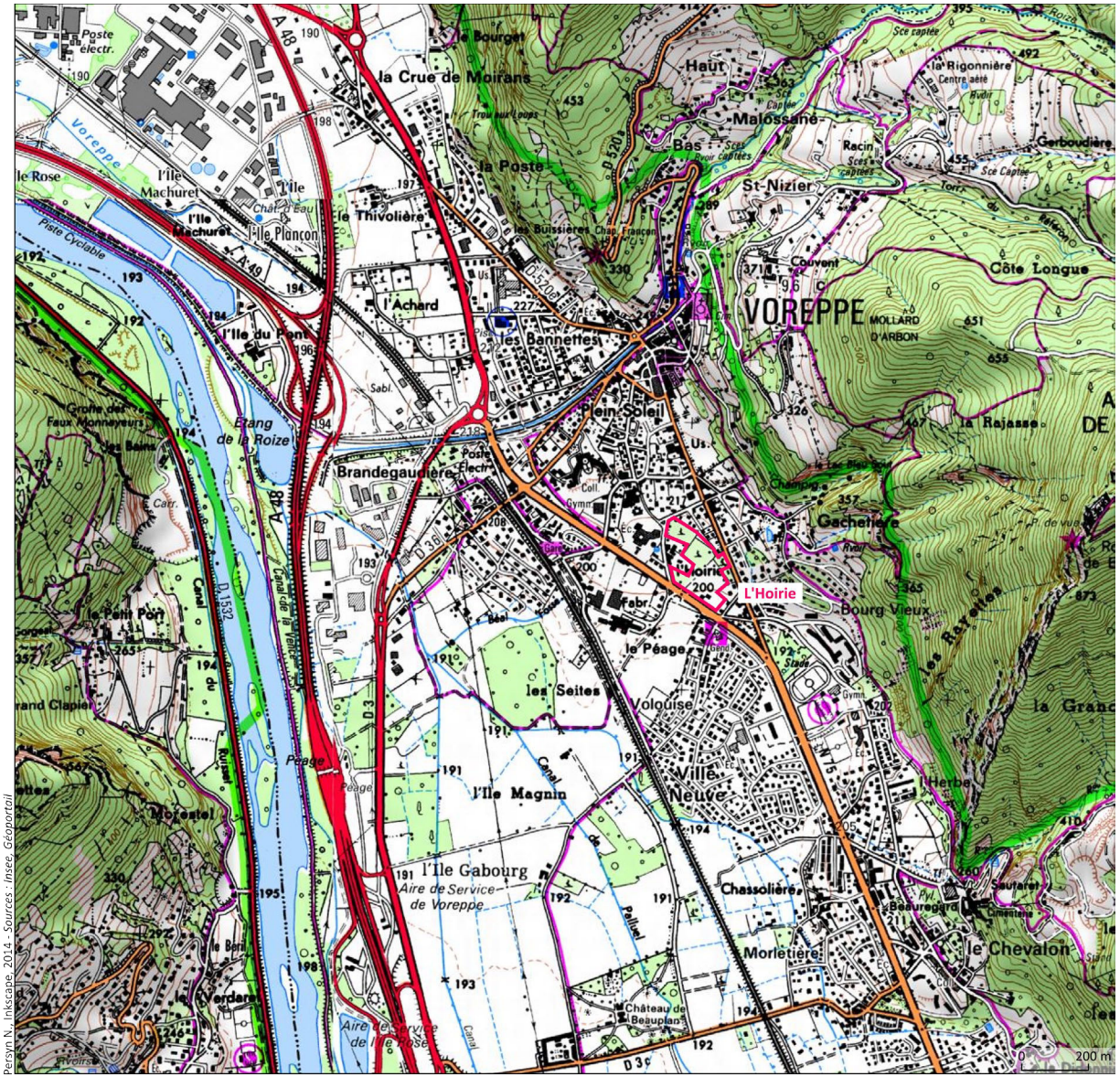


Source : Insee, recensement 2011

Construction de logements entre 2003 et 2012



Source : Sitadel



Persyn N., Inkscape, 2014 - Sources : insee, Géoportail

Références

1 - Bibliographie

Adams, D., Dunse, N., White, M., 2005a. « Conceptualising state–market relations in land and property: The growth of institutionalism–extension or challenge to mainstream economics? », *in* Adams, D., Watkins, C., White, M. (dir.), *Planning, Public Policy and Property Markets*, Oxford, Blackwell.

Adams, D., Watkins, C., White, M., 2005b. « Examining public policy and property markets », *in* Adams, D., Watkins, C., White, M. (dir.), *Planning, Public Policy and Property Markets*, Oxford, Blackwell.

Adams, D., Watkins, C., White, M., 2005c. *Planning, Public Policy & Property Markets*, Oxford, Blackwell.

ADCF (dir.), 2011. « Dossier : Quels leviers pour mobiliser le foncier ? », *Intercommunalités*, n°155.

ADEF, 2006. « L'organisation des relations entre élus et aménageurs », *in Production foncière*, Paris, Adef.

ADEF, 2012. *Actes des premières assises nationales du foncier - Lille - Juin 2011*, Association des études foncières.

Albrecht, P., Narring, P., 2013. *Actions foncières à moyen ou long terme - Anticiper pour mieux maîtriser*, La Défense, CGEDD.

Allain, R., 2004. *Morphologie urbaine: géographie, aménagement et architecture de la ville*, Paris, Colin.

Amin, A., Graham, S., 1997. « The ordinary city », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 22, n°4.

Anadon, M., Guillemette, F., 2007. « La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive ? », *Recherche qualitative*, n°Hors-série n°5.

Anderson, J.E., 2012. « Collecting Land Value Through Public Land Leasing », *in* Hong, Y.-H., Ingram, G. (dir.), *Value Capture and Land Policies*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Arnault, S., Crusson, L., 2012. « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », *Insee Première*, n°1395.

Assemblée nationale, 1967. « 1° Séance du Mardi 20 Juin 1967 », *Journal Officiel de la République Française*.

Assemblée nationale, 1975. « 1° séance du 8 octobre 1975 », *Journal Officiel de la République Française*.

AURG, 2000. *Schéma directeur de la région urbaine grenobloise*, Agence d'urbanisme de la région grenobloise.

AURG, 2002. *Vers un établissement public foncier local*, Agence d'urbanisme de la région grenobloise.

AURG, CAPV, 2013. *Lettre de l'observatoire du PLH, n°1*, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Aveline-Dubach, N., Renard, V., 1990. *Politiques foncières comparées : Pays-Bas*, Paris, ADEF [Association des études foncières].

Aveline, N., 2005. *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation, nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques - HDR*, Université Lumière - Lyon II.

Backouche, I., Montel, N., 2007. « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, vol. 19, n°2.

Beaucire, F., 2004. « La ville compacte est-elle importable en France ? », *Les sens du mouvement. Modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines*.

Beauvais, 2010. *Projet d'aménagement et de développement durable - PLU*, Commune de Beauvais.

Béhar, D., 2006. *Les enjeux urbains spécifiques des villes moyennes - Note de travail*, DIACT.

Béhar, D., 2010. « Les incertitudes stratégiques de l'aménagement du territoire. Une illustration par les villes moyennes », *in Villes petites et moyennes : un regard renouvelé*, Tours.

Ben Jelloul, M., Collombet, C., Cusset, P.-Y., 2013. « L'évolution des prix de l'immobilier en France », *Etudes Foncières*, n°165.

Berque, A., Bonnin, P., Ghorra-Gobin, C. (dir.), 2006. *La ville insoutenable*, Paris, France, Belin.

Blanc, A.-C., 2001. « La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : un cas d'école pour l'intercommunalité intégrée? », *in* Baraize, F., Négrier, E. *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

Boino, P., Desjardins, X., 2009. *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, la Documentation française.

Booth, P., 2012. « The Unearned Increment: Property and the Capture of Betterment Value in Britain and France », *in* Ingram, G., Hong, Y.-H. (dir.), *Value Capture and Land Policies*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Bouculat, bérénice, Bousquet, G., Gay, P.-E., Schaefer, J.-P., 2013. « Logement social : réduire les coûts pour continuer à produire », *Etudes Foncières*, n°162.

Boulay, G., 2013a. « La rente : une résurgence à la faveur des phénomènes rentiers », *in* Buhot, C. *Démythifier le foncier - Etat des lieux de la recherche*, Paris, ADEF.

Boulay, G., 2013b. « Rente foncière », *in* Boulay, G., Buhot, C. (dir.), *Les mots du foncier : dictionnaire critique*, Paris, France, ADEF éditions.

Boulay, G., Buhot, C., Fournier, J.-L., 2012. « Les chercheurs exclus de l'open data ? », *Cybergeo*.

Bousquet, A., Couderchet, L., Gassiat, A., Hautdidier, B., 2013. « Les résolutions des bases de données « occupation du sol » et la mesure du changement », *L'Espace géographique*, vol. 42, n°1.

Breuillard, M., Paris, D., Booth, P., Fraser, C. (dir.), 2007. *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne: Etude comparative*, Editions L'Harmattan.

Bridel, L., 1993. « La culture de l'aménagement du territoire en Suisse romande », *disP - The Planning Review*, vol. 29, n°115.

Buffet, F.-N., Davezies, L., Demouveaux, J.-P., 2004. *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris, Adef.

Buhot, C., 2009. « Accéder au logement dans les îles : l'indispensable maîtrise foncière des municipalités », *in* Buhot, C., Gérard, Y., Brulay, F., Choblet, C. (dir.), *Tensions foncières sur le littoral*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Buhot, C., 2013. *Démythifier le foncier - Etat des lieux de la recherche*, Paris, ADEF.

Buitelaar, E., 2010. « Window on the Netherlands: Cracks in the Myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 101, n°3.

Buitelaar, E., Verhage, R., 2013. « Le mythe se fissure : nouveaux défis des politiques foncières aux Pays-Bas », *Etudes foncières*, n°161.

CAB, 2010a. *Programme local de l'habitat - Diagnostic*, Communauté d'agglomération du Beauvaisis.

CAB, 2010b. *Programme local de l'habitat - Orientations*, Communauté d'agglomération du Beauvaisis.

CAB, 2010c. *Programme local de l'habitat - Programme d'action*, Communauté d'agglomération du Beauvaisis.

CAB, 2012. *Schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération du Beauvaisis*, Communauté d'agglomération du Beauvaisis.

Cadiou, S., 2009. « La politique locale : une affaire de techniciens ? », *in* Bidégaray, C., Cadiou, S., Pina, C. (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, France, Presses universitaires de Grenoble.

Calavita, N., Malach, A., 2010. « Valorisation foncière et fiancement du logement social », *Etudes foncières*, n°146.

CAPV, 2007. *Projet de territoire*, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

CAPV, 2012. *Programme local de l'habitat 2012-2017*, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

CAPV, Préfet de l'Isère, 2006. *Convention de délégation de compétence de six ans en application de l'article L.301-5-1 du code de la construction et de l'habitation*, .

Case, K.E., 2007. « The value of land in the United States: 1975-2005 », *Land Policies and Their Outcomes*.

Castel, J.C., 2004. « Les moyens de la planification, de l'aménagement et du développement urbain en Europe-Une comparaison entre six pays européens (France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Italie) », *CERTU, Université d'été du Conseil Français des Urbanistes (Toulouse 25-27 Août 2004)*.

Castel, J.-C., 2006. « Les coûts de la ville dense ou étalée », *Etudes foncières*, n°119.

Castel, J.-C., 2007. « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain : Deux tiers des maisons construites en diffus », *Annales de la recherche urbaine*, n°102.

Castel, J.-C., 2010. « Ville dense, ville diffuse. Les deux faces de l'urbanisation », *Etudes foncières*, n°147.

Centre d'analyse stratégique, 2011. « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », *Note d'analyse*, n°221.

CG Isère, 2012. *L'évolution des marchés isérois*, Conseil Général Isère.

Chadoin, O., Claude, V., 2010. « Matériaux pour une sociologie de l'architecture. Éditorial », *Espaces et sociétés*, vol. 142, n°2.

Champsaur, P., Cotis, J.-P., 2010. *Rapport sur la situation des finances publiques*, Paris, Insee.

Champy, F., 2009. « La culture professionnelle des architectes », *in Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte.

Charmes, E., 2007. « Le malthusianisme foncier », *Etudes foncières*, n°125.

Charmes, E., 2009. « L'explosion périurbaine. Dossier », *Etudes foncières*, n°138.

Charmes, E., 2011. *La ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, France, Presses universitaires de France.

Claude, V., 2006. *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Paris, Parenthèses.

Claude, V., 2008. « Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles », *in* Melé, C., Larrue, P. (dir.), *Territoires d'action : Aménagement, urbanisme, espace*, Editions L'Harmattan.

Comby, J., 1990. « L'impossible propriété absolue », *in Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Paris, ADEF.

Comby, J., 1995. « Qui doit payer l'urbanisation ? », *Etudes Foncières*, n°65.

Comby, J., 2002. « Les avatars du droit de propriété », *Etudes foncières*, n°100.

Comby, J., 2004. « Quelques idées simples sur les politiques foncières locales », *Etudes foncières*, n°110.

Comby, J., 2006. « L'accès aux données du marché foncier », *Etudes foncières*, n°124.

Comby, J., 2008. « Une ville doit croître ou mourir », *Ponts et Chaussée magazine*, n°5.

Comby, J., 2009. « Urbanisation interdite », *Etudes foncières*, n°139.

Comby, J., 2010. « Les six marchés fonciers : une approche des logiques de formation de la valeur », *L'Observateur de l'immobilier*, n°75.

Comby, J., 2012. « La fiscalité, outil de politique foncière », *in Foncier en partages*, Paris, IAURIF.

Comby, J., 2013. « Après la bulle foncière », *Etudes foncières*, n°161.

Comby, J., 2014. *Vocabulaire foncier*, disponible en ligne : www.comby-foncier.com/vocabulaire_foncier.pdf

Comby, J., Renard, V., 1996. *Les politiques foncières*, Paris, Presses universitaires de France.

Commerçon, N., George, P., 1999. *Villes de transition*, Paris, Anthropos.

Conseil général de l'Isère, 2010. *Plan départemental de l'habitat*, Grenoble, Conseil général de l'Isère.

Conseil général de l'Isère, 2013. *Porter à connaissance des politiques départementales à prendre en compte dans le plan local d'urbanisme*, Grenoble, Conseil général de l'Isère.

Conseil général de l'Oise, 2013. *Plan départemental de l'habitat*, Beauvais, Conseil général de l'Oise.

Cordier, mathilde, 2011. *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Université Paris-Est.

Cour des comptes, 2012. « Le logement social : les priorités géographiques », *in Rapport public annuel 2012*, Paris, Cour des Comptes.

Cour des comptes, 2013. *Les finances publiques locales*, Paris, Cour des Comptes.

Davy, B., 2012. *Land Policy: Planning and the Spatial Consequences of Property*, Ashgate Pub Co.

DDT Oise, 2013. *Porter à connaissance - Communauté d'agglomération du Beauvaisis*, Beauvais, Direction départementale des territoires de l'Oise.

Deffigier, C., 2007. « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1.

Deininger, K., Feder, G., 2009. « Land registration, economic development, and poverty reduction », *Property rights and land policies. Cambridge MA*.

Demazière, C., Serrano, J., Vye, D., 2012. « Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n°223.

Desjardins, X., 2009. « De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale », *in Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation Française.

DGUHC, 2003. *Guide sur les établissements publics fonciers locaux*, DGUHC.

DIACT, 2007. *Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*, Paris, La Documentation Française.

Djellouli, Y., Emelianoff, C., Bennasr, A., Chevalier, J. (dir.), 2010. *L'étalement urbain : un processus incontrôlable ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Douillet, A.-C., 2005. « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? », *L'action publique et la question territoriale*.

Douillet, A.-C., Halpern, C., Leresche, J.-P., 2012. « Penser la différenciation dans l'action publique locale », *in* Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., Leresche, J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états: différenciation et standardisation*, Paris, l'Harmattan.

Driant, J.-C. (dir.), 2008. *Politiques de l'habitat et crises du logement*, Paris, France, la Documentation française.

Driant, J.-C., 2009. *Les politiques du logement en France*, Paris, France, La Documentation française.

Dubois-Taine, G., Chalas, Y., 1997. *La ville émergente*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube.

Duflot, C., 2012a. *Exposé des motifs de la Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, Paris, Assemblée nationale.

Duflot, C., 2012b. *Discours de Cécile Duflot devant la fédération des promoteurs immobiliers*, Paris.

Dujols, D., 2010. « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation », *Etudes foncières*, n°146.

Dupont, J., Tillemans, L., 2013. « Portage foncier », *in* Boulay, G., Buhot, C. (dir.), *Les mots du foncier : dictionnaire critique*, Paris, France, ADEF éditions.

Duvernoy, I., 2002. « Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : L'exemple de l'agglomération albigeoise », *Cybergeo : European Journal of Geography*.

Duvillard, S., 2001. *De l'appropriation foncière à la « ville-territoire »: les processus de territorialisation par la propriété foncière dans deux petites villes des montagnes méditerranéennes (Nyons - Sud-Drôme et Aubenas - Sud-Ardèche)*, Thèse de doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble, France.

Duvillard, S., 2010. « Préface - La gestion foncière au cœur du devenir des territoires alpins », *Revue de géographie alpine/Journal of Alpine Research*, n°98-2.

Dye, R., England, R., 2009. « The Principles and Promises of Land Value Taxation », *in* Dye, R., England, R. (dir.), *Land value taxation : theory, evidence, and practice*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

EP-Scot de la région grenobloise, 2012. *Schéma de cohérence territoriale de la région urbaine de grenoble*, Etablissement Public du SCoT de la Région Urbaine de Grenoble.

Epstein, R., 2012. « De la différenciation territoriale à la libre conformation », *in* Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., Leresche, J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états: différenciation et standardisation*, Paris, l'Harmattan.

Escobar, L., Bazard, J. (dir.), 2012. « Logement abordable. Un souffle d'optimisme ? Dossier », *Etudes Foncières*, n°160.

Estèbe, P., Talandier, M., 2010. *L'intercommunalité : évaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit*, La Défense, PUCA.

Fainstein, S., 2012. « Land Value Capture and Justice », *in* Ingram, G., Hong, Y.-H. (dir.), *Value Capture and Land Policies*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Faure, A., 2007. « Une nouvelle critique territoriale ? », *in* Faure, A., Négrier, E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Editions L'Harmattan.

Faure, A., Douillet, A.-C. (dir.), 2005. *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, France, Presses Universitaires de Grenoble.

Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., Nahrath, S. (dir.), 2007. *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Harmattan.

Faure, A., Négrier, E. (dir.), 2007. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Editions L'Harmattan.

Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (dir.), 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Editions L'Harmattan.

Fischel, W.A., 2000. « Zoning and land use regulation », *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 2.

Floch, J.-M., Morel, B., 2011. *Panorama des villes moyennes*, INSEE.

FMVM, 2008. *Pour des villes moyennes et intercommunalités attractives dans une France solidaire - Manifeste de la FMVM*, Fédération des maires des villes moyennes.

Fol, S., Bacqué, M.-H., 2008. « Les politiques de mixité sociale en France : de l'injonction politique nationale aux contradictions locales », *in* Fée, D., Nativel, C. (dir.), *Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle.

Friedmann, J., 2005. « Planning cultures in transition », *in* Sanyal, B. (dir.), *Comparative planning cultures*, Routledge.

Friggit, J., 2010. *Les prix du logement sur le long terme*, CGEDD.

Friggit, J., 2011. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, n°1.

Friggit, J., 2013. *Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme*, CGEDD.

Frinault, T., Le Saout, R., 2012. « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, vol. 4, n°4.

FVM (dir.), 2013. *Les villes moyennes et l'habitat*, Fédération des villes moyennes.

Gallez, C., 2013. « Coordonner transport et urbanisme? Doctrines, représentations et pratiques locales (1960-2000) », *Histoire des transports et de la mobilité. Entre concurrence et coordination (1918 à nos jours)*.

Gallez, C., Maksim, H.-N., 2007. « À quoi sert la planification urbaine ? », *Flux*, n°69.

Gallez, C., Thebert, M., Vilmin, T., Olivier-Trigalo, M., 2011. *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, PUCA.

Le Gand, P., 2013. « Crise financière et ressources des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 144, n°4.

Geniaux, G., Napoléone, C., 2005. « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », *Economie & prévision*, n°2.

George, H., 1887. *Progrès et pauvreté*, Paris, Guillaumin.

George, P., 1968. « Pour une étude systématique des petites villes », *Annales de Géographie*, vol. 77, n°424.

Gerard, P., 2013. *Pratique du droit de l'urbanisme: urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, Paris, Eyrolles.

Gérard, Y., 2012a. « Edito : Ce n'est pas la taille qui compte », *Etudes Foncières*, n°161.

Gérard, Y., 2012b. « Edito : Les experts sont formels », *Etudes Foncières*, n°160.

Gérard, Y., Schmitt, G., 2012. « Bouge de là ! L'observation en mouvement », *Etudes Foncières*, n°156.

Gerbeau, D., Heller, G., 2012. « Politiques foncières : aux collectivités de regagner du terrain », *Gazette des communes*, n°2129.

Gerber, C., 2009a. « Les collectivités et le foncier : des enjeux et des responsabilités », *in Le foncier, matière première de l'aménagement*, Saint-Etienne.

Gerber, C., 2009b. « Politiques foncières locales : une échelle négociée ? », *Etudes Foncières*, n°137.

Granelle, J.-J., Heymann-Doat, A., Jalabert, G., 1988. *Etats des lieux: pour une relance de la recherche sur le foncier*, Paris, ADEF.

Granelle, J.-J., Vilmin, T., 1993. *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La-Défense, France, ADEF.

Gridauh, 2012. *La modernisation des outils de l'action foncière*, Paris.

Guelton, S. (dir.), 2013. *Le foncier en Île-de-France : retour sur 10 idées reçues*, Paris, Adef.

Guelton, S., Navarre, F., 2010. « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux », *Flux*, vol. 79-80, n°1.

Guelton, S., Navarre, F., Rousseau, M.-P., 2011. *L'économie de l'aménagement : une réflexion théorique au service des praticiens*, Saint-Cloud, France, Éditions Sotéca.

Guéranger, D., 2010. *L'intercommunalité en questions*, la Documentation Française.

Guéringer, A., 2000. *Stratégies des acteurs locaux et mutations foncières dans la montagne auvergnate: contribution aux objectifs de gestion de l'espace*, Thèse de doctorat, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, France.

Guéringer, A., 2008. « «Systèmes fonciers locaux»: une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française », *Géocarrefour*, vol. 83, n°4.

Guéringer, A., 2013. « Propriété et propriétaires en espace périurbain ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives », *Terres agricoles périurbaines: Une gouvernance foncière en construction*.

Guerrinha, C., 2007. « Logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du Pays Voironnais », *Flux*, vol. 68, n°2.

Guigou, J.-L., 1982. *La Rente foncière : : les théories et leur évolution depuis 1650*, Paris, Economica.

Halbwachs, M., 1908. *La Politique foncière des municipalités*, Paris, Librairie du Parti socialiste.

Hall, P., 2007. « The United kingdom's experience in revitalizing inner cities », *in* Ingram, G., Hong, Y.-H. (dir.), *Land Policies and Their Outcomes*, Lincoln Institute of Land Policy.

Healey, P., Upton, R., 2010. *Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices*, Taylor & Francis.

Herrera, C., 2013. « La propriété : un droit fondamental ou inadapté aux enjeux contemporains ? », *in* Buhot, C. *Démythifier le foncier - Etat des lieux de la recherche*, Paris, ADEF.

Hoeffler, C., Ledoux, C., Prat, P., 2010. « Changement », *in* Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., 2010. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Science Po. Paris.

Houard, N., 2013. « Le logement social aux Pays-Bas », *Revue de l'OFCE*, vol. 128, n°2.

Ingram, G., Hong, Y.-H. (dir.), 2007. *Land Policies and Their Outcomes*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Ingram, G., Hong, Y.-H. (dir.), 2008. *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Ingram, G., Hong, Y.-H. 2009. « Examining Land Policies from a Property Rights Perspective », *in* Ingram, G., Hong, Y.-H. (dir.), *Property Rights and Land Policies*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Ingram, G., Hong, Y.-H. 2012. *Value Capture and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy.

Jarrige, F., Jouve, A.M., Napoleone, C., 2003. « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°49.

Jégouzo, Y., 2010. « Les chantiers de la simplification », *Espaces et sociétés*, vol. 142, n°2.

Jégouzo, Y., 2013. *Droit de l'urbanisme: dictionnaire pratique*, 2e édition, Paris, Le Moniteur.

Jouve, A.-M., Vianey, G., 2012. « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n°330-331.

Kalflèche, G., 2012. *Droit de l'urbanisme*, Paris, Presses universitaires de France.

Kaszynski, M., 2004. « Mettre en œuvre une politique foncière adaptée aux enjeux du renouvellement urbain », *Les cahiers du DSU*, n°40.

Kaufmann, J.-C., 2011. *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin.

Kerrouche, É., 2012. « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1.

Knieling, J., Othengrafen, F., 2009. « En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures », *in* Knieling, J., Othengrafen, F. (dir.), *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Ashgate Publishing, Ltd..

Kübler, D., Maillard, J. de, 2009. *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Lacoste, G., 2009. *Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport*, IAU-IdF.

Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, France, les Presses Science Po.

Lecat, G., 2008. « Les PLU font-ils monter les prix ? », *Etudes foncières*, n°136.

Le Lidec, P., 2011. « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *in* Bezes, P., Siné, A. (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po.

Martin, S., Bertrand, N., Rousier, N., 2006. « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des confits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société*, vol. Vol. 8, n°3.

Maurice, R., 2013. « Compte-à-rebours », *in* Boulay, G., Buhot, C. (dir.), *Les mots du foncier : dictionnaire critique*, Paris, France, ADEF éditions.

MEDTL, 2011. *Concessions d'aménagement - Guide des procédures de passation*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Melot, R., Torre, A., Sad-Apt, U., Inra, AgroParistech, 2012. « Introduction : Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n°332.

Di Méo, G., 1987. *Structures sociales, stratégies foncières et processus d'urbanisation dans les petites villes: l'exemple d'Oloron-Sainte-Marie et d'Orthez en Bearn*, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Unité associée au C.N.R.S. no. 911.

Merlin, P., 2009. *L'exode urbain: de la ville à la campagne*, Paris, France, La Documentation française.

Milly-sur-Thérain, 2010. *Projet d'aménagement et de développement durables - PLU*, Commune de Milly-sur-Thérain.

Moirans, 2007a. *Projet d'aménagement et de développement durables - PLU*, Moirans, Commune de Moirans.

Moirans, 2007b. Règlement - *PLU*, Moirans, Commune de Moirans.

Motte-Baumvol, B., 2007. « Les populations périurbaines face à l'automobile en grande couronne francilienne », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n°205.

Muller, P., 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. Vol. 55, n°1.

Muller, P., 2010a. *Les politiques publiques*, Paris, France, P.U.F.

Muller, P., 2010b. « Secteur », *in* Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Munoz, D., 2010. *Capturing value increase in urban redevelopment*, Leiden, Sidestone Press.

Napoleone, C., Jouve, A.-M., 2003. « Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contraintes de la péri-urbanité. Étude du pays d'Aix-en-Provence », *in* Elloumi, M., Jouve, A.-M. (dir.), *Bouleversements fonciers en Méditerranée : Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, Paris : Montpellier, Karthala.

Nappi-Choulet, I., 2012. « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, vol. Janvier, n°1.

Needham, A.E., 2006. *Planning, law and economics: an investigation of the rules we make for using land*, London, Routledge.

Needham, B., 1997. « Land Policy in the Netherlands », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 88, n°3.

Needham, B., Verhage, R., 1998. « The Effects of Land Policy : Quantity as well as Quality is Important », *Urban Studies*, vol. 35, n°1.

Needham, B., Verhage, R., 2001. « Le financement des équipements publics dans les projets d'urbanisme », *2001 Plus*, n°53.

Needham, D.B., Kruijt, B., Koenders, P., 1993. *Urban land and property markets in the Netherlands*, London, UCL Press.

Nelson, R.H., 1979. « A private property right theory of zoning », *The Urban Lawyer*.

Observatoire régional du foncier en Ile-de-France, 2010. *Le PLU, premier outil des politiques foncières des collectivités locales* .

ORF, 2011. *Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport*, Observatoire régional du foncier en Ile-de-France.

Ostrom, E., 2009. « Design principles of robust property-rights institutions: what have we learned ? », *Porperty rights and land policies*.

Oudot-Saint Gery, D., 2006. « Y-a-t-il des blocages de nature financière à l'aménagement ? », *in* ADEF (dir.), *Production foncière. Responsabilité des élus et des aménageurs*, Paris, Association des études foncières.

Paladru, 2008. *Projet d'aménagement et de développement durables - PLU*, Commune de Paladru.

Palier, B., 2010. « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », *in* Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., 2010. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Science Po. Paris.

Pappalardo, M., 2008. « Villes et enjeux énergétiques », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 49, n°1.

Pasquier, R., 2010. « Politiques locales », *in* Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., 2010. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Science Po. Paris.

Paulais, T., 2009. *Les collectivités locales et la crise financière : une mise en perspective*, Paris, Cities Alliance - AFD.

Paulhiac-Scherrer, F., Gauthier, M., Scherrer, F., Gariépy, M., 2012. « Développement urbain durable, débat public et différenciation à Grenoble, Lyon et Montréal », *in* Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., Leresche, J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états: différenciation et standardisation*, Paris, l'Harmattan.

Penner, J.E., 2009. « Property, Community, and the Problem of Distributive Justice », *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 10, n°1.

Perinet-Marquet, H., 1990. « La propriété à géométrie variable », *in Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Paris, ADEF.

Persyn, N., 2012. « Les acteurs de l'habitat discutent foncier », *Etudes Foncières*, n°160.

Persyn, N., 2013a. « Maîtrise foncière », *in* Boulay, G., Buhot, C. (dir.), *Les mots du foncier : dictionnaire critique*, Paris, France, ADEF éditions.

Persyn, N., 2013b. « Réserve foncière », *in* Boulay, G., Buhot, C. (dir.), *Les mots du foncier : dictionnaire critique*, Paris, France, ADEF éditions.

Persyn, N., Reux, S., 2013. « Rétention foncière », *in* Boulay, G., Buhot, C. (dir.), *Les mots du foncier : dictionnaire critique*, Paris, France, ADEF éditions.

Pinson, G., 2009. *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, France, Sciences Po, les presses.

Pinson, G., Reigner, H., 2012. « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », *in* Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., Leresche, J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états: différenciation et standardisation*, Paris, l'Harmattan.

Pisani, E., 1977. *Utopie foncière*, Paris, France, Éd. du Linteau, impr. 2010.

Plummer, E., 2009. « Fairness and Distributional Issues », *in* Dye, R., England, R. (dir.), *Land value taxation : theory, evidence, and practice*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Pradella, S., Verger, S., 2012. « Construction du "local" et différenciation. Evolution comparée en Belgique et en France », *in* Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., Leresche, J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états: différenciation et standardisation*, Paris, l'Harmattan.

Quigley, J.M., 2007. « Regulation and Property Values in the United States: The High Cost of Monopoly », *in* Ingram, G., Hong, Y.-H. (dir.), *Land Policies and Their Outcomes*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Rabobank, 2013. *Dutch Housing Market Quarterly, sept 2013*, Rabobank, Economic Research Department.

Ranaivoarimanana, N., 2013. « Plus-value », *in* Boulay, G., Buhot, C. (dir.), *Les mots du foncier : dictionnaire critique*, Paris, France, ADEF éditions.

Région Rhône-Alpes, 2007. *Politique foncière régionale. Un aménagement durable et équilibré du territoire*, Lyon, Région Rhône-Alpes.

Renard, V., 1996. « Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers », *Économie et Statistique*, vol. 294, n°1.

Renard, V., 2003. « Enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers », *in Villes et économie*, Paris, La Documentation Française.

Renard, V., 2006. « Les politiques foncières des collectivités depuis la décentralisation : quelles perspectives ? », *in* ADEF (dir.), *Production foncière. Responsabilité des élus et des aménageurs*, Paris, Association des études foncières.

Renard, V., 2008. « Offrir du foncier », *Responsabilité et environnement*, n°52.

Renard, V., 2009a. « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, vol. 155, n°5.

Renard, V., 2009b. « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, vol. 155, n°5.

Renard, V., 2012. « Une politique du logement devenue illisible », *Esprit*, vol. Janvier, n°1.

Renard, V., Mongin, O., 2008. « L'urbanisme et le foncier. La déconnexion entre le spatial et la finance », *Esprit*, vol. Février, n°2.

Repentin, T., 2005. *Rapport d'information sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Paris, Sénat.

Repentin, T., 2010. *Discours de Thierry Repentin aux Etats généraux du logement*, 4 mai 2010, Paris..

Rocaboy, Y., 2006. « Qui paie la ville ? Logique et efficacité du système de financement », *Revue d'économie financière*, vol. 86, n°5.

De Roo, P., 2005. *Villes moyennes, villes d'intermédiation - Livre Blanc*, Paris, DATAR.

Rousseau, M.-P., 2013. « La solution des politiques foncières communautaires », *in* Guelton, S. (dir.), *Le foncier en Île-de-France: retour sur 10 idées reçues*, Paris, Adef.

Le Roy, É., 2011. *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ-Lextenso éd.

Ruegg, J., 2000. *Zonage et propriété foncière*, Paris, France, ADEF.

Sabatier, P.A., 2007. *Theories of the policy process*, Westview Press.

Saglio, J.-F., 1980. *L'offre foncière. Rapport préparé à la demande de monsieur le ministre de l'environnement et du cadre de vie.*

Santamaria, F., 2012. « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n°223.

Le Saout, R., Segas, S., 2011. « La domination politique par les dispositifs financiers », *Politix*, vol. 93, n°1.

Sawicki, F., 2000. « Les politistes et le microscope », *CURAPP, Les méthodes au concret, Paris, PUF.*

Schmitt, G., 2009. « Observation des dynamiques foncières, méthodes d'investigation et aide à la définition de stratégies foncières des territoires littoraux de la région Nord-Pas-de-Calais », *in* Buhot, C., Gérard, Y., Brulay, F., Choblet, C. (dir.), *Tensions foncières sur le littoral*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Schwanen, T., Dijst, M., Dieleman, F., 2004. « Policies for urban form and their impact on travel: the Netherlands experience », *Urban Studies*, vol. 41, n°3.

Sibertin-Blanc, M., 2014. « Culture et intercommunalité. Éclairage de quelques problématiques Territoriales », *in L'intercommunalité en mouvement*, Toulouse.

Smith, H.E., 2011. « Property is not just a bundle of rights », *Econ Journal Watch*, vol. 8, n°3.

SNAL, 2007. *Crise du logement : foncier, le maillon faible ?.*

SOFEDIR, Ministère de l'environnement et du cadre de vie, 1979. *La politique foncière : des moyens d'agir pour les communes*, Société française d'éditions et d'informations régionales.

Sonnic, E., 2009. « Politiques foncières et recompositions sociospatiales en zone côtière. L'exemple de la presqu'île de Rhuys », *in* Buhot, C., Gérard, Y., Choblet, C., Brulay, F. (dir.), *Tensions foncières sur le littoral*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Surel, B.P. et Y., 2005. « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. Vol. 55, n°1.

Surel, Y., 1998. « Chronique - Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoir*, n°87.

Surel, Y., Muller, P., 2000. « Présentation. Les approches cognitives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2.

Talau, J.-M., 2010. « La nouvelle gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme aux Pays-Bas », *in Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme 2010et de l'Habitat*.

Thoening, J.-C., 2010. « Politiques publiques », *in* Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Tira, M., 2011. « Introduction : a research cooperation action on urban land management in Europe », *in* Tira, M., Zanon, B., van der Krabben, E. (dir.), *Land Management for Urban Dynamics. Innovative Methods and Practices in a Changing Europe*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

Trannoy, A., 2011. « Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, n°1.

Tutin, C., 2013a. « Qu'est-il arrivé aux marchés du logement ? », *Etudes Foncières*, n°165.

Tutin, C., 2013b. « Volatilité, exubérance et stabilité », *Etudes Foncières*, n°165.

Union sociale pour l'habitat, 2006. *L'accès au foncier: comprendre, proposer, agir*, Paris, l'Union sociale pour l'habitat.

USH, 2013. *Les HLM en chiffres*, Union sociale pour l'habitat.

USH, FNAU, 2006. *Les enjeux du foncier pour le logement social: une contribution à la réflexion Nantes, 20-21-22 septembre 2005, le Congrès Nouveaux pouvoirs, nouvelles solidarités*, Paris, Union sociale pour l'habitat.

Van der Krabben, E., 2011. « Land Readjustment for Value Capturing: A New Planning Tool for Urban Redevelopment », *in* Tira, M., van der Krabben, E., Zanon, B. (dir.), *Land Management for Urban Dynamics. Innovative Methods and Practices in a Changing Europe*.

Van der Krabben, E., Jacobs, H.M., 2013. « Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience », *Land Use Policy*, vol. 30, n°1.

Van der Krabben, E., Needham, B., 2008. « Land Readjustment for Value Capturing: A New Planning Tool for Urban Redevelopment », *The Town Planning Review*, vol. 79, n°6.

Van der Krabben, E., Ploegmakers, H., Samsura, D. a. A., 2011a. « The Netherlands: the public development of land », *in* Tira, M., van der Krabben, E., Zanon, B. (dir.), *Land Management for Urban Dynamics. Innovative Methods and Practices in a Changing Europe*.

Van der Krabben, E., Tira, M., Zanon, B. (dir.), 2011b. *Land Management for Urban Dynamics. Innovative Methods and Practices in a Changing Europe*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

Vanier, M., 2010. *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, 2e éditionParis, Economica Anthropos.

Vergriete, P., 2011. « Logements défiscalisés : villes en perte de contrôle », *Urbanisme*, n°378.

Vergriete, P., Guerrini, S., 2012. « Stratégies d'investissement locatif et défiscalisation », *Etudes Foncières*, n°158.

VERHAGE, R., 2002. *Local policy for housing development : European experiences*, Aldershot, Hampshire, England; Burlington, VT, Ashgate.

VERHAGE, R., 2007. « Pays-Bas : un nouvel outil de politique foncière », *Etudes foncières*, n°128.

VERHAGE, R., 2008. « La planification territoriale aux Pays-Bas : séparer l'élaboration des stratégies spatiales et la gestion des droits des sol », *in* SCHERRER, F. (dir.), *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?*, La Défense, PUCA.

VERHAGE, R., NEEDHAM, B., 2003. « *The politics of land policy* ».

VERPRAET, G., 1988. « EXPERTS ou MÉDIATEURS ? : Les Professionnels de l'urbanisme », *Annales de la Recherche Urbaine*, vol. 37.

VIANEY, G., BACCONNIER-BAYLET, S., DUVERNOY, I., 2006. « L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. août, n°3.

VILMIN, T., 2006. « Qui finance l'aménagement urbain, le contribuable ou le bénéficiaire ? », *Revue d'économie financière*, vol. 86, n°5.

VILMIN, T., 2008. *L'aménagement urbain en France : une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, Lyon, CERTU.

VILMIN, T., 2009. « La construction d'une stratégie foncière d'agglomération dans une approche systémique », *Etudes Foncières*, n°137.

VILMIN, T., 2012. « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Etudes Foncières*, n°157.

VILMIN, T., LLORENTE, M., 2012. *Analyse socio - économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite*, La Défense, Plan Urbanisme Construction Architecture.

WIEL, M., 2002. *Les raisons institutionnelles de la périurbanisation*, Brest, France, Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest.

WIEL, M., 2004. « Les origines de la rétention foncière », *Etudes foncières*, n°107.

WIEL, M., 2010. *Étalement urbain et mobilité*, Paris, la Documentation française.

2 - Sources des études de cas

Ensemble des sources exploitées dans la thèse pour l'analyse des politiques foncières et des opérations.

Communauté d'agglomération du Beauvaisis

- *Comptes-rendus des conseils communautaires, Communauté d'agglomération du Beauvaisis. De mars 2007 à septembre 2013 (env. 70).*
- *Aggloinfo*, journal de la Communauté d'agglomération du Beauvaisis. De novembre 2004 à janvier 2012 (n°1 à 30).
- *Guide pratiques des aides à l'habitat, Communauté d'agglomération du Beauvaisis, 2006*
- *Convention de délégation de compétence en matière de gestion et d'attribution des aides publiques au logement, 2006-2008*. Communauté d'agglomération du Beauvaisis, Préfet de l'Oise, 2006.
- *Schéma de cohérence territoriale*, Communauté d'agglomération du Beauvaisis, 2010
- *Programme local de l'habitat*, Communauté d'agglomération du Beauvaisis, 2010
- *La mutualisation des services au sein de la ville de Beauvais, du centre communal d'action sociale de Beauvais et la communauté d'agglomération du Beauvaisis*. Ville de Beauvais, Communauté d'agglomération du Beauvaisis, 2012
- *Etude préalable à la création d'une ZAC multi-sites « Vallée du Thérain », Beauvais*. Communauté d'agglomération du Beauvaisis, 2013.

Allonne

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune d'Allonne. De juin 2004 à mars 2013 (env. 95).
- *Plan d'occupation des sol*, commune d'Allonne, 1998.
- *Plan local d'urbanisme*, commune d'Allonne, 2012.

Beauvais

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune de Beauvais. De février 2007 à octobre 2013 (76).
- *Liste des transactions foncières et immobilières, commune de Beauvais, de 2006 à 2012.*
- *Convention pluri-annuelle, Projet de rénovation urbaine, Beauvais Saint-Jean.* Agence nationale de la rénovation urbaine, commune de Beauvais, 2007.
- *Plan local d'urbanisme*, commune de Beauvais, 2009.
- *Le projet Agel, analyse des secteurs opérationnels.* Commune de Beauvais, 2009.
- *La Marette,* Dossier de presse. Nexity, 2009.
- *Les yncontournables de l'immobilier*, Nexity, 2009.
- *Résidence la Haute Lisse, Dossier de presse. ZAC Saint-Quentin, Picardie Habitat, 2009.*
- *Permis d'aménager*, lotissement la Longue Haie, Gilles DUEZ Architecte, Commune de Beauvais, 2011.
- *ZAC des Tisserands, présentation.* Gallois-Dudzik & Associés, www.gda-archi.fr.

Milly-sur-Thérain

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune de Milly-sur-Thérain. De mars 2002 à avril 2013 (env. 120)
- *Plan d'occupation des sol*, commune de Milly-sur-Thérain, 1998.
- *Plan local d'urbanisme*, commune de Milly-sur-Thérain, 2010.
- *Permis d'aménager*, Les Coteaux de Milly. Stratégie Conseil, Commune de Milly-sur-Thérain, 2011.

Savignies

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune de Savignies. De juin 2004 à juin 2013 (env. 100)
- *Plan local d'urbanisme*, commune de Savignies, 2006.
- *Zone d'aménagement concerté le « Clos des Grès », dossier de réalisation.* OPAC de l'Oise, 2010.

Établissement public foncier local de l'Oise

- *Règlement intérieur*, Établissement public foncier local de l'Oise, 2012.
- *Rapport d'activité 2011*. Établissement public foncier local de l'Oise, 2012.
- *Rapport d'activité 2012*. Établissement public foncier local de l'Oise, 2013.

Communauté d'agglomération du Pays Voironnais

- *Comptes-rendus des conseils communautaires*, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. De février 2004 à décembre 2013 (111).
- *Pays Voironnais Journal,* Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais. De janvier 2006 à décembre 2012 (n°130 à 205).

- *Programme local de l'habitat.* Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, 1995.
- *Schéma directeur de la région grenobloise*, Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur de la région grenobloise, 2000
- *Programme local de l'habitat.* Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, 2006.
- *Plan d'action foncière, bilan 2005 – 2006*. Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, 2006
- Convention de délégation de compétence en matière de gestion et d'attribution des aides publiques au logement, 2006-2011. Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Préfet de l'Isère, 2006.
- *Bilan du Schéma directeur de la région grenobloise, 2000-2007.* Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur de la région grenobloise, 2007.
- *Schéma de secteur du Pays Voironnais.* Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, 2007.
- *La Politique foncière de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais.* Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, 2010.
- *Bilan du Programme local de l'habitat 2006 – 2010.* Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, 2010.
- *Schéma de cohérence territoriale*, Établissement Public du SCOT de la région grenobloise, 2012.
- *Programme local de l'habitat.* Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, 2012.
- *Convention de mise en œuvre du PLH.* Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Commune de Voreppe, 2013.

Massieu

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune de Massieu. De septembre 2002 à janvier 2013 (env. 110).
- *Plan d'occupation des sol*, commune de Massieu, 1998.

Moirans

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune de Moirans. D'avril 2004 à décembre 2013 (103).
- *Plan local d'urbanisme*, commune de Moirans, 2007.
- *Support de présentation, réunion publique 21 septembre 2011, projet Sadac.* Commune de Moirans, 2011.
- *Support de présentation, réunion publique 6 juillet 2011, projet Le Bourg.* Commune de Moirans, 2011.
- *Support de présentation, réunion publique 19 octobre 2011, projet La Pérelle.* Commune de Moirans, 2011.
- *Support de présentation, réunion avec les propriétaires, 6 mars 2013, quartier gare.* Commune de Moirans, 2013.
- *Support de présentation, réunion publique 20 mars 2013, quartier gare.* Commune de Moirans, 2013.

Paladru

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune de Paladru. De février 2004 à novembre 2013 (env. 105).
- *Plan local d'urbanisme*, commune de Paladru, 2008.
- *Liste des transaction foncières de la commune, 2000 – 2007.* Commune de Paladru, 2008.
- *Coeur de Village, une nouvelle dynamique pour Paladru, support de présentation.* Commune de Paladru. 2009.

Voreppe

- *Comptes-rendus des conseils municipaux*, commune de Voreppe. De février 2003 à décembre 2013 (env. 120).
- *Plan d'occupation des sols*. Commune de Voreppe, 2004.
- *Etude secteur Hoirie.* Agence Isis, 2005.
- *Projet de Projet Urbain Partenarial (PUP) : Aménagement du secteur de l'Hoirie.* Commune de Voreppe, 2009.
- *Plan local d'uranisme*. Commune de Voreppe, 2013.
- *Zone d'aménagement concerté de l'Hoirie, dossier de création*. Commune de Voreppe, 2013.

Municipalités néerlandaises

- *Structuurvisie*, Gemeente Beuningen, 2012.
- *Bestemmingsplan Waterdorp*, Gemeente Beuningen, 2013.

- *Ontwerp exploitatieplan Dorpsstraat – Mariendaal*, Gemeente Groesbeek, 2010.
- *Bestemmingsplan Dorpsstraat-Mariëndaal*, Gemeente Groesbeek, 2010.
- *Structuurvisie, Gemeente Groesbeek, 2011.*
- *Informatienota, planningslijst woningbouw 2013.* Gemeente Groesbeek, 2013.

- *Structuurvisie*, Gemeente Nijmegen, 2010.
- *Jaarverslag.* GEM Waalsprong, 2011.

- *Structuurvisie*, Gemeente Wijchen, 2009.
- *Bestemmingsplan Huurlingsedam, fase 1*. Gemeente Wijchen, 2011.
- *Nota grondexploitatie.* Gemeente Wijchen, 2013.

Tables des graphiques, tableaux, cartes et illustrations

Graphiques

Graphique 1.1 - Evolution de l'indice du prix des logements anciens en France, par trimestre, de 1998 à 2011. ..... *36*
Graphique 1.2 - Evolution du prix des logement neufs, par trimestre, en France. *36*
Graphique 1.3 - Nombre de transactions immobilières annuelles (logement) entre 1992 et *2013*. *37*
Graphique 1.4 - Indice du prix des logements rapporté au revenu disponible par ménages. *Source :* . *39*
Graphique 1.5 - Evolution des prix fonciers (agricoles et à bâtir) en France de 1999 à 2012. ..... *40*
Graphique 1.6 - Indicateur de pourvoir d'achat immobilier des ménages. *42*
Graphique 1.7 - Evolution de la population et taux de croissance annuel en Voironnais. *78*
Graphique 1.8 - Evolution du poids des tranches d'âge en Voironnais. *78*
Graphique 1.9 - Poids des différentes catégories socio-professionnelles en Voironnais *80*
Graphique 1.10 - Revenu médian (€) par unité de consommation en Voironnais. *80*
Graphique 1.11 - Dynamiques de construction de logements dans le Voironnais. *83*
Graphique 1.12 - Localisation de la construction de logements en Isère : part de logements construit par zone. *83*
Graphique 1.13 - Prix de l'immobilier neuf en Voironnais. *84*
Graphique 1.14 - Prix des terrains à bâtir en Isère. *86*
Graphique 1.16 - Logements collectifs neufs en Voironnais : prix et nombre de transactions. *87*
Graphique 1.15 - Terrains à bâtir pour logements individuels en Isère : prix, surface, nombre de transactions. *87*
Graphique 1.17 - Evolution de la population et taux de croissance annuel en Beauvaisis. *91*
Graphique 1.19 - Poids des différentes catégories socio-professionnelles en Beauvaisis. *92*
Graphique 1.18 - Evolution du poids des tranches d'âge en Beauvaisis. *92*
Graphique 1.20 - Revenu médian (€) par unité de consommation en Beauvaisis. *93*
Graphique 1.21 - Dynamiques de construction de logements en Beauvaisis. *95*
Graphique 1.22 - Les terrains à bâtir achetés par des particuliers en Picardie : prix, surface et transactions. *96*
Graphique 1.23 - Prix des logements neufs commercialisés par des promoteurs dans l'Oise.. ..... *97*
Graphique 1.24 - Divers indices de prix immobiliers aux Pays-Bas. *99*
Graphique 1.25 - Transactions immobilières aux Pays-Bas (en milliers).. ..... *99*
Graphique 1.26 - Prix immobiliers et transactions à Nimègue (municipalité). *101*
Graphique 1.27 - Dynamiques de construction de logement aux Pays-Bas. *101*
Graphique 1.28 - Prix fonciers agricoles aux Pays-Bas en euros/hectare. *102*
Graphique 1.29 - Prix foncier agricole dans plusieurs pays européens en 2006. ..... *102*
Graphique 5.31 - Production de logement en Voironnais entre 2003 et 2012. ..... *275*
Graphique 5.30 - Production de logement en Beauvaisis entre 2003 et 2012. ..... *275*
Graphique 5.32 - Production de logement dans les communes étudiées entre 2003 et 2012. ..... *277*
Graphique 6.33 - Evolution des recettes de fonctionnement dans les communes étudiées entre 2006 et 2012. ..... *301*
Graphique 6.34 - Evolution des dépenses de fonctionnement dans les communes étudiées entre 2006 et 2012. ..... *301*
Graphique 6.35 - Ecarts des dépenses et recettes communales aux communes de leur strate démographique. *303*

Cartes

Carte 1.1 - Situation du Pays Voironnais....62
Carte 1.2 - Occupation du sol dans la communaué d'agglomération du Pays Voironnais....63
Carte 1.3 - Construction de l'intercommunalité Voironnaise....65
Carte 1.4 - Situation du Beauvaisis....69
Carte 1.5 - Occupation du sol dans la communauté d'agglomération du Beauvaisis....70
Carte 1.6 - Construction de l'intercommunalité Beauvaisienne....72
Carte 1.7 - Situation de Nimègue....74
Carte 1.8 - Occupation du sol dans l'agglomération de Nimègue....75
Carte 1.9 - Croissance démographique dans l'aire urbaine de Grenoble, 1990-2010. ....*79*
Carte 1.10 - Profil social du Pays Voironnais dans la région urbaine Grenobloise....81
Carte 1.11 - Prix moyen des terrains à bâtir vendus dans les EPCI de l'Isère en 2011. ....*88*
Carte 1.12 - Croissance démographique dans l'aire urbaine de Beauvais, 1990-2010. ....*91*
Carte 1.13 - Profil social du Beauvaisis dans la l'aire urbaine de Beauvais....93
Carte 1.14 - Prix du foncier à bâtir dans l'Oise. *97*
Carte 2.15 - Localisation des communes où ont été effectués des entretiens....114
Carte 2.16 - Les comunes des études de cas....118
Carte 4.17 - Les différents quartiers de Beauvais selon la mairie....156
Carte 4.18 - Localisation des lotissements communaux réalisés entre 2004 et 2012 à Beauvais 157
Carte 5.19 - Emprises des cartes des transactions communales - Beauvaisis 252
Carte 5.20 - Emprises des cartes des transactions communales - Beauvaisis 253
Carte 5.21 - Transactions communales, Allonne, Centre....254
Carte 5.22 - Transactions communales, Allonne, Est....255
Carte 5.23 - Transactions communales, Beauvais, Est (Marissel) 256
Carte 5.24 - Transactions communales, Beauvais, Sud (Saint-Jean)....257
Carte 5.25 - Transactions communales, Beauvais, Ouest (Saint-Quentin) 258
Carte 5.26 - Transactions communales, Milly-sur-Thérain 259
Carte 5.27 - Transactions communales, Savignies....260
Carte 5.28 - Transactions communales, Paladru....261
Carte 5.29 - Transactions communales, Moirans, Centre....262
Carte 5.30 - Transactions communales, Moirans, Sud....263
Carte 5.31 - Transactions communales, Savignies....264
Carte 6.32 - La Longue Haie à beauvais : la mobilisation par expropriation d'un parcellaire morcelé 285
Carte 7.33 - Les zonages de l'Etat pour le financement du logement....326

Illustrations

Illustration 1.1 - Le compte à rebours du promoteur. *41*
Illustration 1.2 - Une ville nouvelle en Voironnais ? *66*
Illustration 1.3 - Traduction des enjeux identifiés en enjeux fonciers 103
Illustration 3.4 - Documents d'urbanisme - Massieu,Moirans 129
Illustration 3.5 - Documents d'urbanisme - Paladru, Voreppe 130
Illustration 3.6 - Documents d'urbanisme - Beauvais, Allonne 131
Illustration 3.7 - Documents d'urbanisme - Milly-sur-Thérain, Savignies 132
Illustration 3.8 - Comparaison du plan local d'urbanisme et du *bestemmingsplan* *142*
Illustration 3.9 - Les *structuurvisies* des municipalités nerlandaises, les zones urbanisables 144
Illustration 3.10 - Maisons individuelles en bande à Nimègue. *Photographies personnelles* *147*
Illustration 4.11 - Le projet Longue Haie à Beauvais 159
Illustration 4.12 - Le projet Longues Rayes à Beauvais 161
Illustration 4.13 - Le projet Agel à Beauvais 163
Illustration 4.14 - Modifications du découpage des lots dans le lotissement AGEL à Beauvais 165
Illustration 4.15 - Les aménagements dans le lotissement AGEL (2012) 165
Illustration 4.16 - L'opération Le Bourg à Moirans 168
Illustration 4.17 - L'opération Coeur de village à Paladru 173
Illustration 4.18 - Paladru, des aménagements réalisés trop tôt ? 176
Illustration 4.19 - L'opération les Coteaux de Milly 178
Illustration 4.20 - L'opération Waalsprong à Nimègue : l'état actuel 184
Illustration 4.21 - L'opération Waalsprong à Nimègue : le projet 185
Illustration 4.22 - Beuningen : publicité pour la vente d'un terrain municipal. *191*
Illustration 4.23 - Le projet Sadac à Moirans 195
Illustration 4.24 - Le projet Huurlingsedam à Wijchen 200
Illustration 4.25 - L'opération Hoirie à Voreppe 204
Illustration 4.26 - L'opération Le Clos des Grès à Savignies 211
Illustration 4.27 - La zone des Tisserands à Beauvais 215
Illustration 4.28 - L'opération Dorpsstraat-Mariëndaal 218
Illustration 4.29 - Le projet Hüsenhoff à Groesbeek 231
Illustration 4.30 - Les outils utilisés selon les modes d'action foncière 234
Illustration 5.31 - Qulques exemples d'opérations en laisser-faire 238
Illustration 5.32 - Exemples de constructions en diffus 240
Illustration 5.33 - Contours des pratiques foncières communales 246
Illustration 8.34 - Des espaces publics généreux et de qualité. opération waalsprong, Nimègue. *404*

Tableaux

Tableau 1.1 - Logements en Voironnais : formes et statuts d'occupation. *Source : Insee, recensement de la population, 2010* *82*
Tableau 1.2 - Logements en Beauvaisis : formes et statuts d'occupation. *Source ; Insee, recensement de la population, 2010* *94*
Tableau 2.3 - Liste des entretiens utilisés dans la thèse 113
Tableau 2.4 - Quelques éléments sur les études de cas 119
Tableau 2.5 - Exemple de tableau intermédiaire pour l'analyse (extraits) : opération SADAC à Moirans 124
Tableau 2.6 - Exemple de tableau recensant les transactions. Commune de Moirans, opération Le Bourg. 124
Tableau 3.7 - Documents d'urbanisme des huit communes étudiées 128
Tableau 4.8 - Le portage foncier dans l'opération Le Bourg 170
Tableau 4.9 - Les caractéristiques principales des différents modes d'action foncière 233
Tableau 6.10 - Moyens humains et techniques des communes étudiées 305
Tableau 6.11 - Les différents facteurs dans les opérations étudiées 314
Tableau 7.12 - : Interventions de l'Etablissement public foncier local du Dauphiné dans le Pays Voironnais en 2012 et 2013 (opérations de logement) 365
Tableau 7.13 - : Interventions de l'Etablissement public foncier local de l'Oise dans le Beauvaisis entre 2009 et 2013 (opérations de logement 365

Table des matières

Introduction : Analyser les politiques foncières communales 3

1 - La recherche foncière en France : l'oubli des politiques foncières locales ? 4
1.1 - Les interrogations concernant le foncier 4
1.2 - Un désintérêt de la recherche urbaine pour les politiques foncières ? 7
1.3 - Les politiques foncières en dehors de France : rapide tour d'horizon 10

2 - Une étude empirique des décisions et interventions communales constitutives de politiques publiques 14
2.1 - Les politiques foncières comme politique publique 14
2.2 - Une approche inductive et empirique 19
2.3 - Observer l'ordinaire : agglomérations moyennes, communes et production ordinaire de la ville 20
2.3.1 - L'angle mort des villes moyennes 20
2.3.2 - La production ordinaire de la ville 23

3 - Problématique et hypothèses de recherche 24

4 - Les terrains d'étude 27
4.1 - Deux agglomérations moyennes françaises 27
4.2 - Les Pays-Bas, un éclairage comparatif 29

PARTIE I - DES PRATIQUES AUX POLITIQUES FONCIERES COMMUNALES

Chapitre 1 - Du contexte national aux situations locales : caractériser le « problème foncier » 35

1 - Le contexte des politiques foncières en France et aux Pays-bas 35
1.1 - La réactualisation de la question foncière en France 35
1.1.1 - Marchés fonciers et immobiliers : forte hausse depuis la fin des années 1990 36
1.1.2 - L'évolution de la législation de l'urbanisme : lutte contre l'étalement urbain et mixité sociale 43
1.1.3 - Les évolutions du système de production du logement 46
1.2 - L'état des politiques foncières locales en France. 47
1.2.1 - Une carence en politiques foncières 48
1.2.2 - Une question institutionnelle 50
1.2.3 - Une lecture par l'évolution des modes d'intervention foncière 51
1.3 - L'évolution du système de l'aménagement aux Pays-Bas depuis les années 1990 54
1.3.1 - Le modèle de la politique foncière active 54
1.3.2 - Le système de l'aménagement néerlandais depuis les années 1990 56

2 - Présentation des terrains : des situations et profils variés 59
2.1 - Le Pays Voironnais 61
2.1.1 - Une situation « de transition » 61
2.1.2 - Le Voironnais, une aventure intercommunale ancienne 64
2.2 - Le Beauvaisis 68

2.2.1 - Une intercommunalité entre ville-centre et espaces ruraux 68
2.2.2 - L'intercommunalité : une construction récente 71
2.3 - L'agglomération de Nimègue 73

3 - Enjeux locaux de l'aménagement et de la production de logements 76
3.1 - Les enjeux locaux en Voironnais : aménagement, logement et marchés 76
3.1.1 - Aménagement et structuration du territoire 76
3.1.2 - Enjeux du logement 77
3.1.3 - Marchés fonciers et immobiliers 84
3.2 - Les enjeux locaux en Beauvaisis : aménagement, logement et marchés 89
3.2.1 - Aménagement et structuration du territoire 89
3.2.2 - Enjeux du logement 90
3.2.3 - Marchés fonciers et immobiliers 95
3.3 - Nimègue : enjeux locaux du logement et des marchés fonciers et immobiliers 98
3.4 - Des enjeux de l'aménagement et du logement aux enjeux fonciers 103

4 - L'émergence des enjeux de mobilisation et de maîtrise foncière dans les collectivités locales françaises et néerlandaises 104

Chapitre 2 - Sources et méthodes d'analyse 111

1 - Les entretiens, source principale 111

2 - Les études de cas et leurs sources spécifiques. 116
2.1 - Études de cas : huit communes aux profils variés 117
2.2 - Les sources spécifiques aux études de cas : délibérations et documents municipaux 120

3 - Méthode d'analyse 122
3.1 - Dégrossissage du matériau brut 122
3.2 - Le statut du terrain néerlandais 125

Chapitre 3 - Le plan local d'urbanisme, premier outil de politique foncière ? 127

1 - La localisation de la croissance urbaine dans les plans locaux d'urbanisme français 133
1.1 - Compacité, dents creuses et renouvellement : l'intégration des principes de l'aménagement durable 133
1.2 - Une part de la croissance urbaine en extension urbaine 135
1.3 - Les formes urbaines : la maison individuelle reste la norme 139

2 - La spatialisation de la construction de logement dans les municipalités néerlandaises 140
2.1 - Les outils de planification et d'urbanisme 140
2.2 - La production de logements orientée vers des extensions urbaines 143

3 - Les plans locaux d'urbanisme, un cadre spatial et réglementaire pour l'action foncière 147

Chapitre 4 - Pratiques foncières des communes : de l'interventionnisme au laisser-faire 153

1 - L'interventionnisme : acheter pour mobiliser et maîtriser 155
1.1 - La tradition du lotissement communal à Beauvais 155
1.1.1 - Les lotissements communaux des années 2000 156
1.1.2 - Agel, du mésusage du lotissement ? 162
1.2 - Le Bourg à Moirans, un interventionnisme localisé 167
1.2.1 - Un parcellaire morcelé qui incite à l'acquisition des terrains 167

1.2.2 - L'opportunité du portage foncier intercommunal....170
1.2.3 - Le choix de l'opérateur dicté par les engagements financiers de la commune....171
1.3 - L'échec du volontarisme à Paladru....172
1.4 - la logique du portage foncier à Milly-sur-Thérain....178
1.5 - L'opération Waalsprong à Nimègue, l'interventionnisme en partenariat public-privé....182
1.6 - Les risques de la politique foncière active à Beuningen....187
1.6.1 - Le gouffre financier de l'interventionnisme....187
1.6.2 - Des possibilités d'adaptation limitées....189
1.7 - Les grandes lignes de l'interventionnisme....192

2 - L'encadrement réglementaire : le plan local d'urbanisme pour maîtriser....193
2.1 - Le secteur Sadac à Moirans, encadrer par le plan local d'urbanisme....193
2.1.1 - Initiative de l'opération et mise en place des outils de maîtrise foncière....193
2.1.2 - Arrêt et relance de l'opération, évolution de la programmation....197
2.2 - A Wijchen, un mode d'action généralisé....199
1.1 - Les grandes lignes de l'encadrement réglementaire....202

3 - L'approche opérationnelle : le projet et la négociation....203
3.1 - L'Hoirie à Voreppe : du projet urbain partenarial à la zone d'aménagement concerté....203
3.2 - Savignies : une ZAC au village....209
3.3 - Les Tisserands à Beauvais : une zone d'aménagement concerté « privée » ?....214
3.4 - Dorpsstraat-Mariëndaal à Groesbeek, arrangements public-privé....217
3.5 - Les grandes lignes de l'approche opérationnelle....220

4 - Le laisser-faire : place au marché....222
4.1 - Massieu : un laisser-faire par défaut....222
4.2 - Allonne : place au marché....226
4.3 - L'opération Hüsenhoff à Groesbeek : laisser-faire, nouveau choix politique aux Pays-Bas ?....230
4.4 - Les grandes lignes du laisser-faire....232

Chapitre 5 - Diversité et contours des pratiques foncières....237

1 - Diversité des pratiques foncières au sein d'une commune....237
1.1 - Le laisser-faire, mode d'action toujours présent....237
1.2 - Beauvais : vers une réorientation des pratiques foncières....241
1.3 - Moirans : deux modes d'action pour deux opérations....243

2 - Les contours des pratiques foncières selon les outils utilisés : le champ des possibles....245
2.1 - La création de cocktails…....245
2.2 - … à partir d'outils plus ou moins partagés....248
2.3 - L'absence du permis de construire....250

3 - Les contours spatiaux des pratiques foncières....251
3.1 - Les espaces de l'intervention foncière....251
3.2 - Peu de logiques de réserves foncières....266

Conclusion de la partie 1 : Les politiques foncières communales, un échec généralisé ?....271

1 - Des pratiques aux politiques....271

2 - Un constat d'échec à nuancer....274

PARTIE II - LE SENS DES POLITIQUES FONCIERES LOCALES

Chapitre 6 - Les facteurs qui orientent les choix communaux : culture de l'aménagement, état foncier, projet communal et moyens 283

1 - Identification des facteurs à partir des exemples de Beauvais et Moirans 284

2 - La culture de l'aménagement 287

3 - L'état foncier 290
3.1 - Le morcellement du parcellaire 290
3.2 - Le positionnement de la commune en tant que propriétaire.....292
3.3 - L'état du marché foncier et immobilier local 293

4 - Les attentes et exigences de la commune 296

5 - Les moyens 299
5.1 - Estimation de l'importance des moyens des communes étudiées 300
5.1.1 - Moyens financiers 300
5.1.2 - Moyens humains et techniques 304
5.2 - Influence des moyens sur le choix du mode d'action 306
5.2.1 - L'interventionnisme.....306
5.2.2 - L'encadrement réglementaire et l'approche opérationnelle 309
5.2.3 - Laisser-faire 312
5.3 - Taille et situation territoriale, des facteurs indirects 316

Chapitre 7 : De l'État aux intercommunalités, la place des acteurs publics dans le jeu foncier local 321

1 - État, Régions, Départements, les grands absents ? 321
1.1 - L'État absent 321
1.1.1 - D'une intervention locale prépondérante à une absence locale 321
1.1.2 - Les zonages de l'État et leurs conséquences locales.....324
1.2 - Les Régions très en retrait.....328
1.3 - Les intentions des Départements.....329

2 - Le renforcement de la position des intercommunalités dans le jeu foncier local ..332
2.1 - Le Pays Voironnais : vers une politique foncière intercommunale par des voies détournées 333
2.1.1 - Les documents cadres : cohérence territoriale et émergence de la question foncière.....334
a. Les documents de planification à l'échelle intercommunale 334
b. Les programmes locaux de l'habitat 335
2.1.2 - L'intégration de l'intercommunalité dans le jeu foncier par des dispositifs de soutien aux communes 337
a. Le portage foncier du Pays Voironnais de 2005 à 2012.....338
b. Les aides à la pierre.....339
c. L'assistance en ingénierie 341
2.1.3 - Le tournant de 2012 : renforcement de la position de l'intercommunalité 342
a. L'adhésion à l'établissement public foncier local selon des modalités spécifiques.....343
b. La refonte du système d'aides à la pierre 345
c. La convention pour partager des objectifs du programme local de l'habitat avec les communes 347
d. La compétence « opérations d'aménagement structurantes » : la possibilité de mobiliser et maîtriser directement.....349
2.1.4 - Une politique foncière intercommunale ?.....350
2.2 - La communauté d'agglomération du Beauvaisis : d'une position en retrait à des interventions ciblées 352
2.2.1 - Une intercommunalité peu présente dans le jeu foncier dans les années 2000.....352
a. La question foncière en retrait dans le programme local de l'habitat.....352

b. Le foncier absent du schéma de cohérence territoriale 353
c. Aides à la pierre et subventions foncières de l'intercommunalité 354
2.2.2 - 2010-2011, l'entrée de l'intercommunalité dans le champ opérationnel 357
a. Une politique foncière intercommunale ciblée sur la ville-centre 359

3 - Les établissements publics fonciers et la question du portage....361
3.1 - Fonctionnement des deux établissements publics fonciers 362
3.2 - Une action limitée mais une forte visibilité 364
3.3 - La tentation de la « baguette magique » 366
3.4 - Une confusion entre portage foncier et réserve foncière ?....369

4 - Vers un « bloc communal » pour les politiques foncières....372
4.1 - Des relations entre communes et intercommunalité à géométrie variable....372
4.2 - Ces recompositions des rôles à l'échelle locale ne se font pas sans résistances....375
4.2.1 - L'attachement des maires au pouvoir d'urbanisme....375
4.2.2 - Des résistances communales qui expliquent en partie les choix intercommunaux 378
4.2.3 - Des oppositions commune / intercommunalité sur les modalités de mobilisation et de maîtrise....380

Chapitre 8 : Les classiques revisités : plus-value et propriété sont-elles des clés de lecture des politiques foncières locales ?....385

1 - La plus-value, impensé des politiques foncières locales 385
1.1 - La plus-value dans la question foncière 385
1.1.1 - Rente et plus-value foncière 385
1.1.2 - La formation des plus-values foncières....386
1.1.3 - Les enjeux liés à la plus-value foncière 386
1.2 - La plus-value absente des décisions communales et intercommunales 390
1.2.1 - Le cadeau au propriétaire....390
1.2.2 - L'équilibre financier des opérations 393
1.2.3 - Vers une prise en compte accrue de l'enjeu de la plus-value par l'intercommunalité Voironnaise ?....395
1.2.4 - La fiscalité, hors champ des politiques foncières....397
1.3 - Les outils disponibles sont-ils inadaptés ? 398
1.4 - La prise en compte des plus-values foncières aux Pays-Bas 401
1.5 - Les politiques foncières sont-elles politiques ? 405

2 - Le rapport à la propriété privée 407
2.1 - Propriété privée et politiques foncières....408
2.2 - Élus locaux et propriété privée....410

Chapitre 9 : Le sens du changement : autonomisation et uniformisation des politiques foncières locales 419

1 - Les nouveaux espaces de l'intervention foncière publique.... 421

2 - Autonomisation des politiques foncières 424

3 - Uniformisation des pratiques foncières 427
3.1 - Un nouveau modèle de politique foncière ?....428
3.2 - Standardisation et différenciation des politiques foncières locales....430

Conclusion : un nouveau cycle de politiques foncières 435

1 - Les principaux enseignements 435

2 - Le nouveau cycle des politiques foncières locales 438

Annexe : fiches de présentations des communes étudiées 445

Références.....455

1 - Bibliographie.....455

2 - Sources des études de cas.....469

Tables des graphiques, tableaux, cartes et illustrations..... 471

Table des matières 475