



HAL
open science

Capter, partager et redistribuer la plus-value foncière : le cas des terrains publics et des logements de marque à Istanbul

Filiz Hervet

► **To cite this version:**

Filiz Hervet. Capter, partager et redistribuer la plus-value foncière : le cas des terrains publics et des logements de marque à Istanbul. Géographie. Université Paris-Est, 2023. Français. NNT : 2023PESC0006 . tel-04483328

HAL Id: tel-04483328

<https://theses.hal.science/tel-04483328>

Submitted on 29 Feb 2024

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-Est – Lab'Urba
École doctorale : Ville, Transports et Territoires

**Thèse pour l'obtention du doctorat en urbanisme et aménagement de
l'espace**

Présentée par Filiz HERVET

Soutenue le 20 décembre 2023

**CAPTER, PARTAGER ET REDISTRIBUER LA PLUS-VALUE
FONCIÈRE : LE CAS DES TERRAINS PUBLICS ET DES
LOGEMENTS DE MARQUE À ISTANBUL (TURQUIE)**

Thèse dirigée par Sonia GUELTON

Jury composé de :

Mehmet Rifat AKBULUT, professeur des universités, Université Mimar Sinan des beaux-arts d'Istanbul, co-encadrant

Natacha AVELINE-DUBACH, directrice de recherche au CNRS, UMR Géographie-cités
rapporteur

Sonia GUELTON, professeure des universités, Université Paris-Est, directrice de la thèse

Joël IDT, professeur des universités, Université Gustave Eiffel, examinateur

Sylvy JAGLIN, professeure des universités, Université Paris-Est, présidente

Jean-François PÉROUSE, maître de conférence (HDR), Université Toulouse II, rapporteur

Résumé

Cette thèse étudie la valorisation du foncier public à Istanbul. Elle interroge les relations entre l'État et les acteurs de l'immobilier résidentiel en Turquie, leur rôle dans l'organisation de la production du logement et leurs prérogatives en matière de gestion foncière afin de pousser à la hausse la valeur des terrains publics. Pour étudier les relations État-marché dans les mécanismes de valorisation du foncier public, cette thèse analyse un montage opérationnel original, le partage des recettes en échange du foncier (PREF). Ce montage résulte d'une collaboration étroite entre TOKİ, l'Administration Publique du Logement Collectif et sa filiale, Emlak Konut, une société d'investissement foncier et immobilier cotée. TOKİ mobilise les terrains publics et les transforme en terrains à bâtir avant de les vendre à Emlak Konut. Ce dernier garde la propriété du sol mais sélectionne un promoteur privé, dans le cadre d'un appel d'offres, chargé de financer et de construire un type de logement haut de gamme spécifique : le logement de marque. Avec ce montage, TOKİ et Emlak Konut garantissent une valorisation optimale du foncier public et promettent d'en redistribuer une partie au profit de l'intérêt général, en finançant notamment le logement social et les équipements publics. À partir de deux projets en PREF, situés dans les quartiers de Kayabaşı et de Zekeriyaköy, et avec l'apport des théories de la rente foncière et des études urbaines portant sur la captation de la valeur foncière, cette recherche décrypte dans le détail les bilans financiers des deux opérations immobilières. Les résultats portent sur les processus de captation, de partage et de redistribution de la valeur foncière à Istanbul. Ils mettent en évidence les stratégies des acteurs du PREF pour sécuriser les investissements immobiliers dans le logement de marque et maximiser les revenus publics issus de la valorisation foncière.

Mots clés : TOKİ, Emlak Konut, foncier public, captation de la plus-value foncière, logement de marque, montage opérationnel, privatisation, Istanbul.

Title: Capturing, sharing and redistributing land value: the case of public land and branded housing in Istanbul

Abstract:

This research is about the valuation of public land in İstanbul. It explores the relationship between the state and the residential real estate actors in Turkey. This includes focusing on the role of these actors in the organization of housing production, its prerogatives and how they drive an increase in public land value. To study the relationship between the state and the market with regards to the mechanisms of promoting public land, the thesis includes an analysis of an original operational arrangement, the revenue sharing in exchange for land (RSEL). This set-up is the result of a close collaboration between TOKİ, the Mass Housing Administration and its subsidiary, Emlak Konut, a real estate investment trust (REIT). TOKİ recovers the state-owned public land, transforms it into building land and then sell it to Emlak Konut. The REIT retains ownership of the land but contracts a private developer, as part of a call for tenders, to be responsible for financing and building branded housing (a type of luxury housing). TOKİ and Emlak Konut work in this way together to ensure optimal valorization for the public land. They promise to redistribute part of it for the benefit of the residents. This includes by financing social housing and public facilities. This research examines existing theory of urban rent and land value capture through the case study of the analysis of the financial balance sheets of two branded housing RSEL projects located in the district of Kayabaşı and Zekeriyaköy. Research findings from the case study relates to capture processes and the sharing and redistribution of land value in Istanbul. The thesis highlights specifically the strategies of RSEL stakeholders to secure real estate investments in branded housing and maximize public revenues from land development.

Keywords: TOKİ, Emlak Konut, public land, land value capture, branded housing, operational arrangement, privatization, Istanbul

Remerciements

Quelques mots de remerciements à

Sonia Guelton, ma directrice de thèse, pour son soutien indéfectible, depuis ma candidature en doctorat et jusqu'au rendu de ce manuscrit, de m'avoir encadrée avec rigueur, mais avant tout avec bienveillance, de m'avoir accordé autant de disponibilité, le tout dans une cadence de travail harmonieuse et équilibrée.

Mehmet Rifat Akbulut, mon co-encadrant, pour avoir accompagné cette recherche, pour m'avoir aidée à transformer certaines idées reçues de l'urbanisme en Turquie, pour sa confiance et sa fidélité vis-à-vis de ce travail.

L'équipe de l'Institut Français d'Études Anatoliennes, à son personnel scientifique et technique, de m'avoir offert une merveilleuse expérience de la recherche, dans un environnement de travail rayonnant, chaleureux et humain. Je remercie Jean-François Pérouse, pour les conseils apportés sur mon sujet, pour nous avoir transmis, à mes collègues doctorants et moi, la gestion de l'Observatoire Urbain d'Istanbul, avec confiance et liberté, et avec, la passion des excursions. Je remercie aussi Nilda Taşkoprü, pour son accueil et pour avoir répondu à mes demandes, à Sümbül Kaya, pour sa collaboration amicale dans le Pôle Contemporain et à Bayram Balcı d'avoir épaulé nos travaux à l'OUI. Un merci à Marie Tihon pour les photographies. Enfin, je voudrais remercier mes deux amies, Agathe Fautras et Helin Karaman, pour leur fidélité, leur amitié infaillible, sur le terrain comme dans la vie.

Aux membres du jury, à Natacha Aveline-Dubach et Sylvie Jaglin, pour vous être déjà intéressées à mon travail et de m'avoir aidée dans la construction de mon sujet, et à Joël Idt d'avoir accepté de le découvrir.

Mes relecteurs-correcteurs, Alice Moret, Marguerite Teulade-Denantes et Monsieur Salque, pour avoir accepté cette responsabilité avec sérieux.

Mes interlocuteurs qui, à Istanbul, m'ont ouvert les portes de leur bureau, m'ont accordé du temps, m'ont partagé leur savoir, leurs pratiques, leurs documents de travail, et sans qui cette recherche serait incomplète et même inconcevable.

Enfin, à ma famille, un profond merci, le plus sincère mais qui restera de toute façon insuffisant, les Kaptan, les Hervet et les Tyrode, qui chaque jour, en m'aidant de toutes les manières, ont fait preuve de leur amour. À mon tour.

Sommaire

Résumé	3
Remerciements.....	7
Sommaire.....	8
Table des illustrations.....	10
Sigles et abréviations.....	15
Introduction générale	17
Chapitre 1. Produire, capter, partager et redistribuer les rentes foncières publiques : cadrage théorique et hypothèses de recherche.....	29
Introduction.....	30
I. Cadrage théorique. Les mécanismes de production, de captation, de partage et de redistribution de la rente foncière : le rôle des terrains publics et du logement.....	32
II. Hypothèses de recherche. Le rôle de l'État et du PREF dans les cycles de création, de captation, de partage et de redistribution de la valeur du foncier public	47
Conclusion	61
Chapitre 2. Une approche par le projet : études de cas, sources et conditions de l'enquête de terrain à Istanbul	63
Introduction.....	64
I. Étudier la production du logement sous le prisme de la question foncière : confronter la pratique professionnelle de l'urbanisme aux connaissances scientifiques	65
II. Les études de cas : décrypter le montage opérationnel du PREF pour retracer les processus de création, de partage et de redistribution des rentes foncières publiques.....	73
III. Les Matériaux de l'enquête et conditions du terrain à Istanbul.....	84
Conclusion	95
Chapitre 3. La formation d'un régime de propriété publique contrôlé et valorisé par l'État : de la fin de l'Empire ottoman aux débuts de la République turque (1858-1945)	97
Introduction.....	98
I. L'organisation des systèmes fonciers pendant l'Empire ottoman : de « l'ordre divin » à « l'ordre terrestre » (1858 - 1923).....	101
II. Le rôle du foncier public dans la formation d'un État-nation moderne (1923-1945).....	110
Conclusion	121
Chapitre 4. Le foncier public : grand oublié de la politique du logement (1945-1990) 123	
Introduction.....	124
I. La formation d'un marché illégal du logement et la valorisation du foncier public à Istanbul : acteurs et processus.....	126
II. La mobilisation et la privatisation du foncier public au service de la politique du logement (1984-années 1990).....	137
Conclusion	151
Chapitre 5. La marchandisation du foncier public à Istanbul au prisme de la production du logement (1980-2010).....	153
Introduction.....	154
I. La spoliation des terrains publics et les modifications illégales de leur usage : le laissez faire de l'action publique (Istanbul dans les années 1980-2000).....	156

II. Marchandisation du foncier public et centralisation de l'action foncière : soutenir la construction et la transformation urbaine (2001-2011).....	171
Conclusion	183
Chapitre 6. La stratégie étatique de mise en valeur des terrains publics à Istanbul : mégaprojets de transport, centralisation et dérégulation de l'action foncière	185
Introduction.....	186
I. La valorisation foncière et immobilière d'un nouveau front urbain portée par l'État : l'exemple des mégaprojets de transport.....	188
II. Centraliser l'action foncière pour valoriser et mobiliser les terrains publics : les renouveaux de la politique foncière.....	201
Conclusion	222
Chapitre 7. La création d'un marché de l'immobilier résidentiel soutenu par la coalition de croissance : le cas des logements de marque	223
Introduction.....	224
I. Un marché résidentiel basé sur l'offre ou la demande ? Quelques clés de lecture pour analyser l'émergence des logements de marque à Istanbul (2010-2021).....	226
II. La création d'un marché résidentiel de luxe soutenu par la coalition de croissance, la marque et les outils pour favoriser l'investissement immobilier.....	242
Conclusion	272
Chapitre 8. Les mécanismes de valorisation du foncier public et instruments de captation de la plus-value foncière : autopsie du PREF à travers l'étude de deux projets de marque.....	273
Introduction.....	274
I. TOKİ et la genèse du PREF : mobiliser et transformer le foncier public	276
II. Estimer la valeur du foncier public pour un projet de marque.....	293
III. La captation et le partage des plus-values foncières dans le cadre du PREF : acteurs impliqués et outils mobilisés	306
Conclusion	310
Chapitre 9. La redistribution locale des rentes foncières publiques : un cercle vertueux ? Retour sur Kayabaşı et Zekeriyaköy.....	311
Introduction.....	312
I. La redistribution locale de la plus-value foncière publique en faveur du « nouveau centre de Başakşehir » : les stratégies de sécurisation foncière et immobilière d'Emlak Konut.....	318
II. La résidence KÖY : une redistribution locale de la plus-value foncière publique limitée	337
Conclusion	353
Conclusion générale	355
Bibliographie.....	371
Sources documentaires.....	393
Table des matières	397
Annexes	403

Table des illustrations

Cartes

Carte 1. Localisation des études de cas et des projets en PREF d'Emlak Konut dans le contexte de transformation des périphéries d'Istanbul.....	75
Carte 2. Localisation de KÖY : une centralité au nord d'Istanbul.....	78
Carte 3. Le développement résidentiel de Başakşehir des années 1990 à aujourd'hui.....	80
Carte 4 : De Kayabaşı « centre ancien » au Kayaşehir « nouveau centre-ville » : la création d'une ville satellite conçue par TOKİ et Emlak Konut.....	81
Carte 5. Le nouveau quartier résidentiel de Kayabaşı : vers la « haute-gammisation » des projets immobiliers.....	82
Carte 6. La création d'un quartier résidentiel à Kayabaşı en seulement 10 ans.....	83
Carte 7. Localisation du site de la Fondation Universitaire Koç.....	158
Carte 8. Principaux secteurs de diffusion des résidences sécurisées à Istanbul à partir des années 1990.....	165
Carte 9. Localisation du terrain public acquis par KİPTAŞ à Zekeriyaköy.....	170
Carte 10. Périmètre des terrains privés acquis par TOKİ à Sarıgöl entre 2005 et 2010 dans le cadre du projet Sarıgöl Kent Konutları.....	179
Carte 11. Mégaprojets de transport, redéploiement urbain et valorisation du marché foncier et immobilier dans les périphéries d'Istanbul.....	190
Carte 12. Localisation et superficie (ha) des zones à risque à Istanbul.....	208
Carte 13. Plan d'aménagement de la "zone réservée à la construction" pour l'étape n°1 de la ville nouvelle du Kanal – validé par le MEU en juillet 2020.....	209
Carte 14. Alibahadır : quartier emblématique de la valorisation foncière des zones 2/B.....	213
Carte 15. Localisation de Nidapark dans le plan d'urbanisme de l'étape 3 de Kayaşehir et de la « zone réservée à la construction ».....	291
Carte 16. Localisation des équipements publics et répartition de la propriété du nouveau centre de Başakşehir.....	319
Carte 17. Révision du plan d'application de la zone de Kayabaşı à l'échelle 1/1 000 et de la « zone de récréation » en date du 22/04/2016.....	323
Carte 18. Périmètre du DOP dans le quartier de Zekeriyaköy.....	341
Carte 19. Plan d'application de protection de la zone de logement collectif de Zekeriyaköy et périmètre de la DOP dédié aux usages privés et publics.....	342

Encadrés

Encadré 1. La diffusion du <i>gecekondu</i> à Istanbul.....	128
Encadré 2. Des pratiques clientélistes dans le secteur de la construction : le cas du marché du troisième aéroport.....	246
Encadré 3. Le principe de la titrisation de l'immobilier.....	265

Figures

Figure 1. Du développement foncier au montage du PREF : TOKİ et la cession des terrains publics à Emlak Konut.....	18
Figure 2. La logique du compte à rebours : à partir d'un cas classique.....	37
Figure 3. Le compte à rebours et l'effet multiplicateur « augmentation de la densité » sur le prix du foncier.....	38
Figure 4. Le compte à rebours et l'effet multiplicateur « augmentation du prix de l'immobilier » sur le prix du foncier.....	38
Figure 5. Les étapes de la valorisation du foncier.....	42
Figure 6. Le partage des recettes en Turquie : différents fonciers et différents montages pour différents projets.....	74
Figure 7. Dessin de perspective des cafés autour de la piscine du Gençlik Parkı réalisé par H. Jansen en 1933.....	115

Figure 8. Dessin d'une maison-jardin sur un terrain public acheté par une coopérative : réalisé H. Jansen en 1936	116
Figure 9. Kemer Country : « Un monde différent et sécurisé ».....	167
Figure 10. Promotion des investissements proches du Kanal à travers la série Kara Sevda.....	194
Figure 11. Investissement immobilier et perspective de développement à Istanbul en 2011	198
Figure 12. Extrait du catalogue promotionnel des résidences de marque Yeni Levent et Düşler vadisi construites dans le cadre du PREF	200
Figure 13. Sept exemples de terrains militaires reconvertis en zone résidentielle.....	216
Figure 14. Quelques extraits du fascicule : la résidence de marque Maslak 1453.....	254
Figure 15. La promotion du projet immobilier Emaar Square (Mall + Résidence) avec l'image du célèbre acteur turc Burak Özçivit.....	261
Figure 16. Les logements de la résidence Parc Maveria III vendus par titres immobiliers (quartier de Kayabaşı)	269
Figure 17. Le projet KÖY en 4 étapes.....	278
Figure 18. Transformation foncière et modification de l'usage du sol du terrain KÖY et de ses environs de 1970 à 2020 impulsées par la résidentialisation du quartier	281
Figure 19. Dans les jardins du projet KÖY : extrait du clip promotionnel.....	285
Figure 20. Nidapark Kayaşehir : détails du projet et localisation	289
Figure 21. Méthode n°1 d'estimation de la valeur foncière basée sur le compte à rebours.....	296
Figure 22. Méthode n°2 d'estimation de la valeur foncière basée sur la valeur locative du terrain	298
Figure 23. L'estimation du foncier selon le compte à rebours du promoteur Siyahkalem.....	299
Figure 24. Répartition des dépenses du projet KÖY selon l'estimation du compte à rebours de Siyahkalem	300
Figure 25. L'estimation du foncier selon le compte à rebours du promoteur Tahincioğlu	303
Figure 26. Répartition des dépenses du projet Nidapark Kayaşehir selon l'estimation du compte à rebours de Tahincioğlu	304
Figure 27. Échelle territoriale et périmètre d'étude de la redistribution de la plus-value foncière du projet Nidapark (à gauche) et KÖY (à droite)	315
Figure 28. Le cycle fermé ou « vertueux » des plus-values foncières générées par Emlak Konut et le PREF	316
Figure 29. Le financement des équipements publics de Kayabaşı par Emlak Konut grâce au circuit fermé de la plus-value foncière	325
Figure 30. Le circuit de la plus-value foncière du projet KÖY : redistribution dans les équipements urbains et captation dans le logement de marque.....	346
Figure 31. L'émergence du rôle d'Emlak Konut dans la gouvernance urbaine : l'exemple du PREF	357

Graphiques

Graphique 1. Le PREF et la multiplication de la valeur du foncier public.....	51
Graphique 2. Les biens publics du Trésor en 2019	99
Graphique 3. Part du secteur public, privé et des coopératives (%) dans la construction totale de logement en fonction des permis de construire délivrés par les municipalités d'arrondissement	145
Graphique 4. Part du secteur de la construction dans le PIB (en %) en Turquie de 1998 à 2019	173
Graphique 5. Volume des constructions autorisées (en m ²) en Turquie entre 1981 et 2019.....	174
Graphique 6. Construction et vente de logements neufs en Turquie de 2013 à 2021.....	227
Graphique 7. Construction et vente de logements neufs à Istanbul de 2013 à 2021	227
Graphique 8. Vente de logements neufs avec prêt hypothécaire dans le total des ventes de logements neufs à Istanbul de 2013 à 2021	231
Graphique 9. Vente de logements neufs avec prêt hypothécaire dans le total des ventes de logements neufs en Turquie de 2013 à 2021.....	231
Graphique 10. Montant de la dette des crédits logement en Turquie par rapport au pourcentage des taux d'intérêt de 2003 à 2007.....	232
Graphique 11. Développement du crédit immobilier en Turquie de 2010 à 2011	232
Graphique 12. Les 5 pays européens ayant déposé le plus de permis de construire entre 2008 et 2019.....	235
Graphique 13. Les 5 plus grands marchés européens en termes de logements neufs dont la construction est achevée annuellement entre 2008 et 2019	235
Graphique 14. Les 5 plus grands marchés européens en termes de transactions immobilières dans le neuf et l'ancien entre 2008 et 2019.....	236
Graphique 15. Vente de logements neufs et anciens à Istanbul de 2013 à 2021	236

Graphique 16. Vente de logements neufs et anciens en Turquie de 2013 à 2021	236
Graphique 17. Indice hédonique du prix des logements à Istanbul et en Turquie par trimestre de 2010 à 2019 (2017 =100).....	240
Graphique 18. Évolution des ventes de logements aux Turcs et aux étrangers entre 2013 et 2020	264
Graphique 19. Valeur du marché des TREITS en Turquie de 2011 à 2021 (en milliards de dollars)	266
Graphique 20. Volume des transactions et valeur marchande des TREITS par nationalité entre 2015 et 2022	267
Graphique 21. La répartition de la valorisation foncière de KÖY	308
Graphique 22. La répartition de la valorisation foncière de Nidapark.....	308
Graphique 23. Répartition des sources de financement de TOKİ en 2014	313

Photographies

Photographie 1. Maison jardin en 1943	116
Photographie 2. Différentes formes de <i>gecekondu</i> construits sur des terrains publics dans l'arrondissement de Gaziosmanpaşa	129
Photographie 3. Les premiers logements collectifs financés par EKB à partir de 1960 à Ataköy sur un terrain public.....	134
Photographie 4. Vue sur la résidence Arıköy	148
Photographie 5. Transformation du cimetière en foncier urbain : le projet immobilier My World Europe à Ayazma	181
Photographie 6. « Istanbul Pavillon » au festival du MIPIM 2016	199
Photographie 7. Immeubles d'habitations construits sur des terrains en lisière de la forêt domaniale de Belgrade à Göktürk et classés 2/B.....	214
Photographie 8. La résidence de marque Istmarina : construite en PREF par Emlak Konut et le promoteur DAP	249
Photographie 9. Transformation de la place publique de Başakşehir	320
Photographie 10. Le futur "Jardin du Peuple" de Başakşehir situé à la sortie de l'échangeur de l'autoroute périphérique KMO	321
Photographie 11. La signature plus ou moins discrète d'Emlak Konut sur la nouvelle place publique de Başakşehir	322
Photographie 12. Les nouveaux aménagements publics de Kayabaşı en image	330
Photographie 13. Discours du Président turc à l'occasion de l'inauguration du Jardin du Peuple, sur la nouvelle place de Başakşehir.....	334
Photographie 14. Les espaces réservés aux édifices religieux et règlementés par la DOP dans le périmètre du projet KÖY.....	344
Photographie 15. Panneau affiché à l'entrée du « jardin de Zekeriyaköy » et présentant les équipements publics financés par Emlak Konut	347
Photographie 16. Une redistribution locale des plus-values foncières qui pose question : des équipements neufs mais déjà vétustes et une forêt endommagée par un chantier inachevé	348
Photographie 17. Le projet du centre commercial de KÖY : des objectifs révisés à la baisse	349

Tableaux

Tableau 1. Comparaison internationale des principaux outils de captation de la plus-value foncière par la puissance publique.....	44
Tableau 2. Les différents types de données du corpus documentaire	86
Tableau 3. Liste des observations non-participantes.....	90
Tableau 4. Les trois catégories de biens publics en 2019	99
Tableau 5. Part des investissements publics dans le logement 1968 et 1980.....	135
Tableau 6. Origines et usages des terrains de l'Office du Foncier entre 1969 et 1993.....	136
Tableau 7. Les allocataires du fonds TOKİ de 1984 à 1999	145
Tableau 8. Répartition de la propriété foncière publique autour du Kanal en 2019	195
Tableau 9. Évolution du prix du foncier au m ² à proximité du Kanal entre 2010 et 2018	196
Tableau 10. Classement 2015 des plus fortes hausses des loyers dans l'immobilier résidentiel.....	198
Tableau 11. Organisation du système de planification urbaine d'Istanbul : acteurs, échelles et territoires	205
Tableau 12. Modalité de contournement de la législation urbaine locale en Turquie : acteurs et encadrement juridique.....	206

Tableau 13. Les terrains du Trésor (Hazine) transférés à TOKİ de 2008 à 2021.....	210
Tableau 14. Évolution et projection démographique de la Turquie et d'Istanbul de 2007 à 2025.....	230
Tableau 15. Nombre de permis de construire (PC) déposés entre 2002 et 2017 par unité de logement en Turquie et à Istanbul.....	234
Tableau 16. Les 7 principaux partenaires d'Emlak Konut pour la construction des logements de marque en PREF.....	247
Tableau 17. Les mesures incitatives pour faciliter l'accès au prêt logement (2016-2020).....	259
Tableau 18. Part des logements vendus aux étrangers en Turquie et à Istanbul entre 2013 et 2021	263
Tableau 19. Détails et résumé des deux études de cas	274
Tableau 20. Les dix projets résidentiels réalisés par Tahincioğlu	288
Tableau 21. Les 6 atouts de Nidapark Kayaşehir mis en avant dans la commercialisation du projet.....	290
Tableau 22. Projection de constructibilité de la parcelle d'après Emlak Konut (décembre 2011).....	295
Tableau 23. Faiblesses de la faisabilité financière élaborée par Emlak Konut pour estimer la valeur du terrain de TOKİ.....	297
Tableau 24. Estimation des recettes du PREF pour le projet Nidapark Kayaşehir	299
Tableau 25. Méthode d'estimation de la valeur foncière basée sur l'étude de marché et la comparaison des pairs	301
Tableau 26. Estimation des recettes du PREF pour le projet Nidapark Kayaşehir	303
Tableau 27. Outils directs et indirects du PREF pour capter les plus-values foncières publiques du projet KÖY et Nidapark	307
Tableau 28. Calcul de la surface des équipements publics à réaliser pour le projet KÖY en fonction de la méthode d'estimation élaborée par TOKİ	340
Tableau 29. Fonctionnalités et densités des parcelles concernées par la DOP sur le périmètre du projet KÖY	343
Tableau 30. Bénéfices annuels d'Emlak Konut et part des dividendes versés à ses actionnaires de 2013 à 2021	368

Sigles et abréviations

AKP : *Adalet ve Kalkınma Partisi*, Parti de la Justice et du Développement

BDDK : *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme*, l'Agence turque de Régulation et de Surveillance Bancaire

CES : Coefficient d'emprise au sol

DGPN : Direction générale de la propriété nationale

DGF : Direction générale des forêts

DGV : Direction générale des *vakıf* (fondations pieuses)

DPT : *Devlet Planlama Teşkilatı*, l'Organisation de Planification de l'État

EKB : *Emlak ve Kredi Bankası*, la Banque du Crédit et de l'Immobilier

FUK : Fondation universitaire de Koç

GYODER : l'association des investisseurs et des promoteurs

İBB : *İstanbul Büyükşehir Belediye*, Municipalité Métropolitaine d'Istanbul

KEY : *Konut Edindirme Yardımı*, l'Aide à l'Acquisition d'un Logement

KİPTAŞ : *İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.*, Société d'Aménagement et de Construction d'Istanbul

KMO : *Kuzey Marmara Otoyolu*, troisième autoroute périphérique d'Istanbul

LVC : *Land value capture*, captation de la plus-value foncière

MEU : Ministère de l'Urbanisme et de l'Environnement

ÖİB : *Özelleştirme İdaresi Başkanlığı*, l'Administration des Privatisations

PREF : Partage des recettes en échange du foncier

PTU : Politique de transformation urbaine

REIT : Real Estate Investment Trust, société d'investissement foncier et immobilier

SDP : Surface de plancher

SPK : *Sermaye Piyasası Kurulu*, Conseil des Marchés des Capitaux

SSK : *Sosyal Sigortalar Kurumu*, l'Organisme de l'Assurance Sociale

TCMB : *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, Banque Centrale de la République de Turquie

TKKOİ : *Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi*, l'Administration du Logement de Masse et de la Participation Publique

TOKİ : *Toplu Konut İdaresi*, l'Administration Publique du Logement Collectif

TREIT : *Turkish Real Estate Investment Trust*, société turque d'investissement foncier et immobilier

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement

Introduction générale

Le 2 septembre 2010, TOKİ, l'Administration Publique du Logement Collectif en Turquie, et sa filiale Emlak Konut, la plus importante société turque d'investissement foncier et immobilier cotée en bourse (en anglais, *Real Estate Investment Trust – REIT*), signent un protocole édifiant les bases de leur coopération en matière de construction. « Conformément au protocole, Emlak Konut pourra demander à TOKİ d'acheter les terrains jugés adaptés à ses objectifs stratégiques. »¹ (Emlak Konut, 2013, p. 30). Pour valoriser ce foncier public, TOKİ propose un montage opérationnel original, le partage des recettes en échange du foncier (PREF), en turc « *arsa karşılığı hasılat paylaşımı* ». L'objectif du PREF est le suivant : premièrement, TOKİ s'engage à vendre à sa filiale des terrains publics, sur lesquels il aura ouvert des droits à bâtir, localisés dans les grandes métropoles, à commencer par Istanbul ; deuxièmement, une fois propriétaire du terrain, Emlak Konut a pour obligation d'appliquer le PREF. La société parapublique sélectionne, dans le cadre d'un appel d'offres, un promoteur privé. Ce dernier a pour mission de financer la construction de la résidence, d'obtenir les permis de construire et de commercialiser les logements. Le promoteur n'achète pas le foncier puisqu'Emlak Konut garde la propriété du sol, mais reçoit en échange un « partage » sur les bénéfices de l'opération immobilière (Figure 1).

Pour garantir une valorisation optimale du foncier, TOKİ et Emlak Konut construisent un type de logement spécifique : le logement de marque (*markalı konutlar*). Ce terme est développé dans le courant des années 2010 par les acteurs de l'immobilier résidentiel en Turquie² et fait référence aux complexes résidentiels haut de gamme, comprenant un certain nombre de services et d'équipements privés en leur sein (restaurants, infrastructures sportives, équipements scolaires et sanitaires, etc.), auxquels peuvent s'ajouter des bureaux et des commerces. Comme l'explique Eva Gayrimenkul, bureau de conseil en investissement immobilier spécialisé dans le marché des logements de marque, les promoteurs turcs ont dû réinventer leur stratégie de marketing pour attirer les ménages turcs dans l'immobilier résidentiel haut de gamme³. Le logement de marque est donc censé offrir bien plus qu'un toit mais une « *vie compacte, c'est-à-dire où l'on peut confortablement faire ses courses en rentrant après une journée bien remplie, dîner avec nos amis juste en bas de chez nous (...). Avoir une salle de sport en bas de*

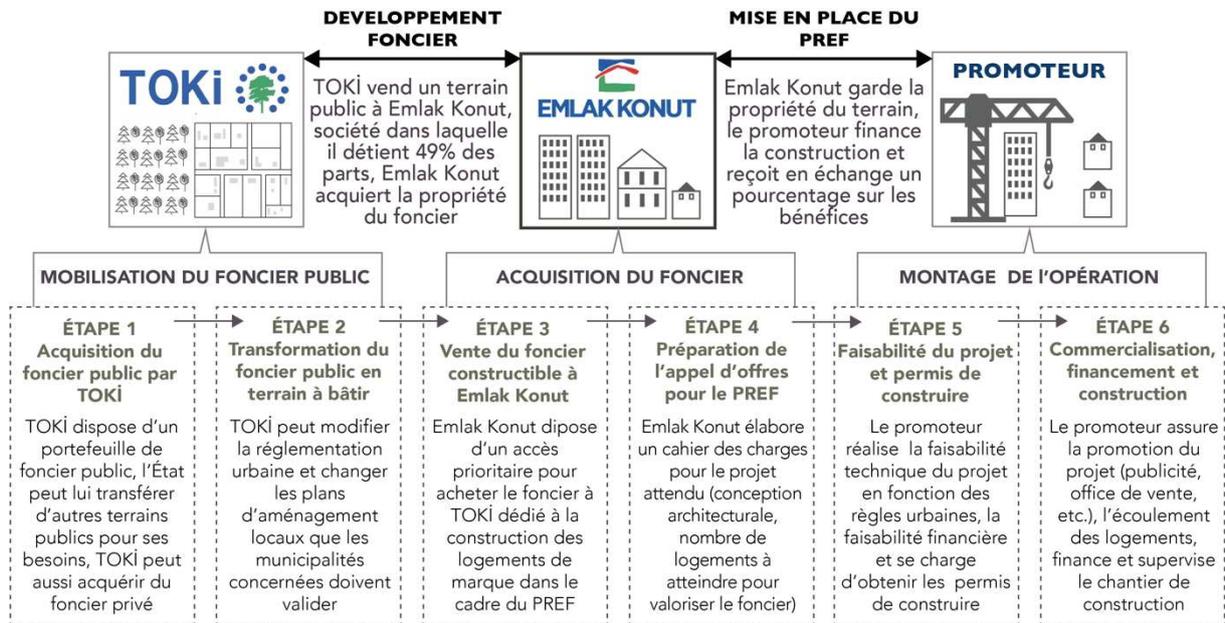
¹ Traduction de l'auteure, citation originale : « *Protokol uyarınca, Emlak Konut, stratejik hedeflerine uygun bulduğu arsaları almak için TOKİ'ye başvurabilecektir.* » (Emlak Konut, 2013, p. 13).

² Entretien avec Arif Bayraktar, directeur et consultant KİMİZ KİMİZ, spécialisé dans l'immobilier résidentiel, juin 2018.

³ Entretien avec les conseillers en immobilier d'Eva Gayrimenkul, mai 2016.

l'habitat, disposer de tous les services comme la blanchisserie, le tailleur, le coiffeur, rend les projets de logements de marque attrayants »⁴.

Figure 1. Du développement foncier au montage du PREF : TOKİ et la cession des terrains publics à Emlak Konut



Source : F. Hervet, janvier 2022

TOKİ et Emlak Konut, promettent aussi une redistribution de la valeur foncière dans le financement de logements abordables et d'équipements publics à l'échelle du pays. De toute évidence, le PREF soulève des interrogations quant aux mécanismes de création, de partage et de redistribution de la valeur foncière : comment un montage opérationnel peut-il valoriser le foncier ? Que signifie valoriser le foncier ? Comment une partie de cette valorisation peut-elle être « extraite » pour ensuite être « redistribuée » dans des projets d'intérêt public ? Quelle est la différence entre le partage et la redistribution des recettes ? Ces questionnements sont au cœur des recherches urbaines consacrées à l'étude du *Land Value Capture* (captation de la plus-value foncière). Celles-ci s'intéressent aux mécanismes de valorisation du foncier, mais aussi aux leviers de l'action publique pour capter cette valorisation, par des outils de capture qui visent à en redistribuer une partie dans le financement de projets d'intérêt public (logements sociaux, équipements publics, infrastructures de transports, etc.). Toutefois, ces recherches ne considèrent pas le foncier public comme une ressource à part entière et l'étudient souvent au

⁴ Traduit par l'auteure, citation originale : « Artık yoğun bir gün sonrasında eve döndüğümüzde rahatça alışveriş yapabileceğimiz, arkadaşlarımızla evimizin altındaki restoranda yemek yiyebileceğimiz yani bize kompakt bir yaşam sunabilecek konut projelerini tercih etmek kaçınılmaz oldu (...). Evin altında spor salonu olması, kuru temizleme, terzi, kuaför gibi hizmetlerin hepsinin elimizin altında olması markalı konut projelerini cazip kılıyor ». Source : site internet d'[Eva Gayrimenkul](#).

même rang que la propriété privée. Jusqu'à présent, seulement quelques études du LVC se sont penchées sur le foncier public comme une manière de créer de la valeur et de financer le développement (Albrecht, 2017). En Turquie, le PREF s'affiche comme un outil « tout en un », qui valorise le foncier public, capte sa valorisation, la partage et la redistribue dans le financement urbain. Un bref état des lieux de la valorisation du foncier public dans les grandes villes révèle des usages différents, en fonction de l'héritage historique des pays, de leur contexte économique et des politiques publiques appliquées. En matière de valorisation du foncier public, les États, qu'ils disposent de surfaces plus ou moins importantes de foncier public, sont confrontés à deux choix. Les acteurs publics peuvent privatiser cette ressource pour dégager des rentrées d'argent, ou utiliser ce foncier pour construire des projets d'intérêt privé. Ils peuvent aussi utiliser le foncier public, ou les recettes de la privatisation du foncier public, pour des projets destinés à servir l'intérêt général.

1. Privatiser le foncier public urbain pour le valoriser au service d'intérêts privés

Le foncier public des grandes métropoles est soumis aux injonctions des politiques néolibérales, adoptées par la quasi-totalité des économies mondiales depuis les années 1970-80. Ce modèle économique « stipule que le bien social sera maximisé si l'on maximise l'étendue et la fréquence des échanges commerciaux, et cherche à faire entrer toutes les actions humaines dans le domaine du marché » (Harvey, 2014, p. 18). Le foncier public n'est plus considéré comme un bien social, mais comme un bien marchandisable, qui se vend et qui s'achète. L'idéologie néolibérale « se fonde sur la croyance que les principes du marché libre et compétitif conduisent à l'ordre économique le plus efficace et rationnel » (Amin, et al., 2006, p. 15). L'affaiblissement des divers rôles de l'État et l'austérité budgétaire sont représentatifs de ce modèle économique (*Ibidem*). Dans ce contexte, l'État est contraint de privatiser les biens publics (services et entreprises publiques) et son patrimoine foncier et immobilier (terrains et bâtiments) pour renflouer à court terme les comptes publics (Adisson, 2015). Parfois, ces biens publics sont rachetés par des acteurs privés de la construction, pour aménager dessus des mégaprojets urbains, attirer des investisseurs immobiliers et des flux de capitaux financiers (Harvey 2004a ; Swngedouw et al., 2002). Par conséquent, les terrains publics situés dans un espace urbain où la valeur foncière est élevée, qu'ils soient bâtis ou non bâtis, sont vendus à des opérateurs privés, qui construisent des projets culturels, touristiques ou immobiliers, visant à accroître les opportunités d'investissement dans les métropoles concernées.

En Grande Bretagne par exemple, la libéralisation de l'économie dans les années 1970 pousse l'État à privatiser en masse du foncier public, à savoir, des terrains militaires, du foncier

hospitalier, des équipements sportifs publics, et accorde une priorité à la vente des terrains les mieux placés des villes comme Londres, Glasgow, Birmingham, Manchester (Christopher, 2018). Les promoteurs et les banques privées, ainsi que les compagnies d'assurance, sont les premiers bénéficiaires de la cession du foncier public (*Ibidem*). À titre d'exemple, les États français et italiens vendent depuis les années 1980 de grandes emprises de terrains publics (zones ferroviaire, portuaire, aéroportuaire, équipements sanitaires) pour développer des grands projets d'aménagement, portés par des opérateurs publics (Adisson 2018). Or, cette privatisation s'inscrit aussi dans un souci de réduction de la dette publique (*Ibidem*). Dans les métropoles d'Amérique du Nord, les acteurs publics se dessaisissent aussi du foncier public dans le cadre d'opérations urbaines. Au Canada, les terrains publics localisés dans les espaces urbains à forte valeur foncière et immobilière sont progressivement cédés aux opérateurs privés, d'une part pour revaloriser les quartiers dégradés et d'autre part, pour renflouer les comptes publics (Curry, 2017). Au début des années 2010, l'État canadien a vendu proche du centre-ville d'Ottawa, 49 ha de terrains publics, occupés par des vieux bâtiments administratifs, dont celui appartenant à l'Organisme Public de la Statistique du Canada, à l'un des plus grands promoteurs immobiliers du pays, au nom de la « revitalisation » du quartier (*Ibidem*). Aux États-Unis aussi, Erie (2004) montre qu'après la Seconde Guerre mondiale, les terrains publics de l'État fédéral de Californie sont utilisés pour la construction de mégaprojets urbains visant à renfoncer l'attractivité du territoire et à intégrer les villes de la côte ouest à l'économie mondiale. L'aménagement du port de Long Beach et de l'aéroport LAX à Los Angeles, sur des grandes emprises foncières publiques, s'inscrit purement dans une « stratégie de marketing » pour créer des opportunités d'investissement sur le territoire et valoriser les projets d'opérateurs privés (*Ibidem*). À New York, les rares terrains publics sont aussi vendus à des promoteurs immobiliers. Schmelzkopf (2002) donne l'exemple de la privatisation d'un jardin public communautaire, *Community Garden*, vendu par la municipalité à un opérateur privé pour la construction de 79 logements de luxe. Il analyse la privatisation des derniers îlots de verdure new yorkais comme une conséquence des politiques néolibérales et pointe un désengagement accru de l'action publique dans la gouvernance urbaine (*Ibidem*).

Dans les métropoles des pays émergents, en Égypte et en Inde par exemple, « le déversement massif de réserves foncières publiques [illustre] la manière dont la ville néolibérale se construit par accaparement des valeurs collectives accumulées dans la ville » (Denis, 2011, p. 139). Les zones d'habitat informel, largement situées sur le foncier public, donnent lieu à des opérations de renouvellement urbain, pilotées par des entreprises publiques ou parapubliques, en collaboration avec des promoteurs privés, pour restructurer le marché immobilier informel. Comme le souligne De Soto, « *Sans un régime de propriété formel et unifié, le gouvernement moderne et l'économie de marché ne sont pas viables* » (De Soto, 2005, p. 91). Les

gouvernements reprennent donc la main sur le développement foncier mais pour « *profiter de cette ressource en taxant davantage la propriété et en valorisant les patrimoines publics* » (Choplin & Denis, 2016, p. 1). Ils aménagent des mégaprojets urbains pour dynamiser le marché international de l'immobilier (Denis, 2011, Michel et al. 2011). Dans ces métropoles, l'État et les collectivités utilisent ainsi le foncier public pour développer des partenariats public-privé et valoriser cette ressource. Toutefois, la captation de la plus-value foncière ne profite pas toujours à la ville et ceux qui l'habitent, mais plutôt aux élites urbaines politiques et économiques. C'est ce que tend à démontrer l'ouvrage *Métropoles en Méditerranée, gouverner par les rentes* (Lorrain, 2017). À Beyrouth, Le Caire, Alger et Istanbul, l'intervention de l'État dans la gestion foncière vise à assouplir la législation urbaine, accroître la valorisation du foncier, public comme privé, et soutenir la construction, pilier économique de ces quatre métropoles. En 2017 par exemple, la construction représente 15% du PIB pour l'agglomération de Beyrouth et la vente du foncier public au Caire rapporte à l'État plus de 3 milliards d'euros entre 2006 et 2009 (Barthel, 2017 ; Verdeil, 2017). Comme dans ces métropoles l'État oriente sa politique foncière, de manière à subvenir aux besoins fonciers des promoteurs, la captation de la plus-value foncière est avant tout perçue comme un moyen de partager les rentes foncières avec les élites urbaines. À Alger par exemple, la privatisation du foncier public a soutenu le marché privé de l'immobilier, ayant lui-même contribué à valoriser le foncier public (Saoumi, 2017). La NUCA (*New Urban Communities Authority*), l'entreprise de construction étatique en Égypte, vend aux enchères des terrains publics viabilisés en périphérie du Caire, si bien qu'entre 1995 et 2010, 1 200km² de foncier sont ouverts à l'urbanisme pour du logement haut de gamme (Barthel, 2017).

La privatisation du foncier public ne signifie pas nécessairement un retrait de l'État dans les opérations d'aménagement (Adisson, 2015 ; Persyn, 2017). Eidelman (2016) souligne que les recherches urbaines sur le foncier public établissent fréquemment des liens directs entre la privatisation de cette ressource et les intérêts du capital privé dans le développement urbain. Il explique par exemple que « l'analyse marxiste conventionnelle », inspirée des travaux de Manuel Castells (1977) et de David Harvey (2004a) tout particulièrement, considère l'État comme un acteur en faveur de la privatisation et de l'urbanisation du foncier public pour « maintenir les conditions de l'accumulation capitaliste » (Eidelman, 2016, p. 2). D'autres chercheurs néo-marxistes font le même constat et observent un abandon de l'État dans la gouvernance urbaine et les opérations d'aménagement (Brenner & Theodore, 2010 ; Peck, et al., 2013). Lorsque la puissance publique intervient, elle le fait pour adapter les documents d'urbanisme aux opérations immobilières, si bien qu'en augmentant les droits à bâtir, elle crée de la valeur au profit des acteurs privés de la construction (Weber, 2002). En tant que chercheur en urbanisme, spécialisé dans les politiques publiques urbaines en Amérique du Nord, Eidelman s'est beaucoup intéressé au rôle de l'État et des municipalités dans les opérations

d'aménagement. Dans ces cas d'étude, le foncier public s'est avéré être un instrument des acteurs publics pour maîtriser les marchés fonciers et immobiliers, et surtout faire participer les opérateurs privés au financement du développement urbain (Eidelman, 2018).

En Turquie, la valorisation du foncier illustre ce paradoxe. D'un côté elle résulte des politiques libérales adoptées par l'État depuis les années 1960-80. De l'autre, elle exprime la volonté de l'État de générer des ressources pour financer le développement urbain. Le PREF s'inscrit dans cette logique. En 2005 par exemple, devant un parterre d'hommes d'affaires étrangers, Recep Tayyip Erdoğan, alors premier ministre avant d'être président de la République en 2014, clame : « C'est mon devoir de commercialiser le pays »⁵. Chose dite, chose faite. Depuis son accession au pouvoir en 2002 et jusqu'en 2021, les privatisations des divers secteurs de l'économie, en passant par les entreprises d'État et par le patrimoine foncier et immobilier public, ont rapporté plus de 62 milliards de dollars, contre 8 milliards de dollars au cours des 16 années qui ont précédé l'arrivée de l'AKP au gouvernement⁶. Les rapports annuels de la Direction Générale de la Propriété Nationale (DGPN)⁷ présentent les chiffres relatifs à la privatisation des biens publics. De 2005 à 2020, la superficie des biens publics privatisés s'élève à 28 228 ha et leur vente procure à l'État un revenu de 2,6 milliards de dollars au cours de cette période⁸. C'est sans compter sur les quelques 10 457 ha de terrains transférés à TOKİ pour des projets de construction. Ce portefeuille inclut 6 205 ha de terrains cédés à titre gratuit, le reste ayant été vendu à TOKİ pour un montant total de 1,5 milliard de dollars⁹. La DGPN n'inclut pas non plus la privatisation des terrains forestiers, dont la vente de 200 000 ha, entre 2012 et 2020, a généré un revenu de 3,1 milliards de dollars¹⁰.

La Turquie est entrée dans une économie libérale, comme en attestent la privatisation des activités économiques de l'État et la marchandisation du foncier public. Néanmoins cette néolibéralisation est aussi nuancée par un fort interventionnisme de l'État dans les activités économiques, et tout particulièrement dans les opérations de construction (Adaman et al., 2017a). En effet, la mise sur le marché des terrains publics et la centralisation des politiques urbaines et foncières ont été un puissant levier de l'action gouvernementale pour relancer le secteur de la construction, moteur économique du modèle de croissance turc de ces vingt

⁵ « *ülkemi pazarlamakla mükellefim* » - [« c'est mon devoir de commercialiser mon pays »], [Hürriyet](#), 17/10/2005.

⁶ « *President Erdoğan: The world's biggest real estate agent* », [Dünya](#), (English), 3/5/2021.

⁷ La Direction était rattachée au ministère des Finances, avant d'être affiliée au ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme depuis 2017 (voir aussi introduction du chapitre 3).

⁸ Les données relatives à la cession des biens publics sont compilées en annexe 1. Elles proviennent des rapports de la DGPN publiés annuellement entre 2005 et 2021.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Les données relatives à la vente des terrains forestiers, appelés 2/B en Turquie (voir chapitre 6), sont compilées en annexe 2. Elles proviennent des rapports de la DGPN publiés annuellement entre 2005 et 2021.

dernières années. Depuis son accession au pouvoir, l'AKP s'appuie sur une planification urbaine étatique, associant étroitement capital national et entreprises privées de construction, généralement proche du pouvoir, pour favoriser l'accumulation du capital et la croissance économique. Toutefois l'AKP s'affiche aussi comme le grand redistributeur de cette réussite économique (Çavdar, 2016b). Dans son discours, le gouvernement promet une redistribution des recettes de la privatisation des terrains publics dans le financement du développement urbain, sous la forme de grandes opérations de logements collectifs, vendus aux classes moyennes et inférieures, d'équipements publics et de mégaprojets d'infrastructures urbaines (Türem, 2017). Cette redistribution de la plus-value foncière a construit l'hégémonie de l'AKP, aucun parti politique n'étant jusqu'à présent parvenu à rester aussi longtemps au pouvoir. Elle a permis à l'AKP de consolider une importante base électorale, d'abord auprès des classes populaires à qui sont voués ces projets, mais aussi auprès des entrepreneurs turcs, qu'ils soient issus de grands groupes de promotion immobilière ou des petites entreprises de construction qui ont fait fortune grâce à d'importants contrats publics (Buğra & Savaşkan, 2014 ; Gürakar & Bircan, 2016 ; Paker, 2017). À l'image des États développementalistes asiatiques, l'État turc a mené une politique économique néolibérale, mêlant gouvernance populiste, nationaliste et politique d'inclusion sociale, basée notamment sur la redistribution des rentes foncières (Akçay & Güngen, 2019 ; Kim, 2017 ; Paker, 2017 ; Wang, 2012). La Turquie d'aujourd'hui est un pays au « nationalisme-capitalisme autoritaire », qui la rapproche particulièrement des États chinois et russe (Hénin & Insel, 2021). Ces États interviennent fortement dans les divers secteurs de l'économie et justifient la privatisation du foncier public « comme un facteur de croissance bénéfique à la nation » pour soutenir des opérations de transformation urbaine et de développement économique (Aveline-Dubach et al., 2020, p. 7). Avec cette approche, l'État légitime dans l'opinion publique le recours au PREF, ce qui lui permet de centraliser les formes de pouvoir, parfois de manière autoritaire, pour acquérir le foncier public et l'ouvrir à l'urbanisme. Le PREF est soumis à une double injonction, d'une part de partager les recettes de la valorisation entre les acteurs du projet (TOKİ, Emlak Konut et le promoteur) et de redistribuer une partie de ces recettes dans le financement urbain.

2. Les projets immobiliers et la valorisation du foncier public en faveur du financement urbain

Selon Persyn (2017), les recherches urbaines présentent deux zones d'ombre : le foncier et les opérations de logement. Ce phénomène résulte du constat dressé ci-dessus : depuis les années 2000, les travaux sur la valorisation foncière et la production de logement se sont focalisés sur « des logiques concurrentielles, l'ouverture de nouvelles opportunités de valorisation des capitaux, une place plus importante donnée aux acteurs privés dans l'élaboration des politiques

de logement » (Persyn, 2017, p. 2). Pourtant, lorsque l'attention est portée sur l'action foncière et les montages opérationnels, on s'aperçoit que les acteurs publics peuvent s'appuyer sur la ressource foncière pour orienter le développement urbain selon leurs intérêts. C'est d'ailleurs la définition que Comby et Renard (1996) font des politiques foncières : « En termes physiques, il s'agit d'organiser le développement urbain avec assez de cohérence et de rationalité - il n'est pas certain qu'elle serait produite par le marché - pour assurer une bonne synergie entre les différentes fonctions urbaines [...] ; en termes financiers, l'objet de la politique foncière peut être d'infléchir les conséquences redistributives perverses générées spontanément par le fonctionnement des marchés. » (Comby & Renard, 1996, p. 5). Si l'on s'en tient à cette définition, le foncier public serait un atout majeur des politiques foncières, puisque cette ressource permettrait aux acteurs publics d'impulser des projets d'intérêt public et d'utiliser les règlements d'urbanisme pour augmenter ou baisser la valeur des terrains publics.

En France et aux Pays-Bas, les acteurs publics ont développé une politique foncière destinée à utiliser une partie des terrains publics comme un moyen de réguler les coûts de production de logement, de financement des équipements publics de la ville et de maîtrise de l'étalement urbain. En France, l'État et les collectivités se sont appuyés sur les terrains publics pour limiter la spéculation foncière et immobilière et contrôler l'urbanisation (Renard, 2009). Dans ce sens, les acteurs publics mènent depuis 2013 une politique de mobilisation du foncier public. Cette politique implique la réalisation d'un inventaire du patrimoine public sous-utilisé, dans le but de le privatiser et d'initier des projets de renouvellement urbain. Il peut s'agir de foncier appartenant aux ministères (notamment de la Défense), aux collectivités territoriales et aux entreprises publiques (particulièrement de transport) (Kan-Balivet, 2013). Si le terrain dispose d'une grande superficie, l'État ou la collectivité locale peut lancer une procédure de ZAC (Zone d'Aménagement Concertée) afin d'élaborer un projet dans son ensemble (logements, équipements et espaces publics, commerces). Dans les grandes villes touchées par le manque de logements abordables, l'accent est mis sur la construction de logements sociaux : la puissance publique cède le terrain à une valeur inférieure au prix du marché pour aider le promoteur à construire et financer des logements sociaux (Basciani-Funestre & Darley 2013). Le modèle de gestion des terrains publics aux Pays-Bas est quant à lui souvent considéré comme un exemple dans les recherches urbaines. Cet État, petit propriétaire foncier, a pris conscience de l'intérêt de nationaliser du foncier public pour que les acteurs publics puissent davantage maîtriser le développement urbain. Ce sont particulièrement les municipalités qui interviennent dans l'acquisition des terrains publics à travers « une politique foncière active » (*actief grondbeleid*) (Persyn, 2015). Dans les années 1990, les municipalités hollandaises ont acheté du foncier agricole à proximité des villes, l'ont aménagé puis ouvert à l'urbanisation. Elles ont acquis du foncier à un prix inférieur au prix des terrains constructibles et ont, par la suite,

valorisé ce foncier en le vendant aux promoteurs. Chaque acteur de la chaîne, depuis la transformation du foncier à la vente du terrain non constructible et jusqu'à l'acquisition d'un terrain prêt à bâtir, trouve un intérêt : l'agriculteur peut vendre son terrain à une valeur légèrement supérieure au marché, le promoteur accède à un foncier constructible bien placé et à un prix raisonnable, et la municipalité récupère une plus-value foncière grâce à la valorisation de son foncier qu'elle utilise pour recouvrir les coûts de l'aménagement du terrain (Krabben & Jacobs, 2013).

Dans les pays asiatiques post-socialistes, où le patrimoine foncier public reste encore majoritaire, la valorisation de cette ressource est un moyen de soutenir la croissance économique, mais aussi de financer les infrastructures de transport et le logement social. À Hanoi, l'État vietnamien s'est appuyé sur la « monétisation » du foncier public pour financer les infrastructures de transport. Les « Nouvelles Zones Urbaines » (NZU), à savoir des quartiers résidentiels haut de gamme, ont été construites en périphérie d'Hanoi selon un modèle de financement de « terre contre infrastructure », c'est-à-dire que « la valeur marchande des droits d'usage des terrains obtenus par les promoteurs est censée être équivalente au coût de réalisation de l'infrastructure prévue » (Musil et al., 2019, p. 7). Cependant, ce modèle présente aussi des défaillances : la redistribution de la plus-value foncière dans les infrastructures était faible et l'offre de logements des NZU trop importante compte tenu de la demande réelle. Résultat, ces quartiers résidentiels se sont transformés en quartiers fantômes (Labbé & Musil, 2017). Pour les auteurs, cet exemple illustre un « capitalisme de connivence » entre les sociétés étatiques de gestion du foncier public, les promoteurs et l'élite vietnamienne dont le seul objectif a été de pousser à la hausse les densités pour accroître les opportunités de captation de la rente sur les terrains publics (Musil et al., 2019). En Chine, Aveline-Dubach (2017) décrit un État développeur qui collabore avec les « grands groupes industriels pour organiser la production et la consommation du logement selon les logiques du marché, attribuant au secteur résidentiel un rôle pilier de la croissance » (Aveline-Dubach, 2017, p. 3). L'État se charge ainsi de créer les conditions nécessaires à l'instauration d'un marché de l'immobilier (mise à disposition de terrains publics, dérégulation des règles d'urbanisme, crédit hypothécaire pour favoriser la consommation des classes moyennes dans le logement, etc.) (*Ibidem*, Wu, 2018). L'intervention de l'État dans la gouvernance urbaine et le marché résidentiel a été un levier de valorisation du foncier public, de capture et de redistribution d'une partie de cette valeur dans des programmes de logements sociaux et des infrastructures de transport (Aveline-Dubach, 2015 ; Mingye, 2015).

En 2019, selon les données de la DGPN, près de 50% du territoire de la Turquie est considéré comme propriété publique et ce taux est seulement de deux points de moins pour la métropole

stambouliote (DGPN, 2019). De 2010 à 2018, Istanbul est aussi le plus grand marché résidentiel du pays, que ce soit en termes de logements en construction, de logements achevés ou de logements vendus¹¹. La valorisation du foncier public y est un enjeu crucial des politiques publiques, pour générer des recettes et financer le développement urbain. Le PREF met en avant l'ambition de l'État de valoriser le foncier public et d'être un acteur de premier rang pour stimuler le marché foncier public et créer les conditions du partage des bénéfices générés. La question est de savoir comment il organise le bon fonctionnement de ce montage opérationnel pour qu'il soit optimum, c'est-à-dire pour assurer une forte valorisation du foncier public et générer des taux de profit élevés. La création du PREF implique-t-elle une modification de la gouvernance urbaine et une intervention de l'État dans les marchés immobiliers ? Ou alors, l'État profite-t-il d'un cadre réglementaire urbain favorable à la valorisation foncière et d'un marché immobilier attractif pour mettre en place le PREF ? À travers l'analyse de cet outil, cette thèse étudie les liens entre l'État et les politiques foncières, entre l'État et le marché de l'immobilier résidentiel.

3. La valorisation du foncier public en Turquie induit par le PREF : un modèle (ou contre-modèle) de captation de la plus-value foncière pour les recherches du land value capture

Tel qu'il est décrit par le protocole signé entre TOKİ et Emlak Konut, le PREF s'affiche comme un montage opérationnel pour créer de la valeur sur un terrain, la capter et la redistribuer au profit des logements sociaux et des équipements publics. L'analyse de ce montage opérationnel nourrit la recherche urbaine du LVC et accorde une attention particulière au rôle du foncier public. L'objectif de cette thèse est de comprendre quels sont les objectifs avoués et inavoués du PREF. D'un côté, TOKİ et sa filiale justifient l'instauration du PREF et la construction de logement de luxe sur le foncier public par la création de la valeur et le financement des opérations de logements sociaux, basés sur l'accession à la propriété, et des équipements publics (écoles, hôpitaux, équipements sportifs, parcs publics, etc.). De l'autre, les exemples internationaux développés plus haut illustrent aussi les détournements de cette valorisation du foncier public, captée au profit d'une coalition de croissance, portée par des élites politiques, des promoteurs privés, des investisseurs. Parmi ces exemples, comment se situe le PREF ? Vers quel modèle de montage penche-t-il ? Quels usages du foncier public implique-t-il ? Au profit de qui et de quoi ? Pour étudier les mécanismes de création et de captation de la valeur des terrains publics induits par le PREF, et évaluer la portée redistributive de ce montage

¹¹ D'après les données de l'Institut Statistique de Turquie (TÜİK - *Türkiye İstatistik Kurumu*) sur la construction des logements et les permis de construire entre 2010 et 2020 (voir aussi le chapitre 7 pour le traitement des données).

opérationnel dans le financement urbain, cette thèse est construite en 9 chapitres, que l'on pourrait classer en quatre étapes :

- La première étape de cette recherche définit le cadre théorique, les hypothèses et la méthodologie, et elle regroupe le chapitre 1 et le chapitre 2. En prenant appui sur les théories de la rente foncière urbaine et les recherches du LVC, le premier chapitre identifie les mécanismes de formation de la valeur foncière dans le cadre d'opération de logements et identifie les outils de l'action publique pour capter cette valeur. Cette étape est nécessaire pour comprendre le fonctionnement du PREF, les liens entre le logement de luxe et la valorisation du foncier public, et les leviers de l'action publique turque pour capter cette valorisation foncière. À partir de ces éléments, deux hypothèses sont formulées. La première hypothèse stipule que le PREF contribue en effet à valoriser le foncier public, mais que ce montage opérationnel à lui seul reste insuffisant pour maximiser les opportunités de captation de la valeur foncière. La seconde hypothèse envisage le PREF comme un moyen de partager la valorisation entre les acteurs du projet et de redistribuer une partie de cette valorisation dans le financement des logements sociaux et des équipements publics. Le chapitre 2 revient sur les trois temps de la méthodologie adoptée pour vérifier ces hypothèses (articulation des connaissances scientifiques à la pratique professionnelle de l'urbanisme opérationnel, présentation des études de cas et de l'enquête de terrain).
- La deuxième étape de la thèse est d'ordre contextuel et dresse, en trois chapitres, 3, 4 et 5, un historique du foncier public en Turquie et à Istanbul de la fin de l'Empire ottoman (1858, période où l'administration ottomane réforme la gestion des terres publiques) aux années 2010 (date à laquelle TOKİ et Emlak Konut collaborent ensemble pour le PREF). Cette étape historique est indispensable pour comprendre le rôle de l'État dans les mécanismes de valorisation du foncier public. Elle revient sur les origines et la formation de cette ressource (chapitre 3), les modalités de l'action publique pour exercer un contrôle dessus (chapitres 3 et 4), ainsi que les liens entre la valorisation du foncier public et l'émergence d'un marché résidentiel (chapitre 5).
- La troisième étape de cette thèse se focalise sur la période 2010-2022 et s'intéresse aux relations États-marché pour garantir un bon fonctionnement du PREF. L'État instaure d'abord un cadre juridique urbain propice à la valorisation du foncier public (chapitre 6) et les acteurs publics et privés de la production des logements de luxe cherchent à sécuriser le marché de l'immobilier résidentiel pour garantir un taux d'écoulement pérenne des ventes de logements (chapitre 7).
- À partir de deux exemples, la quatrième étape de cette thèse analyse dans le détail le PREF et les mécanismes de valorisation du foncier public et de partage de cette valeur (chapitre 8), de captation et de redistribution de cette valeur (chapitre 9).

Chapitre 1. Produire, capter, partager et redistribuer les rentes foncières publiques : cadrage théorique et hypothèses de recherche

Introduction

En Turquie, les travaux de recherche sur le PREF se concentrent principalement sur les modalités juridiques de ce type de montage et présentent, de manière descriptive, les projets immobiliers produits (Giray, 2010 ; Oral, 2020 ; Yelman, 2018). La majorité des travaux sur le sujet évacue le rôle du foncier public et la question du logement. Ils considèrent de fait le PREF comme un montage opérationnel au service de TOKİ et de l'État pour « générer de la rente », sans toutefois en décrire les mécanismes (Karatepe, 2016 ; Serin, 2016a). Ces quelques recherches proposent d'analyser le PREF comme un outil de privatisation du foncier public dans un contexte de néolibéralisation des politiques économiques et urbaines (Demiralp et al., 2016, Türem, 2017). Le PREF est un puissant révélateur des processus de formation de la rente foncière, mais aucune étude ne pointe ces processus. Entre 2012 et 2021 par exemple, Emlak Konut revendique avoir multiplié par 2,57 la valeur des terrains publics et avoir généré pas moins de 6 milliards d'euros par le seul recours au PREF (Emlak Konut, 2021a). C'est un fait, le PREF valorise le foncier mais de quelle façon ? Comment un montage opérationnel peut-il provoquer une hausse de la valeur foncière ? Avant de répondre à cette question, il est essentiel d'élaborer un cadre théorique. C'est tout l'objet de la première partie de ce chapitre qui définit les bases théoriques de la rente foncière et souligne les liens entre le projet immobilier (ici le logement de marque) et la création de la valeur foncière. L'objectif est d'étudier de quelle manière la réglementation urbaine (comme décision de l'action publique) et le marché immobilier (le prix du logement) influencent la valeur du foncier (Levasseur, 2013 ; Roux, 2017). Une fois cette relation démontrée, il s'agira d'expliquer comment la déréglementation des règles urbaines en Turquie (à savoir l'augmentation des densités) et le logement de marque (un bien immobilier dont la valeur est élevée en raison de ses critères de luxe) sont des leviers de valorisation du foncier public. D'ailleurs, d'après TOKİ et Emlak Konut, l'essence même du PREF est d'entraîner une valorisation du foncier public¹². Mais dans quel but ? C'est la question posée par les recherches « *Land Value Capture* » (LVC), pour étudier les leviers de valorisation du foncier et les outils de captation et de redistribution des rentes foncières pour financer le développement urbain (Booth, 2012 ; Walters, 2012). Le corpus économique de la rente foncière n'attribue qu'une faible place aux processus de captation et de redistribution de la plus-value foncière. Dans l'intention de pallier ce manque, nous l'articulons avec les études du LVC, pour mieux comprendre la façon dont TOKİ et Emlak Konut valorisent le foncier public et utilisent une partie des rentes foncières. Enfin, dans un deuxième temps, ce cadrage théorique permet de dégager deux hypothèses : 1/ le PREF valorise le foncier public 2/ c'est

¹² Entretien avec directeur de la production foncière, TOKİ, décembre 2017 et le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, janvier, 2018.

aussi un montage opérationnel de partage et de redistribution de cette valeur dans le financement urbain.

I. Cadrage théorique. Les mécanismes de production, de captation, de partage et de redistribution de la rente foncière : le rôle des terrains publics et du logement

Cette partie s'intéresse aux mécanismes de formation de la valeur foncière dans le cadre de la promotion immobilière par le prisme des recherches économiques sur la rente foncière, mais aussi des études produites par les praticiens de l'urbanisme opérationnel. Après avoir caractérisé les principaux facteurs de création de la valeur foncière, cette partie s'interroge sur la légitimité de la puissance publique à capter une partie de cette plus-value foncière (Muñoz-Gielen, 2014 ; Verhage, 2005). La théorie du LVC propose la mise en place d'outils de captation de cette rente dans le but de financer des projets urbains d'intérêts généraux (Walter, 2011). Très peu d'études considèrent le terrain public comme un instrument de l'action publique pour créer puis capter la valeur foncière (Albrecht, 2017). Le PREF présente un cas d'étude original pour les études du LVC car il s'applique exclusivement aux terrains publics. De plus, c'est à la fois un outil de valorisation du foncier, de captation, de partage et de redistribution de cette valeur.

1. Les mécanismes de formation de la valeur du foncier urbain : le rôle de la réglementation urbaine et du marché immobilier

L'objectif de cette partie est d'articuler la théorie de la rente foncière à celle de la dérégulation des politiques urbaines. Il s'agit de montrer en quoi l'assouplissement des règles urbaines est un levier de valorisation du foncier sur lequel la puissance publique peut s'appuyer pour valoriser ses terrains (Kim, 2020). Plusieurs travaux académiques cherchent à comprendre les mécanismes de la rente foncière urbaine en explorant le lien entre le prix de l'immobilier et le prix du terrain, notamment à travers le principe du compte à rebours. Cette méthode considère les opportunités de construction et le prix de l'immobilier comme déterminant la valeur du foncier et nous permet de comprendre selon quelle logique TOKÍ et Emlak Konut déterminent à leur tour la valeur du foncier public dans le cadre du PREF.

1.1. Plus-value foncière ou rente foncière urbaine ?

S'intéresser aux mécanismes de formation de la valeur du foncier ou de la plus-value foncière en aménagement urbain, c'est forcément se confronter à la question de la rente foncière. Or, étudier la problématique de la rente foncière, c'est faire face à une multitude de définitions, en fonction des disciplines et des cas d'étude. De toute évidence, une première étape consiste à

nous demander simplement « qu'est-ce qu'une rente foncière ? Comment est-elle créée et comment se distingue-t-elle d'une « plus-value foncière » ? La définition que nous faisons ici de la rente foncière est non exhaustive, elle vise principalement à revenir sur les critères de valorisation du foncier, en montrant en quoi le droit du sol et le logement peuvent influencer le prix du foncier.

Les origines théoriques de la rente foncière

La rente foncière, ou plutôt la rente foncière agricole, a été théorisée par les premières grandes figures de la pensée économique qui, dès le XIX^e siècle, considéraient « la rente » comme le revenu dégagé par le propriétaire grâce à la location de sa terre agricole (Guigou, 1982). Trois courants théoriques s'affrontent : les physiocrates, les classiques et les néo-marxistes (Aveline, 2005). Les premiers considèrent la rente comme le montant payé par le fermier au propriétaire pour avoir le droit d'exploiter le sol. Adam Smith, théoricien du libéralisme économique, précise que la rente est un surplus correspondant à la différence entre la vente des biens produits sur la terre et le capital d'exploitation rémunéré (le salaire versé aux employés qui travaillent la terre) (Bordaz, 1938). Ces deux composantes du marché (les salaires et les profits), déterminent ainsi le prix de la rente : « le taux élevé ou bas des salaires et des profits est la cause du prix élevé ou bas des marchandises : le taux élevé ou bas de la rente est l'effet du prix » (Smith, 1881, p. 263). Mais les théoriciens/économistes classiques ajoutent un autre facteur, la fertilité du sol qui, pour un même travail de l'ouvrier, augmente la valeur du foncier. Pour David Ricardo par exemple (1772-1823), la fertilité du sol et le rapport offre/demande influencent grandement la valeur foncière. Le fermier qui exploite une terre fertile aura une production plus importante qu'un fermier qui exploite une terre aux qualités médiocres, mais ils auront tous les deux des coûts identiques de production. L'exploitant de la terre fertile dégagera un surplus, mais il en donnera une partie au propriétaire pour la location du foncier. C'est ce que Ricardo appelle la « rente différentielle » (Ricardo, 1847). Les travaux de Karl Marx (1818-1883) poursuivent la réflexion de Ricardo, à la différence que Marx distingue une rente différentielle n'étant pas seulement liée à la fertilité du sol et à la situation géographique du terrain. L'intensification des cultures, par l'effort du travailleur et l'introduction de machines agricoles, permet de dégager un surplus qui forme une seconde rente différentielle (appelée rente différentielle II). Pour Marx, c'est donc surtout le travail des ouvriers qui crée de la valeur et qui permet au propriétaire de dégager une rente sans avoir à travailler (Slepzoff, 1899). De plus, en augmentant le prix de location de sa terre, le propriétaire hausse également le prix de la valeur du produit : c'est ce qu'il appelle une rente de monopole (*Ibidem*). Plus important encore, Marx théorise le concept de la « plus-value » qui représente la différence entre la valeur créée

par la force du travail de l'ouvrier et ce qu'elle coûte véritablement en salaire¹³ (Ponci, 2022). En somme, la rente foncière correspondrait aux « revenus bruts » du propriétaire, dégagés par la vente des produits agricoles et/ou la mise en location ou la vente de sa terre, tandis que la plus-value représenterait la somme totale de ces revenus, après déduction des coûts de production de la force de travail (Addi, 1983). En exerçant un droit de monopole, la propriété privée est donc une source de conflits sociaux entre les travailleurs salariés, les industriels et les propriétaires. Pour Marx, la propriété privée du sol est un outil de captation d'une fraction du travail social et du surprofit¹⁴, le surprofit étant la part de la rente revenant au propriétaire du sol. Par conséquent, lorsqu'un propriétaire vend son terrain, il ne vend pas une simple marchandise mais un titre de propriété, représentant une potentielle source de revenus locatifs. Selon Marx, la nationalisation du foncier est donc une nécessité sociale dans la mesure où l'État met à disposition un terrain public agricole sur lequel il n'exerce pas de captation de la valeur du travail ni de surprofit (Guigou, 1982). Le foncier public agricole permettrait donc de redistribuer la valeur produite entre les salariés ou au profit de l'intérêt commun. La réflexion marxiste de la rente foncière est intéressante pour notre recherche. Elle considère le foncier comme un simple « bout de terre », qui n'a au départ aucune valeur significative et part du principe que c'est ce que les Hommes projettent sur cette terre qui crée sa valeur. Un droit du sol, une activité économique ou même une simple construction peuvent influencer le prix du foncier. Les néoclassiques, quant à eux, introduisent une dimension spatiale à la rente foncière. La théorie économique de Von Thünen (1783-1850) par exemple, propose un modèle monocentrique où le niveau de proximité à la ville-marché et les coûts de transport des denrées alimentaires déterminent la rente foncière agricole (Hurriot, 1997)¹⁵. Le raisonnement de Von Thünen est approfondi par les travaux de la Nouvelle Économie Urbaine, un courant de pensée des années 1960 (Aveline, 2005). Au sein de celui-ci, Alonso (1933-1999) introduit la notion de rente foncière urbaine dont le modèle introduit la notion de la localisation dans la formation de la valeur foncière (Alonso, 1960).

¹³ Par exemple, un ouvrier peut travailler 35h par semaine, mais en réalité, sa force de travail aura permis à son patron de dégager des revenus qui correspondent à une force de travail lui coûtant seulement 10h de travail par semaine. C'est ce que Marx appelle la plus-value.

¹⁴ Par exemple, un propriétaire foncier qui loue une terre à un fermier dégagera un profit grâce à la vente des produits agricoles provenant de ce même terrain. Le fermier doit également payer un loyer au propriétaire. Une part de son profit est donc en théorie destinée au propriétaire, c'est ce que l'on appelle le surprofit, qui constitue la rente du propriétaire foncier.

¹⁵ Son raisonnement est incontestablement associé au contexte de l'époque. Le lait, les fruits et les légumes doivent être produits près du centre-ville car leur conservation est courte et ils ne peuvent pas supporter la durée du transport. La sylviculture et la céréaliculture sont en périphérie de la ville car elles consomment plus d'espace. L'élevage est situé dans le dernier cercle concentrique puisque les animaux peuvent être conduits à pied, ce qui réduit les coûts du transport (Aveline, 2005 ; Hurriot 1997).

La théorie de la rente foncière urbaine et l'émergence de la promotion immobilière

Il y a deux siècles, les théories économiques de la rente foncière agricole tenaient compte du potentiel de productivité des terrains. Mais avec l'urbanisation et le développement immobilier, les principes théoriques marxistes et ricardiens se sont adaptés au nouveau contexte urbain. Dans les années 1970-1980, les néo-marxistes ont tenté d'appliquer les concepts relatifs de la rente foncière agricole à la production immobilière (Aveline, 2005 ; Jäger, 2003). Les géographes néo-marxistes, notamment à travers la pensée d'Harvey, soutiennent l'idée que la production urbaine et l'expansion géographique sont portées par des politiques publiques libérales. Ces politiques publiques sont en faveur de la déréglementation urbaine pour aider les acteurs économiques à investir leur capital dans la construction. Les investisseurs perçoivent le foncier comme un actif financier. Ce sont donc les flux d'investissement dans l'environnement bâti ou construit (*built environment*) qui génèrent de la rente (Harvey, 2012 ; 2004b). Les géographes néo-marxistes montrent ainsi le rôle important de l'urbanisation dans l'essor du capitalisme. Pour eux, la « ville capitaliste » représente un espace de choix pour l'investissement dans l'environnement bâti. Ce terme inclut les biens immobiliers (logements, commerces, bureaux, etc.), l'ensemble des équipements nécessaires à la vie urbaine (hôpitaux, écoles, centres culturels, etc.) et les infrastructures de transport (Harvey, 1978). L'espace urbain fournit au capital l'opportunité d'investir la valeur du circuit primaire, celle créée par l'exploitation du travail, dans un circuit secondaire, celui de l'environnement bâti (Harvey 2014 ; 2004a).

Dans les années 1970, des auteurs français, comme Jean Lojkine ou Christian Topalov, se sont également appuyés sur l'approche marxiste de la rente foncière agricole pour expliquer la production des espaces urbains. Selon Lojkine, « l'appropriation monopolistique de la rente foncière » par les propriétaires privés est « un obstacle structurel à toute véritable planification urbaine » (Lojkine, 1972, p. 139). Il considère le foncier public comme un moyen de limiter « une rente foncière monopolisée par les grands groupes financiers internationaux qui dominent le marché foncier et immobilier » et propose « la collectivisation de l'usage du sol urbain » ainsi que la suppression de la propriété privée, comme un moyen de supprimer le « mode de production capitalise lui-même » (*Ibidem*, p. 139). Pour Topalov, la construction de bâtiments sur un terrain urbain génère une rente au même titre que la production agricole sur un terrain rural. La rente dépend de la localisation par rapport au centre urbain, mais aussi du coût de production du terrain constructible. Ce coût de production dépend également de trois facteurs : les frais d'aménagement (infrastructures et réseaux), les coûts de démolition et la fiscalité locale. Pour Topalov, la propriété foncière constructible est un moyen de créer du capital en investissant dans la construction, c'est ce qu'il nomme la circulation du capital fictif : « la

transformation même des sols et des bâtiments en « capital » - c'est-à-dire en capital fictif (...), transforme la propriété foncière en un placement substituable à toute autre forme de capital fictif » (Topalov, 1977, p. 441). Entre d'autres termes, la valeur du foncier agricole, comme du foncier urbain (constructible), dépend de la valeur de ce qui est réalisable sur ce même foncier. En s'intéressant au secteur de la promotion immobilière, l'analyse de Topalov suppose déjà que la valeur du foncier est en partie liée au « surprofit » dégagé par la mise en location ou la vente des biens immobiliers. Mais en zone urbaine, ce qui nous intéresse, c'est de comprendre comment le prix de l'immobilier résidentiel, ainsi que les critères de densité du terrain, conditionnent aussi le prix du foncier urbain.

1.2. Le compte à rebours et les effets multiplicateurs du prix du foncier

Paul F. Wendt est l'un des premiers économistes à considérer le procédé *land residual method of land valuation*, que l'on pourrait traduire par la « logique du compte à rebours », comme un moyen d'estimer la valeur du foncier (Wendt, 1957). Pour lui, la localisation du terrain joue seulement un rôle secondaire et ce sont principalement le droit du sol et les revenus liés à la production immobilière qui déterminent la valeur du foncier (*Ibidem*). En France, la théorie de Wendt sur la rente foncière est approfondie dans les années 1990 par des travaux d'économistes français. Comby et Renard (1996) apportent les premières réflexions sur l'articulation entre marchés fonciers et immobiliers. Pour eux, la valeur du foncier « n'est pas seulement fonction de l'offre et de la demande, mais également des règles et normes qui s'y appliquent » (Renard, 2004, p. 85). En ce sens, la réglementation urbaine et les critères de densité influencent le prix du foncier : plus le terrain a un potentiel de construction élevé, plus sa valeur sera élevée. Dans la continuité de leurs recherches, d'autres travaux français montrent que la réglementation urbaine et le prix du marché de l'immobilier influencent aussi le prix des terrains constructibles (Levasseur, 2013 ; Granelle & Vilmin, 1993 ; Vilmin, 1991). Certes, le niveau de constructibilité du foncier détermine sa valeur, mais elle sera d'autant plus haute si le prix du m² construit est vendu à un prix élevé sur le marché de l'immobilier.

C'est pour cette raison que les opérateurs immobiliers s'appuient sur le mécanisme du « compte à rebours » pour déterminer le prix du foncier. Ce mécanisme repose sur le principe selon lequel le prix d'acquisition du terrain est évalué à partir des recettes attendues (la construction des m² à vendre) auxquelles sont déduites les dépenses nécessaires au projet (les coûts de construction et la marge brute du promoteur immobilier, les taxes, les honoraires techniques, etc.). Les opérateurs réalisent cette évaluation financière avant d'acheter le terrain nécessaire à leur projet immobilier, dans le but d'estimer la valeur du foncier et pour être en mesure de faire une proposition d'achat du foncier au propriétaire (Roux, 2017). Pour un projet d'immobilier

résidentiel par exemple, deux facteurs déterminent les recettes : le nombre de logements vendables et leur prix de vente. C'est ce que montre le calcul ci-dessous (Figure 2) qui prend pour exemple¹⁶ un projet de 30 logements correspondant à une surface de plancher (SDP) de 2000 m².

Figure 2. La logique du compte à rebours : à partir d'un cas classique

Détail du projet : 30 logements : 2 000m ² Coût de construction : 1 500€/m ² Prix de vente : 4 500€/m ²	RECETTES		DÉPENSES		VALEUR FONCIÈRE	
	SDP logement vendable (m ²)	2 000	SDP à construire (m ²)	2 000	Charges foncières	4 100 000 €
		×		×		
	Prix de vente du m ² (€)	4 500	Coût de construction (€)	1 500		
	=		+			
			Marge brute (10%)	900 000		
				+		
			Autres coûts : taxes, honoraires techniques, viabilisation...	1 000 000		
				=		
TOTAL	9 000 000 €	—	4 900 000 €	=	4 100 000 €	

Source : F. Hervet, juin 2023

La colonne de gauche (orange) indique les recettes, à savoir la SDP vendable multipliée par le prix de vente au m². La colonne du milieu (verte) indique les principales dépenses du projet, dont la plus élevée est le coût de construction. Ce coût varie en fonction de la qualité du projet et comprend à la fois la rémunération de la main-d'œuvre et l'achat des matériaux de construction. Comme la valeur du foncier est aussi fonction des bénéfices nets, la marge de l'opérateur figure dans les dépenses¹⁷. La différence entre les recettes et les dépenses de l'opération correspond au montant de la « charge foncière », c'est-à-dire la somme d'argent que le promoteur est capable de verser pour l'acquisition du foncier en fonction de son bilan financier. Par conséquent, dans le cadre de projets immobiliers, ces calculs montrent que le prix du foncier est calculé en fonction de deux principaux critères : la densité et le prix du logement. C'est ce que l'économiste Vincent Renard appelle les « effets multiplicateurs » du prix foncier (Renard, 2004).

Pour le praticien Arnaud Bouteille, le critère de densité est un premier « effet multiplicateur » car il peut faire fortement varier les recettes d'un projet immobilier : « il est établi que pour un site donné, et dans des limites précises, la valeur d'un terrain est bien croissante avec la quantité que l'on peut y construire » (Bouteille, 2016, p. 20). Si la densité augmente avec un changement

¹⁶ Les figures utilisées pour illustrer la méthode du compte à rebours s'inspirent des faisabilités financières réelles et réalisées sur des terrains prospectés dans la première couronne de Paris pour une entreprise de promotion immobilière française au printemps 2014.

¹⁷ La marge varie en fonction des opérateurs. Par exemple, Emlak Konut exige une marge de 20%.

résultat d'un jeu complexe d'acteurs qui altère la logique du compte à rebours » (Levasseur, 2013, p. 368). La compétition entre les acquéreurs potentiels influence la valeur d'un espace et, en toute logique, la propriétaire accepte l'offre financière la plus élevée. La valeur d'un terrain ne résulte pas seulement des conditions de l'offre foncière, mais plutôt des conditions de la demande, si bien que l'on peut qualifier le marché des terrains résidentiels comme un marché d'enchères (Bouteille, 2016 ; Comby, 2010).

Si la valeur du foncier n'est autre que la valeur des droits à bâtir sur un espace, ces droits dépendent donc « de la définition qu'en donne le pouvoir politique (...) qu'il s'agisse de la coutume, de la loi ou de la simple réglementation, qu'elle émane d'un pouvoir central ou d'un pouvoir local » (Comby, 2015, p. 34). La création de la valeur foncière est ainsi affectée par les décideurs politiques qui ont le pouvoir de modifier les règles d'urbanisme. Dans ce cas, la restriction du droit du sol a tendance à faire baisser la valeur du terrain quand il présente peu d'opportunité de construction. En revanche la « déréglementation foncière », laquelle consiste à hausser les densités, et de facto le niveau de constructibilité des terrains, augmenterait le prix du foncier. La déréglementation foncière peut impliquer l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisme et/ou l'attribution de droits à bâtir supplémentaires sur le foncier. Puisque la densité influence le prix du foncier, cela signifie que la réglementation urbaine impacte le marché foncier. Tout changement des droits du sol est susceptible d'entraîner une augmentation ou une baisse du foncier. Puisque, comme l'explique Joseph Comby (2015), mais aussi Verhage (2003) l'augmentation de la valeur foncière est fortement liée aux décisions de l'action publique, n'est-il pas légitime qu'elle puisse profiter de cette valorisation ? Si oui, par quelles actions tangibles peut-elle profiter de cette valorisation ?

2. Capturer les plus-values foncières publiques : pourquoi ? Comment ? Pour qui ?

Pour Hendricks et al., (2022), les municipalités et l'État ont le devoir de « capter » la valeur foncière puisqu'ils sont à l'origine de sa création et qu'ils ont la responsabilité de financer ou de faire financer le développement urbain :

« Le terme de captation de la valeur publique prend en considération tous les instruments qui participent à la captation des augmentations possibles de la valeur des terrains et des bâtiments, qu'ils soient considérés ou non comme des impositions. Le terme se concentre principalement sur la capture des avantages non mérités résultant d'actions autres que celles du propriétaire foncier. Les bénéficiaires qui en résultent

peuvent être affectés à des fins spécifiques (par exemple, le recouvrement des coûts de développement ou la production de logements abordables). »

Hendricks et al., 2022, p. 19¹⁸

Cette définition résume clairement les objectifs du LVC, mais la littérature sur le sujet, relativement dense, propose des explications variées et tend à considérer la captation comme un processus qui englobe à la fois le phénomène de valorisation du foncier et de sa redistribution. Dans cette partie, nous souhaitons donc insister sur la différence entre ces processus (valorisation du foncier, captation, partage et redistribution de cette valorisation). Une grande partie de cette littérature étudie comment la puissance publique peut capter la valeur foncière générée par la construction d'une infrastructure routière ou par un changement de règles urbaines par exemple, pour financer des projets d'intérêt public (équipements publics, logements sociaux, espaces publics, infrastructures de transport (Ingram & Hong, 2019 ; Suzuki et al., 2015)). Cette partie s'intéresse aussi aux outils mobilisables par la puissance publique pour capter des plus-values foncières, comme des outils de taxations ou différentes modalités pour contraindre les constructeurs à financer ces projets d'intérêt public (Booth, 2012 ; Walters, 2012). Pour comprendre les mécanismes du LVC et résumer la littérature sur ce thème, cette partie s'articule autour de trois questions : pourquoi capter les plus-values foncières ? Comment la puissance publique peut-elle s'y prendre ? Quels acteurs peuvent ou doivent profiter de ces plus-values foncières ? Pour y répondre, nous pencherons plus particulièrement sur la littérature du LVC qui considère le foncier public, la réglementation urbaine et le Partenariat public-privé comme des outils de création et de captation de la valeur foncière (Albrech, 2017 ; Eidelman, 2016 ; Wang et al., 2020).

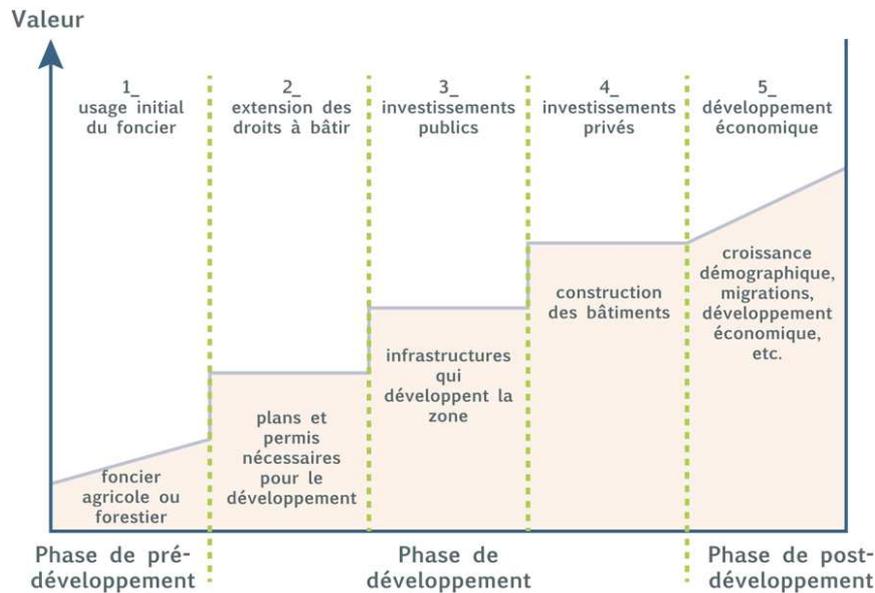
2.1. Pourquoi capter les plus-values foncières ?

Au XIX^{ème} siècle déjà, plusieurs économistes proposent des interventions publiques fortes pour une redistribution plus juste de la rente foncière. Nous avons déjà évoqué Marx qui proposait une nationalisation des terres pour corriger l'injustice d'une rente foncière anormalement perçue par le propriétaire sur le travail du locataire de sa terre (Guigou, 1982). John Stuart Mill (1884) et Henry George (1879) suggèrent la mise en place d'impôts sur la propriété privée pour capter une partie de la rente des propriétaires fonciers afin de la redistribuer dans l'intérêt collectif. Ces penseurs s'opposent aux théories économiques développées beaucoup plus tôt par

¹⁸Traduit de l'anglais par l'auteure : "The term of public value capture includes all instruments that capture all possible increases of the value of land and buildings, whether they are considered as taxes or not. It focuses primarily on capturing unearned benefits resulting from actions other than the landowner's. The resulting funds may be earmarked for specific purposes (e.g. recovery of development costs or provision of affordable housing)", Hendricks et al., 2022, p. 19.

John Locke pour qui l'État doit protéger la propriété privée. Locke considère alors les propriétaires comme des contributeurs à l'intérêt général dans la mesure où ils permettent l'exploitation des terres par des travailleurs agricoles (création d'emplois et valorisation d'un terrain qui pourrait être laissé à l'abandon) (Alterman, 2012 ; Locke, 2007). Cette conception redistributive de la rente foncière, au nom de l'intérêt général, est reprise par les chercheurs économistes et urbanistes au sujet du financement de la production urbaine. Les institutions financières comme la Banque Mondiale ou le FMI, recommandent par exemple à certains pays en développement, touchés par une forte croissance urbaine, la mise en place d'outils de capture de la rente foncière pour financer les infrastructures routières et les équipements publics (Suzuki et al., 2015). Les acteurs publics s'intéressent également à la captation des plus-values foncières pour limiter la spéculation et financer le développement urbain (Albrecht, 2017). Généralement, les recherches du LVC suggèrent qu'il y a nécessité de capter la valeur d'un terrain privé lorsque celle-ci augmente en raison d'une intervention de la puissance publique. Elle seule est en mesure d'intervenir pour réguler ou augmenter cette valorisation et en capter une partie (André et al., 2016).

Pour Hendricks et al. (2017), seul le pouvoir public dispose d'une légitimité à capter la plus-value puisqu'il contribue à la valorisation foncière, en modifiant le droit du sol et/ou en autorisant la naissance d'un nouveau projet (équipements, infrastructures de transport). Ils identifient trois étapes dans le processus de valorisation du foncier (Figure 5). Au départ de ce processus existe un foncier agricole ou forestier non urbanisable, c'est la phase dite de « pré-développement ». Laquelle est suivie d'une phase de « développement » avec l'obtention de nouveaux droits à bâtir et des investissements publics et privés sur zone qui favorise l'augmentation de la valeur du foncier. Enfin, ce sont des éléments extérieurs et futurs au projet qui participent à cette valorisation, c'est la phase de « post-développement ».

Figure 5. Les étapes de la valorisation du foncier

Source : Hendricks et al. (2017, p. 259)

Les étapes 1 à 3 du schéma montrent comment la puissance publique contrôle l'augmentation de la valeur foncière, avec la réglementation urbaine et la création de nouveaux investissements publics relevant de sa responsabilité. Certes le développement urbain implique une collaboration d'acteurs publics et privés, mais « la création de valeur dans les projets urbains est d'abord le résultat d'investissements et d'interventions publiques » (Verhage & Linossier, 2009, p. 2). Les acteurs privés, promoteurs ou propriétaires, peuvent intervenir dans le processus de valorisation foncière, en négociant les règles urbaines ou les modalités du projet, mais seule la puissance publique est en mesure de valider ces décisions (Verhage, 2003). Un partenariat public-privé par exemple, qui implique un partage des recettes entre acteurs publics et privés, doit aussi inclure un partage des charges, d'autant plus qu'il s'agit d'un montage opérationnel dans lequel les interventions publiques visent à rendre les projets urbains « attractifs pour les investisseurs et les développeurs privés en favorisant la création de valeur sur les marchés fonciers et immobiliers » (Verhage & Linossier, 2009, p. 2). La puissance publique doit capter une partie des plus-values foncières, ne serait-ce que pour financer « les coûts de l'urbanisation » induits par le projet (Guelton et Navarre, 2010). L'arrivée de nouveaux habitants dans un quartier se traduit par des nouveaux besoins que le service public doit prendre en charge en construisant des établissements publics (écoles, services médicaux, équipements culturels) et des infrastructures de transport (voies routières et transport en commun) (*Ibidem*).

Trois raisons majeures encouragent donc la puissance publique à capter de la valeur : des objectifs sociaux (la construction d'un certain ratio de logements sociaux), un intérêt pour une forme urbaine particulière (préserver certains aspects architecturaux et environnementaux du territoire dans lequel s'inscrit le futur projet) et la construction d'aménités publiques (équipements publics, espaces publics, infrastructures de transport, etc.) (Verhage & Linossier, 2009). Pour cela, elle peut s'appuyer sur un arsenal d'outils, tels que l'imposition (taxes locales, taxes foncières, etc.) ou la négociation avec les promoteurs (Alterman, 2012).

2.2. Comment capter les plus-values foncières ? Quelques exemples internationaux

Comment la puissance publique, aussi bien l'État que les collectivités territoriales, peut-elle concrètement capter la plus-value foncière ? Cette question peut paraître abstraite. En effet, la plus-value foncière n'est pas un objet dont on peut se saisir. Pour la puissance publique, il est nécessaire d'estimer le montant de cette plus-value foncière afin de déterminer le pourcentage qui lui revient. Par la suite, en fonction du projet et des parties prenantes, elle peut recourir à une palette d'instruments pour organiser la captation de cette rente. La recherche urbaine du LVC étudie cette palette d'outils, à travers une multitude de cas internationaux. Nous avons sélectionné les exemples les plus couramment utilisés et étudiés pour mieux comprendre l'utilisation de ces instruments de captation.

Dans le cadre d'un projet urbain, la littérature pointe de façon générale deux grandes catégories d'outils à disposition de la puissance publique pour capter les plus-values foncières et financer le développement urbain : d'une part des taxes imposables aux promoteurs (Suzuki et al., 2013), d'autre part des contreparties qu'elle peut lui exiger sur la base de négociations, telle que l'augmentation des densités en échange d'un équipement public (Walter, 2011). Les outils les plus pertinents et les plus couramment utilisés, en fonction des pays et des contextes urbains, sont répertoriés dans le tableau suivant. Ils sont classés en trois grandes catégories : les outils directs, indirects et ceux étant à la fois directs et indirects. Qu'entendons-nous par outils directs/indirects ? Prenons le cas de la taxe sur la valorisation d'un terrain. La collectivité peut décider de taxer un promoteur car son terrain a pris de la valeur. La taxe peut être réinjectée dans le financement d'un équipement public situé à proximité de l'opération. Dans l'autre cas, cette taxe peut contribuer indirectement à d'autres projets : la collectivité peut garder les bénéfices de cette taxe pour soutenir, plus tard et ailleurs, le financement d'un bien public.

Tableau 1. Comparaison internationale des principaux outils de captation de la plus-value foncière par la puissance publique.

Outils mobilisés	Pays	Mise en application	Références
Les outils directs et indirects			
Taxe sur la valorisation d'un terrain (Betterment Tax)	Angleterre, Thaïlande, Chine, Singapour, Australie	La puissance publique prélève une taxe sur l'augmentation de la valeur foncière liée à l'arrivée d'une infrastructure, d'un nouveau projet ou suite à un changement de densité. Les recettes de cette taxe servent à financer les infrastructures urbaines. Le Grand Londres ou encore l'État à Hong Kong et Singapour, se sont appuyés sur cette taxe pour financer la construction d'une ligne de métro.	Medda, 2012 ; Peterson, 2009 ; Saiyasittipanic, 2016 ; Walters, 2012
Taxe d'aménagement	France	Le promoteur paie une taxe en fonction de la superficie de son projet (m ² construits et nombre de places de parking). Chaque m ² a une valeur, multipliée par un taux déterminé par les collectivités (région, département, commune). Le logement social bénéficie d'un abattement de 50%. Les recettes servent à financer les équipements publics.	Mouton et al., 2021 ; Vilmin, 2006
Négociation des densités en échange d'équipements / biens publics	France, États-Unis, Angleterre, Taïwan, Canada, Brésil	La puissance publique peut augmenter les densités sur un terrain et demander en échange des compensations au promoteur (financement des équipements et des espaces publics). En France, l'autorité publique utilise la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) pour programmer un projet sur un terrain et contourner les règles urbaines locales afin de définir de nouvelles densités. C'est un moyen de négocier avec les promoteurs la construction d'équipements et d'infrastructures. Au Brésil, la ville de Sao Paulo a développé un outil "Certificats de construction potentielle supplémentaire" (<i>Certificates of Additional Construction Potential</i>). La ville augmente les densités pour les promoteurs en échange de logements abordables, transports publics et autres équipements publics. Entre 2004 et 2021, cette mesure a permis de financer des équipements urbains dont le coût est estimé à 3 milliards de dollars.	André et al., 2016 ; Booth, 2012 ; Kim, 2020 ; Muñoz-Gielen & Tasan-Kok, 2010 ; Smolka, 2013 ; Shih & Shieh, 2020
Les outils directs			
Remembrement foncier (Land Readjustment ou Land Assembly)	Turquie, Chine, Thaïlande, Pays-Bas, Allemagne, Espagne	Cette technique vise à rassembler plusieurs parcelles en une, de manière à ce qu'elles puissent être viabilisées pour accueillir un projet. Aux Pays-Bas, les municipalités proposent aux propriétaires privés d'acheter leur terrain pour le remembrer puis le revendre au promoteur. Les communes valorisent un foncier et dégagent une plus-value foncière qu'elles utilisent pour financer des équipements publics. Dans les pays asiatiques, le remembrement foncier est considéré comme un outil mobilisable par l'État ou la ville pour mettre à disposition de grandes emprises foncières et garder une partie du terrain pour y construire des équipements et infrastructures publics. En Turquie, cet outil est encadré par l'article 18 sur le remembrement foncier (loi 3194 de 1985 sur la	Archer, 1992 ; Der Krabben & Needham, 2008 ; Erdem & Meshur, 2009 ; Li & Li, 2007 ; Lin, 2005 ; Muñoz-Gielen, 2014 ; Türk, 2005 ; Türk & Demircioğlu, 2013

		Reconstruction). Les municipalités peuvent récupérer jusqu'à 45% du terrain (depuis 2019 seulement) pour des routes, des espaces publics, des parkings publics mais aussi des lieux de cultes, des commissariats de police et des écoles. Depuis 2012, l'entité publique peut recourir à l'expropriation si moins de 35% des propriétaires privés concernés refusent le remembrement foncier.	
Les outils indirects			
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	France	Les terrains nus font l'objet d'une taxe spécifique, la TFPNB. Le taux de cette taxe est basé sur la valeur foncière du terrain. Cette mesure permet à la fois à la commune de prélever une taxe, mais aussi d'inciter la construction de logements en zone tendue.	Schmitt, 1992

Source : F. Hervet, janvier 2020

Cet état des lieux de la littérature du LVC révèle la complexité du terme « captation ». Cette notion apparaît polysémique et semble définir à la fois des mécanismes de valorisation et de captation. Au regard de cette littérature et pour mieux étudier le PREF, nous faisons le choix de discerner 4 mécanismes derrière le terme de captation : valoriser, capter, partager et redistribuer :

- 1/ La captation de la plus-value foncière implique d'abord un processus de valorisation du foncier. C'est justement parce que le foncier prend de la valeur que la puissance peut « capter » une partie de cette valeur.
- 2/ Lorsque le foncier prend de la valeur, les acteurs publics peuvent alors réfléchir aux moyens/outils à mettre en place pour capter, dans un second temps, cette valorisation (Tableau 1). Une fois les outils mobilisés pour capter la plus-value, les chercheurs du LVC s'intéressent à l'usage des bénéfices captés. Deux solutions sont possibles :
- 3/ Partager une partie des bénéfices entre les parties prenantes du projet. Par exemple, dans le cadre d'une collaboration entre acteurs privés et publics, les outils de captation peuvent servir à partager les recettes entre les initiateurs du projet (opérateurs publics et privés) et les acteurs publics ayant taxé le projet (à l'échelle de la collectivité ou de l'État).
- 4/ Redistribuer une partie des bénéfices au profit du public (ou de l'intérêt général). Dans ce cas, la captation de la plus-value foncière vise à redistribuer (ou réinjecter) une partie des recettes dans le financement urbain (logements sociaux, équipements publics, infrastructure de transport, etc.)

La deuxième imprécision, ou plutôt lacune de la littérature du LVC, c'est qu'elle s'est essentiellement intéressée aux outils taxables et non taxables, en omettant de considérer d'autres éléments qui ne sont pas purement des « outils » ou des processus de négociation entre des acteurs publics et privés. Aveline-Dubach et Blandeau (2019) montrent par exemple, que

le régime de propriété publique Hongkongais est un moyen de transformer les rapports de force du montage opérationnel pour permettre au gouvernement local de capter la valeur foncière. Pour cela, le gouvernement s'est appuyé sur le MTRC (Mass Transit Railway Corporation), société parapublique de construction et d'exploitation ferroviaire et dans le même temps, société d'investissement et de gestion immobilière, pour lui vendre des terrains publics à un prix inférieur au marché. La stratégie intitulée « *rail+property* » du MTRC consiste à construire, en partenariat avec des promoteurs privés, des logements sur les terrains publics et d'utiliser une partie des recettes du projet pour financer les infrastructures de transport. Pour accroître la valeur des terrains publics, le gouvernement ouvre uniquement des droits à bâtir le long de la nouvelle voie ferrée. Les auteurs démontrent aussi que la voie ferrée valorise les opérations immobilières, ce qui les amène à considérer le logement comme un moyen de capter la valeur foncière des terrains publics générée par les infrastructures de transport. Les auteurs mettent ainsi en évidence le circuit vertueux du modèle *rail+property*, dans la mesure où le logement finance le projet de transport et que le projet de transport valorise le logement. À l'instar du MTRC, TOKI s'appuie sur la société d'investissement parapublique Emlak Konut pour valoriser les terrains publics. Le PREF pourrait aussi être envisagé comme un moyen d'augmenter la valeur du foncier public, mais aussi de capter une partie de cette valeur grâce à l'implantation de logements de marque.

Conclusion. Le rôle des régimes de propriété publique dans les mécanismes de création, captation, de partage et redistribution des rentes foncières

Ce cadrage théorique a d'abord tenté d'édifier une différence entre la rente et la plus-value foncière. Si l'on s'attache à la définition accordée par Marx sur le sujet, la rente foncière urbaine se rapporterait à la somme des facteurs constitutifs d'une hausse de la valeur foncière, à savoir les décisions du pouvoir politique, en matière de planification urbaine et de droit du sol. D'autres phénomènes peuvent être à l'origine de la formation de la rente foncière, tels que l'intervention d'acteurs privés dans les marchés fonciers et immobiliers, la croissance démographique et le développement économique. Autrement dit, on parlera de « rente » foncière dans cette thèse, pour désigner la création de la valeur brute due à l'ensemble des mécanismes de valorisation foncière, soutenue essentiellement par les politiques urbaines et le prix de l'immobilier. À l'échelle d'un projet immobilier par exemple, le terme de plus-value foncière sera utilisé pour désigner la création de valeur brute du foncier après la déduction des coûts de l'opération (coûts de construction, taxes, frais annexes, etc.). Puisque nos études de cas portent sur des terrains publics, nous préférons donc utiliser le terme de « plus-value foncière publique ».

Toutefois, la théorie de la rente foncière et les études du LVC se heurtent à la question des régimes de propriété, notamment publics (Haila, 1988). Nous avons montré que peu d'étude du LVC s'intéressent exclusivement au foncier public comme levier de création, captation et redistribution de la valeur. De la même façon, les études du LVC se sont focalisées sur l'action de « capter » la valeur, et utilisent le terme « captation », pour définir à la fois les processus de création, de captation, de partage et de redistribution de la valeur. Ces recherches s'intéressent donc à l'ensemble des régimes de propriété, sans pour autant accorder une attention particulière au rôle du foncier public. Quel usage les acteurs publics doivent-ils faire de leur foncier ? Cette question reste en suspens et pourrait être approfondie par la théorie des communs, développée par Hardin (1968) ou Ostrom (Schlager & Ostrom, 1992). La vente du foncier public, qui comme nous le verrons dans nos études de cas, concernent souvent des terrains publics non bâtis et parfois naturels (des espaces vacants, des forêts, des terrains occupés illégalement mais largement végétalisés, ou du foncier agricole), soulève en effet un débat relatif à la gestion des ressources naturelles. Le foncier public urbain est-il une ressource quelconque ? En tant que patrimoine de l'État, les citoyens ont-ils un droit de regard sur l'utilisation de cette ressource ? Son usage doit-il faire l'objet d'une décision collective et démocratique (Sgard, 2010) ? Si la puissance publique justifie la privatisation des terrains publics pour capter des plus-values foncières qui serviront à l'utilité publique ou au bien commun, comment définir cette notion « d'intérêt général » ou de « ressource commune » ? De plus, les décideurs politiques ont fréquemment recours à la notion de « bien commun » ou « d'intérêt national » pour légitimer une action démocratique vis à vis de l'urbanisation et de la vente du foncier public (Jobert, 1998 ; Lascoumes & Bourhis, 1998). Varone et al. (2008) proposent par exemple que chaque ressource naturelle, même si elle devient une propriété privée, fasse l'objet d'une régulation d'usage afin d'en préserver le caractère durable. Quoiqu'il en soit, si les acteurs étatiques décident de mettre sur le marché les terrains publics, ils doivent se poser « la question de l'arbitrage entre rentabilité sociale et rentabilité financière » (Renard, 2008a, p. 47).

II. Hypothèses de recherche. Le rôle de l'État et du PREF dans les cycles de création, de captation, de partage et de redistribution de la valeur du foncier public

L'analyse détaillée du PREF met en lumière l'appropriation des terrains publics et la manière dont l'État tente de créer, de capter, de partager et de redistribuer la valeur foncière pour faire de la croissance et développer de grands projets d'urbanisme. Ce constat nous conduit vers la problématique suivante : **le PREF est-il un montage opérationnel au bénéfice de la ville ?** Par cette question, nous interrogeons les objectifs de la valorisation du foncier public induite

par ce montage opérationnel. Est-ce un montage redistributif en faveur de la ville d'Istanbul et des habitants ? Vise-t-il uniquement à financer les équipements urbains et le logement social ? Nous formulons deux hypothèses. La première aborde le PREF comme un montage au service de la ville dans la mesure où il permet de valoriser le foncier public et donc de générer des recettes. La seconde affirme que les mécanismes de « partage » et de « redistribution » de la valorisation du foncier public sont réalisés au bénéfice du financement urbain.

1. Hypothèse 1. La politique de transformation urbaine et la mise en place du PREF pour valoriser le foncier public

Au début des années 2000, l'État adopte plusieurs lois pour édifier les bases de la politique de transformation urbaine (PTU) en Turquie impulsée par l'État et TOKİ, avec parfois le soutien des municipalités métropolitaines et d'arrondissement. Cette politique vise prioritairement à supprimer l'habitat illégal et à piloter des programmes de logements collectifs aux normes parasismiques. Dans un contexte de mise aux normes internationales de la métropole stambouliote, l'État revalorise des espaces urbains dévalorisés afin de les intégrer au marché financier mondial (Weber, 2002). Il doit notamment reprendre la main sur les terrains publics occupés illégalement depuis les années 1940 pour régulariser et revaloriser ces espaces par des campagnes de « titrement » et des opérations de renouvellement urbain (De Soto, 2005). Au départ, la PTU prend racine avec la loi n°5366 de 2005 qui permet à TOKİ de définir des « zones de renouvellement urbain » au nom de la « protection du patrimoine historique et culturel », à condition qu'elles soient destinées à produire des projets d'intérêt général, à savoir, des projets résidentiels, de commerces, d'équipements publics et touristiques et d'infrastructures routières. Jusqu'aux années 2010, cette mesure a permis à TOKİ, non seulement de récupérer et de valoriser les terrains du centre-ville d'Istanbul, occupés illégalement, mais aussi de mettre en valeur les terrains publics situés plus en périphérie en conduisant des projets à grande échelle, incluant des nouveaux espaces résidentiels, de nouveaux équipements publics et de nouvelles infrastructures de transport (Ark, 2015a ; Türk & Altes, 2010a). À partir de 2010, quatre éléments fondateurs centralisent les compétences politiques et économiques des institutions publiques et déterminent les nouvelles orientations de la PTU, notamment en vue de valoriser les terrains publics :

- Fin 2009, Recep Tayyip Erdoğan annonce publiquement la construction de trois mégaprojets de transport devenus emblématiques à Istanbul : le troisième pont sur le Bosphore, qui s'accompagne d'une autoroute périphérique de 443 km ; le troisième aéroport, inauguré en 2018 et dont la superficie de 76,5 km² le classe au 7^e rang des aéroports les plus grands du monde (en termes de surface) ; et enfin, un canal de 40 km sur la rive européenne. Au-delà de fluidifier le transport routier, aérien et maritime, les

recherches urbaines ont montré que ces projets visaient principalement à redéployer l'urbanisation dans les périphéries pour stimuler le marché foncier et immobilier (Montabone & Morvan, 2011 ; Morvan & Logie, 2014 ; Morvan 2011, 2013) ;

- Le 2 septembre 2010, TOKİ et Emlak Konut, signent un protocole déterminant les bases de leurs relations futures concernant la vente des terrains publics. Conformément au protocole, TOKİ s'engage à vendre à Emlak Konut les terrains publics les mieux placés pour aider la société parapublique à conduire des opérations de logements de luxe dans le cadre du PREF (Emlak Konut, 2013) ;
- Le 28 juin 2011, l'État crée le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme²⁵ (MEU), afin de centraliser l'action foncière et réunir toutes les institutions chargées de la production foncière et du logement sous un même ministère. Le MEU a, entre autres, pour mission la gestion et la supervision des projets de renouvellement urbain et d'éradication de l'habitat informel. Toutes les décisions en matière de modifications des plans d'urbanisme proposées par TOKİ doivent aussi officiellement être validées par le MEU ;
- Le 12 mai 2012, l'État adopte la loi n°6306 sur « la transformation des zones à risque de catastrophes » et instaure un nouveau cadre juridique urbain basé sur l'exceptionnalité et l'urbanisme de projet. Elle permet à TOKİ et au MEU de déclarer des « zones réservées à la construction » ou des « zones à risques » pour prioriser la production de logements. Dans ces zones, les deux institutions publiques peuvent surtout décider des règles urbaines, sans passer par le processus de validation juridique des municipalités métropolitaines et d'arrondissement. C'est donc « une politique du logement placée sous le signe de l'urgence (...). Une urgence que seul l'État central est habilité à déclarer » (Pérouse, 2017a, p. 239).

Nous supposons que ces quatre étapes de la PTU ont été préalables au PREF. C'est un montage qui valorise le foncier public, mais qui fonctionne seulement dans un cadre juridique urbain adapté et un marché foncier et immobilier attractif. Nous proposons une lecture de cette hypothèse en trois temps. Premièrement, nous montrons comment le PREF contribue à valoriser le foncier public. Deuxièmement, pour maximiser le potentiel de valorisation de ce foncier, l'État doit aussi créer un système de gestion foncière basé sur la centralisation et la dérégulation de l'action foncière. Troisièmement, l'État doit créer un marché résidentiel de la demande pour permettre aux opérateurs du PREF de vendre les logements construits à un prix élevé.

²⁵ Dix ans plus tard, l'État le renomme le ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et du Changement Climatique, en turc : *Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*. Dans la thèse, nous retenons son appellation première, ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme avec le sigle MEU.

1.1. Le PREF : un outil pour générer des plus-values foncières publiques

Le PREF est utilisé pour la première fois par TOKİ en 2000, pour un projet résidentiel développé à Halkalı, un quartier localisé à la périphérie d'Istanbul. La vente du foncier public est alors envisagée comme une solution pour résoudre les problèmes de trésorerie rencontrés par TOKİ à cette période. Dans le cadre d'un appel d'offres, TOKİ propose à un promoteur de financer la construction d'une résidence haut de gamme sur son foncier et de partager les bénéfices du projet. Jusqu'en 2005, TOKİ utilise ce montage pour valoriser son patrimoine, générer des recettes et financer le logement social (Doğru, 2016). À partir de 2005, TOKİ confie progressivement la gestion de ce montage à Emlak Konut, dont le statut de REIT est encore récent. Depuis sa création en 1926, les fonctions d'Emlak Konut n'ont cessé de muter. Au départ, Emlak Konut est une banque publique, appelée Emlak Bank, qui fusionne en 1990 avec une société privée de construction, *İnşaat ve İmar Anonim Şirketi* (entreprise de construction et d'urbanisme)²⁶. En 2001, lors de la crise économique, Emlak Bank fait banqueroute et transfère ses actifs fonciers et immobiliers à TOKİ. L'année suivante, l'État transforme Emlak Bank en REIT. Emlak Bank devient alors Emlak Konut G.Y.O (*Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı*)²⁷. En 2010, le capital social d'Emlak Konut est fixé à 4 milliards de ₺ (livre turque)²⁸ et rentre en bourse. Son capital est divisé en action, entre TOKİ qui détient 75% des parts, le reste étant détenu par des investisseurs institutionnels, dont 80% sont d'origine étrangère. En 2013, Emlak Konut fait une deuxième entrée en bourse. TOKİ revend une partie de ses parts et devient alors l'actionnaire minoritaire d'Emlak Konut en détenant 49,37% des actions de l'entreprise. Entre-temps, TOKİ et Emlak Konut signent le protocole qui détermine les bases de leur relation concernant l'achat de terrain. Avec ce protocole, l'objectif principal d'Emlak Konut est le suivant : « acquérir des terrains adaptés au développement de projets rentables dans le cadre du montage PREF »²⁹ (Emlak Konut, 2013, p. 72). TOKİ ne pratique plus le PREF, ou très occasionnellement, mais devient le principal fournisseur de terrain publics à Emlak Konut. Pour les deux acteurs, le PREF doit garantir une valorisation maximale du foncier public.

Emlak Konut : un acteur central pour valoriser le foncier public

D'après Emlak Konut, la valorisation du foncier public est réalisée en deux étapes. Comme le révèle le graphique 1, la valeur du foncier augmente d'abord avant l'appel d'offres, c'est-à-dire

²⁶ Cette société est elle-même issue d'une fusion entre deux entreprises en 1987 : *Türkiye İnşaat ve Malzeme Limited Şirketi* (entreprise turque de construction et de matériaux) et *Ankara İmar Limited Şirketi* (entreprise d'urbanisme d'Ankara)

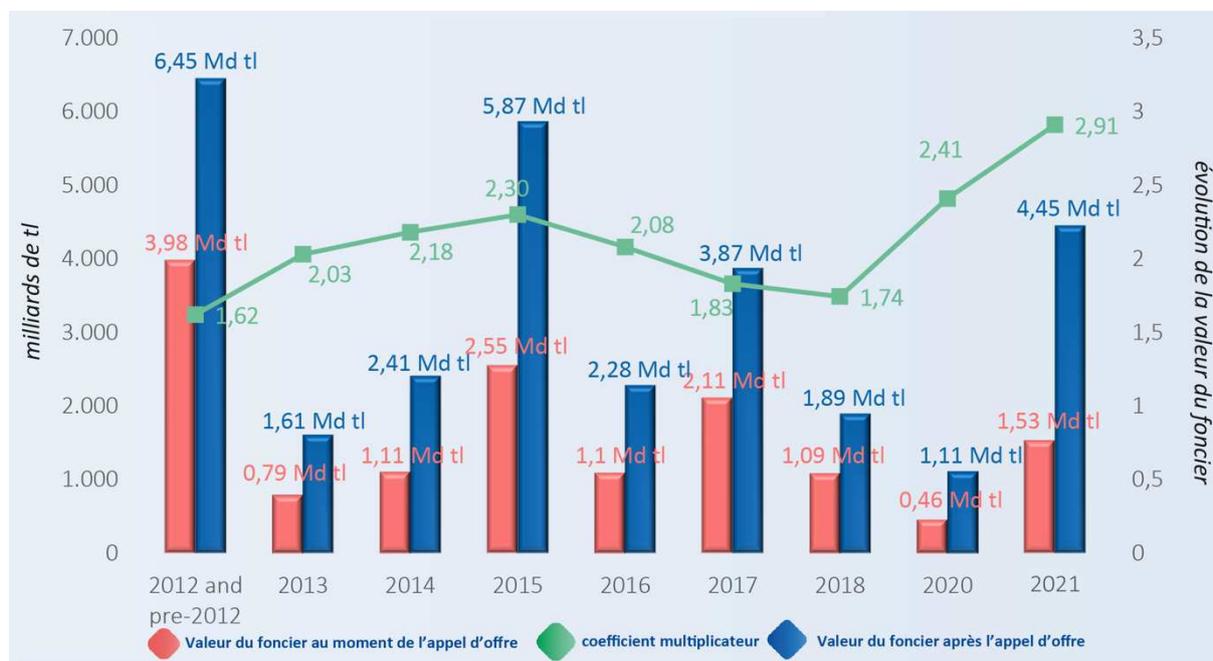
²⁷ GYO est l'équivalent d'un REIT.

²⁸ Environ 2 milliards d'euros en 2010.

²⁹ Traduction de l'auteure, citation originale : « *Şirketin temel hedefi, gelir paylaşımı modeli (...) karlı projeler geliştirilmesine elverişli arsa elde etmektir* ». (Emlak Konut, 2013, p. 72).

lorsque TOKİ transforme le foncier non constructible en terrain à bâtir, avant de le vendre à Emlak Konut. Ensuite, l'augmentation de la valeur se poursuit lorsqu'Emlak Konut lance l'appel d'offres auprès des promoteurs pour un projet en PREF.

Graphique 1. Le PREF et la multiplication de la valeur du foncier public



Source : Emlak Konut, 2018a.

Ce graphique soulève plusieurs interrogations. Concrètement, quels mécanismes provoquent une hausse du foncier public ? TOKİ pourrait aussi bénéficier de cette hausse sans solliciter Emlak Konut. **Pourquoi TOKİ a-t-il recours à Emlak Konut pour mettre en place le PREF ? Emlak Konut assure-t-il une meilleure valorisation du foncier public ? Si oui, de quelles façons ?**

La densité et le logement de marque comme levier de valorisation du foncier public ?

Les rapports d'évaluation financière des projets d'Emlak Konut montrent que la société parapublique s'appuie sur la méthode du compte à rebours pour déterminer dans un premier temps la valeur du foncier qu'elle achète à TOKİ, et dans un second temps, le pourcentage que devra lui verser le promoteur à la fin du PREF. **Cette façon d'estimer la valeur du foncier public influence-t-elle la valeur du terrain ? Le niveau de constructibilité du terrain et le prix de l'immobilier sont-ils deux mécanismes qui influencent la valeur du foncier public ?**

1.2. Une politique foncière « top-down » et dérégulée : condition préalable pour valoriser le foncier public

Immédiatement après son accession au poste de Premier ministre en 2003, Recep Tayyip Erdoğan commande une étude sur l'état de fonctionnement de TOKİ. Les conclusions du rapport sont claires. Pour que l'État facilite la production de logements, TOKİ ne doit plus se limiter à sa fonction première, à savoir un créancier pour la construction et l'acquisition des logements, mais il doit pouvoir intervenir directement dans le développement foncier et immobilier. Le rapport propose que toutes les institutions publiques chargées du développement foncier fusionnent avec TOKİ, et suggère que tous les processus bureaucratiques pour acquérir le foncier et changer son statut réglementaire soient levés (Doğru, 2021). À partir de cette date, les réformes institutionnelles et juridiques de la gouvernance urbaine adoptées par l'État vont aller dans ce sens. La crise économique de 2008 et la fin des négociations pour l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ouvrent la voie à une (re)centralisation des pouvoirs fonciers et une gouvernance urbaine de plus en plus autoritaire (Kuyucu, 2017).

La déréglementation urbaine : catalyseur des opportunités de valorisation du foncier public

Avec une superficie de 5 442m², la métropole représente 0,7% du territoire national, et en 2022, avec 15,9 millions de résidents officiels, Istanbul regroupe 18,7% de la population du pays³⁰. La croissance démographique d'Istanbul, qui augmente de 783% entre 1960 et 2022, est le fruit d'une politique urbaine en faveur du développement immobilier et de l'étalement urbain (*Ibibem*). La question de la raréfaction foncière ne semble pas encore préoccuper les autorités publiques puisqu'en réalité, seulement 50% de la superficie totale de la métropole est urbanisée, l'autre moitié étant encore vierge de tout bâti et appartenant majoritairement au ministère des Finances (Atmış, 2018). Ces espaces non bâtis présentent des opportunités de construction sur le couvert végétal d'Istanbul. En effet, les différentes études sur l'artificialisation des sols à Istanbul montrent que depuis les années 1980, ce sont les espaces verts, notamment les terrains agricoles et forestiers appartenant au domaine public, qui sont les plus touchés par la construction de nouvelles résidences et de nouveaux réseaux de transports (Başlık et al., 2015). Les surfaces bâties (logements, commerces, bureaux et industries) ont augmenté de 183,5 % entre 1980 et 2017. Les terres agricoles et les forêts ont respectivement diminué de 27,3 % et 11,55 % au cours de la même période. Dans le même temps, les réseaux de transport ont augmenté de 117,4 % et les carrières de mines, fournissant les chantiers de construction de la

³⁰ D'après les données sur la démographie d'Istanbul et de la Turquie, consultées sur le site internet de [TUİK](https://www.tuik.gov.tr/).

métropole, ont augmenté de 279,6 %. (Cengiz et al., 2019)³¹. Pourtant, l'article 169 de la Constitution de la République turque encadrant la propriété de l'État est explicite : « La propriété des forêts domaniales ne peut être transférée. Les forêts domaniales sont gérées et exploitées par l'État conformément à la loi. Ces forêts ne peuvent être possédées par prescription et ne peuvent faire l'objet d'une servitude que dans l'intérêt public »³². À la fin des années 2000 toutefois, plusieurs mesures sont adoptées par le pouvoir central afin d'utiliser les terrains forestiers pour des projets de construction (Atmıř, 2018). Jusqu'aux années 2010, l'urbanisation s'était étendue d'ouest en est, le long des deux principaux axes autoroutiers (Cengiz et al, 2019). **Dès lors, nous démontrerons comment le gouvernement de l'AKP s'est appuyé sur la centralisation des compétences urbaines et foncières pour mobiliser les terrains publics, les transformer et les vendre à Emlak Konut.**

La création du MEU et l'impact de la loi n°6306 sur la transformation urbaine comme accélérateurs de la valorisation du foncier public

Entre 2005 et 2012, la politique de transformation urbaine vise prioritairement à détruire l'habitat précaire et informel, pour les remplacer par de nouveaux logements. Depuis l'introduction de la loi n°6306 en 2012, c'est une politique « tout en un » qui inclut la rénovation, ou plutôt la destruction et la reconstruction de logements situés sur les zones à risques, mais aussi la construction de nouveaux logements dans les zones où le risque sismique est considéré comme faible (Ark, 2015a). À sa création, le MEU détermine 14 millions de logements classés en zones sismiques, parmi lesquels 6 millions nécessitent une rénovation urgente (Durmaz, 2018). En avril 2022, le MEU annonce l'achèvement de 695 000 nouveaux logements pour la seule agglomération d'Istanbul, et ce depuis 2012 uniquement, dans le cadre de la transformation urbaine³³. Plusieurs recherches pointent une instrumentalisation de cette loi par l'État pour s'appropriier la rente foncière urbaine et stimuler le marché de la construction (Karatepe, 2016 ; Tansel, 2019).

À Istanbul par exemple, la loi n°6306 permet au MEU et TOKİ de classer des « zones à risques » et des « zones réservées à la construction » dans lesquelles les deux institutions peuvent utiliser les terrains publics pour des projets de construction et acquérir des terrains privés par la voie de l'expropriation. Plus encore, la loi n°6306 les autorise à élaborer et valider juridiquement les nouveaux plans de zonage, ce qui signifie qu'ils peuvent définir les nouveaux

³¹ Voir le tableau qui présente les données relatives au changement d'occupation des sols à Istanbul en annexe 3.

³² Traduction de l'auteure, citation originale : « *Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz* », article 169 de la Constitution.

³³ Données publiées le 26 décembre 2022 sur le site internet du MEU.

modes d'occupation des sols et les nouvelles densités, sans consulter les municipalités concernées. En décembre 2012, Emlak Konut signe aussi un protocole avec TOKİ et le MEU dans lequel la société parapublique s'engage à préparer, ou à faire préparer par un bureau d'étude privé, le plan directeur de certaines de ces zones classées par la loi n°6306. Aussi, le protocole contraint Emlak Konut à financer parfois les acquisitions foncières (achat des terrains publics et financement des procédures d'expropriation) et la réalisation des opérations immobilières (Emlak Konut, 2013). Cette responsabilité qui lui incombe a un prix : en signant ce protocole, TOKİ promet à Emlak Konut de lui vendre les terrains publics les mieux placés, à Istanbul et dans les autres agglomérations du pays, à un prix avantageux et sans passer par une procédure d'appel d'offres (*Ibidem*). La centralisation des pouvoirs fonciers et la création de la loi n°6306 nous amènent à poser ces questions : **En quoi cette gouvernance top-down vise-t-elle à mobiliser, transformer et valoriser les terrains publics ? En quoi le PREF s'impose-t-il comme un outil au service de TOKİ et d'Emlak Konut pour capter une partie des recettes foncières induite par cette valorisation ?**

L'émergence du rôle d'Emlak Konut dans la gouvernance urbaine

Avec le PREF, Emlak Konut s'impose comme un intermédiaire entre TOKİ et le promoteur. En tant qu'entreprise parapublique, dispose-t-il de compétences en matière d'élaboration des plans d'urbanisme ? La question se pose alors que Murat Kurum, membre du parti de l'AKP, ancien directeur général et membre du conseil d'administration d'Emlak Konut, de 2009 à 2018, était aussi ministre du MEU de 2018 à 2023. Cette prise de fonction révèle la porosité des frontières entre les institutions publiques de la gouvernance urbaine et Emlak Konut. Comme le mentionnent Aveline-Dubach et Blandeau (2019), la recherche urbaine s'est peu concentrée sur la manière dont ces « structures de coordination », impliquant une « action gouvernementale pro-active » et une société parapublique d'investissement immobilier, sont mises en place. Les recherches urbaines en Turquie sous-estiment le rôle d'Emlak Konut dans la production urbaine, pour se focaliser davantage sur TOKİ. Pour équilibrer ses bilans financiers, **Emlak Konut peut-il décider des densités sur le foncier que lui vend TOKİ ? Quels sont ces leviers d'intervention dans les politiques urbaines pour valoriser son foncier ?**

1.3. La sécurisation des investissements dans l'immobilier résidentiel comme conditions préalables à la valorisation du foncier public

Sur la métropole d'Istanbul, nous postulons que l'État crée des conditions favorables à l'investissement dans le logement pour accroître les opportunités de valorisation sur son foncier

public. Nous supposons que la planification étatique des mégaprojets d'infrastructure de transport dans les périphéries et les politiques publiques d'encouragement à la consommation des logements de marque permettent de sécuriser les investissements dans l'immobilier résidentiel, notamment dans les projets d'Emlak Konut, et donc, d'augmenter la valorisation du foncier public dans le cadre du PREF.

Les mégaprojets de transport valorisent les logements de marque et donc le foncier public

Pour booster la vente des logements de marque, nous **montrons comment la planification en périphérie des mégaprojets de transports permet à l'action publique de réorienter les opportunités d'investissement foncier et immobilier vers des espaces urbains jusqu'alors peu attractifs. Dans ces territoires, nous montrons comment les acteurs du PREF se sont appuyés sur les mégaprojets de transport pour valoriser le projet immobilier.** Dans leur campagne de marketing promotionnel, Emlak Konut et les promoteurs présentent l'accès direct des logements aux nouveaux axes de transport et donc au pôle stratégique de la métropole comme un argument de vente majeur. Ils s'appuient également sur le concept du « logement de marque » pour attirer des acquéreurs. À travers leurs projets, ils promettent un style de vie basé sur le confort, le bien-être, la sécurité et la modernité (Çinar, 2014 ; Serin, 2016b).

Faciliter les investissements dans le logement de marque et créer un marché de la demande pour valoriser le foncier public

L'émergence d'un marché des logements de marque est portée par une politique volontariste de l'État qui s'opère en deux temps :

- Premièrement, l'État élargit les crédits à la consommation, notamment dans le logement, pour aider les ménages à devenir propriétaire. À titre d'exemple, la part des crédits immobiliers dans le total des crédits à la consommation passe de 10 % à 49,5 % entre 2010 et 2017 (Aslan & Dinçer, 2018). Des taux d'intérêt bas sont maintenus pour encourager le recours à l'emprunt immobilier. **Toutefois ces initiatives permettent-elles de stimuler les ventes et d'assurer un écoulement total des logements de marque ?**
- Deuxièmement, l'État ouvre le marché résidentiel aux capitaux financiers étrangers. Il adopte de nouveaux outils législatifs, réglementaires, financiers et politiques pour amorcer la financiarisation du logement de marque et attirer des investisseurs institutionnels dans l'immobilier (Çelik, 2021). Cette tendance reste toutefois moins développée qu'aux États-Unis et qu'en Europe, dans la mesure où il existe un volume limité de prêts logement basé sur l'hypothèque et de titres immobiliers adossés à des

actifs (Erol & Tirtiroğlu, 2011 ; Gabor & Kohl, 2022). Les REITs, qui existaient déjà depuis la fin des années 1990, se multiplient et commencent à développer des projets immobiliers, des centres commerciaux et des projets de logements de marque. **Les initiatives de l'État ont-elles attiré des banques d'affaires, des fonds d'investissement, des compagnies d'assurances, des fonds pensions, pour diversifier leur portefeuille d'investissement dans le logement de marque ?**

2. Hypothèse 2. Le PREF est un outil de partage et de redistribution de la plus-value foncière publique au service du financement urbain

La deuxième hypothèse examine le discours officiel de TOKİ et d'Emlak Konut relatif à l'usage du PREF comme levier de valorisation des terrains publics pour dégager des rentes foncières et financer le développement urbain. Actuellement, certains chercheurs considèrent le PREF comme un modèle purement conçu par TOKİ pour combler l'écart entre ses dépenses d'investissement à court terme et ses créances à long terme (Doğru, 2016 ; Karatepe, 2016). D'autres stipulent que l'AKP s'appuie sur ce montage opérationnel pour stimuler le secteur de la construction et redistribuer les rentes foncières à la « coalition de croissance », tout en permettant d'assurer son hégémonie politique à travers la redistribution de ces rentes dans le financement des logements sociaux et des équipements publics (Adaman, et al., 2017b ; Çavdar, 2016b ; Çavuşoğlu & Strutz, 2014). Pour discuter ces deux approches du PREF, nous examinerons dans le détail les bilans financiers des projets résidentiels et exposerons la façon dont la plus-value foncière est partagée et redistribuée.

2.1. Le PREF : un outil de partage de la plus-value foncière publique entre les acteurs du projet

L'appellation même du montage opérationnel « partage des recettes » suppose que la plus-value du foncier public soit partagée. La théorie du LVC met en lumière une série d'outils publics pour capter ces plus-values foncières et les partager. Certains d'entre eux, cités plus haut (Tableau 1), sont mobilisés en Turquie. Une partie de ces outils, décrits ci-dessous, est mobilisée dans le cadre du PREF.

La taxe sur le permis de construire imposée directement dans le cadre du PREF

Comme tout projet d'urbanisme en Turquie, le PREF est soumis à la taxe sur les constructions prélevée par la municipalité d'arrondissement. Le taux de cette taxe fixée au m² est variable d'une municipalité d'arrondissement à l'autre. Les logements, les commerces, les centres

commerciaux, les équipements publics et les routes sont aussi assujettis à cette imposition. À l'échelle du projet, la construction des ascenseurs, du système de chauffage, de climatisation et d'électricité sont aussi imposable. **En quoi cette taxation permet-elle à la municipalité d'arrondissement de capter une partie de la plus-value foncière ?**

Les taxes nationales imposées indirectement dans le cadre du PREF

En Turquie, l'article 1/1 de la loi n°3065 sur la TVA (KDV en turc)³⁴ prévoit que toutes les ventes de logement soient soumises à l'imposition. La TVA, prélevée par le ministère des Finances, se divise en trois taux : 1%, 8% et 18%. La loi n°6306 sur la transformation urbaine fixe à 1% cette taxe pour les logements vendus inférieurs ou égales à 150m². C'est ce qui explique que certains promoteurs favorisent des appartements inférieurs à 150m² (Tarakçı & Türk, 2018). En dehors du périmètre de la transformation urbaine, les logements vendus dont le m² est inférieur à 2000 ₺³⁵ sont imposables à 8% de leur valeur. Au-delà de 2000 ₺/m², ce qui correspond à minima au prix de vente des logements de marque, ce taux est fixé à 18%. **Comment cette taxe permet-elle au ministère des Finances de capter une partie de la plus-value foncière ?**

Les contreparties plus au moins négociables du PREF

Les projets en PREF sont soumis à l'article 18 de la loi n°3194 sur le remembrement foncier. Elle prévoit que sur un projet, jusqu'à 40% des emprises foncières soient dédiées à la construction des équipements et infrastructures publics (écoles, routes, places de parking, parcs, place publique, salle de prière, poste de police) (Köktürk & Köktürk, 2007). Puisque TOKİ, avec l'aval du MEU, est en mesure de définir les règles urbaines sur le foncier vendu à Emlak Konut, il est donc aussi le décideur de la surface des équipements publics à réaliser. **Pourquoi et comment ce taux varie-t-il d'une opération à l'autre ? De quelle manière fait-il l'objet de négociations entre TOKİ et Emlak Konut ? En quoi cette mesure contraint-elle Emlak Konut à céder une partie de son foncier, et dans certains cas, à financer les équipements publics à réaliser ?**

2.2. Le PREF : un outil de redistribution de la plus-value foncière publique

L'étude des projets PREF nous amène à distinguer trois échelles de redistribution de la rente foncière. Au niveau local, celle du projet immobilier : En quoi le PREF participe-t-il à la

³⁴ Loi n°3065 sur la Taxe sur la Valeur Ajoutée - *Katma Değer Vergisi* (KDV) en turc.

³⁵ Environ 400 € en 2018.

création d'équipements publics au service des habitants du projet et des résidences voisines ? Comment ce montage opérationnel permet-il de redistribuer les rentes foncières aux parties-prenantes du projet ? Qui de TOKİ, d'Emlak Konut et du promoteur, reçoit la plus grande part de la plus-value foncière générée par le projet ? Au niveau national, TOKİ utilise-t-il les recettes provenant du PREF pour construire d'autres projets urbains ? Si oui, quels types de projets ?

Le PREF contribue localement et directement au financement du développement urbain

Le PREF est indéniablement un moyen de concevoir un projet urbain dans son ensemble, c'est-à-dire un projet global, avec des logements, mais aussi des espaces publics, des équipements publics et des infrastructures de transport. Dans le cadre du PREF, Emlak Konut et le promoteur doivent financer certains équipements, comme les mosquées ou les espaces publics. Des services et des équipements, telles que les piscines ou les salles de sport, accompagnent la construction des résidences de marque, mais ils sont exclusivement réservés aux résidents et relèvent donc du financement de l'opérateur. À partir de deux études de cas, **nous évaluerons la portée de cette redistribution de la plus-value foncière dans le financement du développement urbain.**

Le PREF contribue indirectement au financement du développement urbain : l'argumentaire du logement social

Rappelons-le, pour TOKİ, l'objectif initial du PREF est de financer le logement social. Selon son discours, il vend les terrains publics les mieux placés pour financer le logement social. La polysémie du terme « toplu », qui signifie « collectif » tout en faisant allusion au « social », témoigne des confusions et des ambiguïtés autour de ce que l'on appelle le logement « social » en Turquie. La terminologie utilisée par TOKİ veut que le *toplu konut* (logement collectif) soit l'équivalent du logement social. En 2018, TOKİ revendique la construction de 717 154 logements sociaux sur 837 572 logements réalisés, ce à quoi s'ajoutent 23 606 équipements sociaux³⁶. Le marché du logement social, basé sur l'accession à la propriété, est réservé aux ménages aux revenus inférieurs et moyens³⁷ et à 4 catégories sociales prioritaires³⁸. Après examen des dossiers, l'attribution des logements sociaux repose sur un système de loterie, retransmis en direct sur le réseau social *Facebook live* de TOKİ. Pour prétendre à un logement

³⁶ 1 085 écoles, 19 universités, 993 salles de sports, 189 résidences étudiantes, 266 hôpitaux, 96 centres de santé, 984 commerces, 42 bibliothèques, 722 mosquées, 228 bâtiments pour les services publics, 19 stades, 15 jardins du peuple, 4 842 ateliers industriels et 14 783 d'autres équipements (maison de retraite, centres culturels, pharmacie, centres pour handicapés, bâtiments pour l'armée, postes de police, salle de conférence) (TOKİ, 2018).

³⁷ Les revenus inférieurs peuvent postuler pour un 3 pièces et les revenus moyens peuvent prétendre à un 4 pièces.

³⁸ Catégorie 1 : les familles des martyrs, rescapés de guerre, veuves et orphelins ; catégorie 2 : priorité aux personnes handicapées ; catégorie 3 : les citoyens retraités ; catégorie 4 : les autres acheteurs potentiels.

social situé à Başakşehir³⁹ par exemple, le ménage ne doit pas gagner au-delà de 670 euros net/mois (le salaire minimum turc est fixé à 300 euros net/mois⁴⁰). Pour un logement 3 pièces à 35 600 euros, le futur propriétaire paye des frais de dossier estimés à 150 euros, doit fournir une avance de 12% ou 20% du montant total pour régler le reste en 180 ou 240 mois (TOKİ, 2019). Même si le prix des logements TOKİ est inférieur au marché du logement neuf, l'ensemble des dépenses reste élevé pour les expropriés des habitats informels et les classes inférieures (Çavdar, 2016b ; Durmaz, 2017).

Les chiffres avancés au sujet de la création de logements sociaux par TOKİ depuis 2011 font débat, aussi bien dans l'opinion publique que dans la recherche. Plus particulièrement, c'est la capacité de TOKİ à créer du logement abordable dans les grandes villes qui est remis en cause, notamment au sein des espaces où le marché foncier est le plus élevé. Le manque d'études concrètes sur la production de logements sociaux, à savoir leurs caractéristiques, leur localisation et leur nombre, rend difficile toute remise en question du discours de TOKİ. En revanche, la gestion des terrains publics à Istanbul au nom du financement du logement social soulève des interrogations. Si l'offre de logements à Istanbul est supérieure à la demande, le marché du logement social reste tendu et les conditions d'accès limitées pour les classes inférieures. **Le recours fréquent au PREF augmente-t-il la valeur des terrains publics ? Ce phénomène complique-t-il la production de logement abordable dans l'opération même ?**

Le PREF et la redistribution des rentes au service de la coalition de croissance urbaine

Selon la thèse de la « coalition de croissance urbaine » de Logan & Molotch (1987), le partage des rentes foncières donne lieu à des alliances entre élites urbaines, politiques et économiques. Les acteurs de la coalition voient la marchandisation du foncier et la production urbaine comme un moyen de créer de la richesse et convergent pour générer du profit à travers des grands projets urbains (Lorrain & Verdeil, 2017). Le développement urbain n'est donc plus motivé par l'intérêt du bien commun, mais devient le résultat du fonctionnement des forces du marché et repose sur des élites d'entrepreneurs (promoteurs, constructeurs, investisseurs). Sous leur influence, l'État et les collectivités assouplissent les règles d'urbanisme et engagent des politiques de renouvellement urbain dans l'unique but de les faire participer à la fabrique urbaine (Molotch, 1976 ; Kennedy, 2015).

L'État turc a des intérêts directs dans les marchés fonciers en tant que propriétaire foncier quasi-majoritaire. Pour nombres d'auteurs, l'État turc s'appuie sur la fabrique urbaine et la vente des

³⁹ Périphérie ouest d'Istanbul.

⁴⁰ Montant officiel de l'année 2019.

terrains publics pour générer des rentes, favoriser des partenariats public-privé et redistribuer les rentes auprès d'entrepreneurs-promoteurs proches du parti de l'AKP. Cette redistribution de la rente serait la condition nécessaire pour que l'État assure sa légitimité et étende son pouvoir (Eraydin, 2011 ; Eraydin & Taşan-Kok, 2013). Dans ce sens, la privatisation des terrains publics et la production urbaine ne répondraient qu'à la logique de créer de la rente foncière à redistribuer entre l'élite politique et les entrepreneurs (Buğra & Savaşkan, 2014 ; Marshall et al., 2014). En Turquie pourtant, cette croissance pour le développement urbain apparaît comme motivée et encadrée par le public (TOKİ) qui dicte les règles du jeu. **L'État cherche prioritairement à valoriser son foncier et à générer des rentes, mais dans quel but ? Son objectif est-il de financer la production urbaine ou de redistribuer des rentes aux acteurs privés de la coalition ? Comment cette « coalition de croissance » implique-t-elle une nouvelle façon de gérer le foncier ? L'État est-il entièrement partie prenante de la marchandisation des terrains publics ?**

Conclusion. Analyser le PREF pour comprendre les mécanismes de formation, de partage et de redistribution des rentes foncières à Istanbul

Ces deux hypothèses visent à montrer qu'une étude détaillée du PREF permet d'analyser plus généralement le rôle de la coalition de croissance dans les processus de création, captation, partage et redistribution de la rente foncière à Istanbul. En décryptant ce montage opérationnel, nous souhaitons « quantifier » la création de valeur sur les terrains et évaluer la répartition des bénéfices du projet entre les acteurs du projet. Dès lors, l'étude du PREF va nous permettre à la fois de mesurer l'impact de la politique foncière et urbaine sur la valorisation des terrains public comme le stipule la première hypothèse, et d'analyser les mécanismes de partage et de redistribution de la plus-value foncière à l'échelle du terrain public et du projet, comme le propose la seconde hypothèse. À une échelle globale, la première hypothèse considère la politique de transformation urbaine comme un moyen de valoriser les terrains publics et le marché neuf de l'immobilier résidentiel haut de gamme. À une échelle locale, celle du projet immobilier, la deuxième hypothèse envisage le PREF comme un montage opérationnel destiné à produire, partager et redistribuer les plus-values foncières publiques.

Conclusion

Ce chapitre articule deux champs théoriques complémentaires, d'une part celui des mécanismes de formation de la rente foncière urbaine et d'autre part celui des outils de captation de la plus-value foncière. Au cœur de ce cadrage théorique, nous avons souligné les atouts que représente la propriété publique pour le pouvoir public, à savoir une meilleure capacité à maîtriser la valeur du foncier et à mettre en place des instruments de captation de la plus-value. Nous avons conclu que l'action publique, *via* la réglementation urbaine, peut valoriser son patrimoine et légitimer la mise en place d'outils pour capter une partie de cette valeur, notamment lorsqu'elle décide d'utiliser son foncier pour collaborer avec le privé.

Dans le contexte turc, et stambouliote plus particulièrement, nous cherchons à voir comment la mobilisation du foncier public a été, et est encore, au cœur de la politique du logement. Seulement, l'État voit également dans le foncier public une ressource à valoriser et à privatiser. Le recours au PREF est partagé entre plusieurs impératifs : produire du logement de marque afin de répondre à une demande (ce qui reste à vérifier), accroître la valeur des terrains publics pour en tirer le maximum de plus-values, et financer le logement social et d'autres équipements publics (selon le discours de l'État qui reste lui aussi à examiner).

Chapitre 2. Une approche par le projet : études de cas, sources et conditions de l'enquête de terrain à Istanbul

Introduction

Cette thèse a pour objet l'analyse du montage opérationnel des projets immobiliers réalisés dans le cadre du PREF. Pour analyser les mécanismes de formation, de captation, de partage et de redistribution des rentes, je me suis appuyée sur trois méthodes que je développe en trois parties dans ce chapitre. Celui-ci présente successivement ma méthodologie qui repose sur l'approche opérationnelle de l'urbanisme, ou plutôt l'expérience du terrain, que j'ai dû confronter à la théorie (et vice versa), mes études de cas et les matériaux de l'enquête de terrain.

Cette méthodologie comporte trois approches complémentaires. Premièrement, elle s'appuie sur des acquis mobilisés durant mon parcours universitaire et mon expérience professionnelle avant même le commencement de cette thèse. Ces expériences m'ont fourni des bases solides pour mieux comprendre les outils et les acteurs de l'aménagement urbain, tout particulièrement pour la production de logements. La gestion foncière, c'est-à-dire, la nécessité de maîtriser le foncier en amont de chaque opération immobilière, tant d'un point de vue juridique que financier, est vite apparue essentielle. C'est avec ce regard que j'ai entrepris cette recherche. La deuxième dimension méthodologique repose sur l'analyse des projets immobiliers résidentiels et le montage opérationnel en PREF, à savoir toutes les étapes nécessaires pour faire naître le projet, de l'acquisition du foncier à la livraison des logements. Il a donc fallu observer plusieurs projets immobiliers et surtout opérer des choix pour sélectionner les études de cas les plus pertinentes. La deuxième approche méthodologique repose sur les études de cas : deux exemples sont sélectionnés et présentés dans ce chapitre. Troisièmement, je me suis appuyée sur l'enquête de terrain pour récolter des données empiriques qualitatives. Pour mieux comprendre les projets de logements étudiés, et pour compléter un manque d'information relatif au montage opérationnel, j'ai réalisé 38 entretiens dits « semi-directifs » avec essentiellement des acteurs institutionnels et des professionnels de l'immobilier, mais aussi avec quelques habitants des quartiers étudiés et des universitaires. Des observations non participantes ont aussi été menées dans les salles de conférence, les tables rondes et les salons de l'immobilier pour réunir de nouvelles informations, mettre en perspective les discours des acteurs rencontrés et nouer de nouveaux contacts.

I. Étudier la production du logement sous le prisme de la question foncière : confronter la pratique professionnelle de l'urbanisme aux connaissances scientifiques

Dans l'explication du déroulement de sa méthodologie, le chercheur est amené à expliquer son « positionnement scientifique », et tout particulièrement le contexte de sa recherche et les conditions du travail de la thèse (Demaizière & Narcy-Combes, 2007). Puisque le parcours académique et professionnel du chercheur peut influencer le cours de la recherche, il lui est nécessaire de contextualiser son propos, parfois en prenant position, mais surtout en expliquant « d'où il parle ». C'est le sens de cette première partie. Même si la démarche scientifique impose au chercheur une objectivité vis-à-vis de son sujet et une neutralité dans la récolte des données (Becker, 2002), « tout processus de recherche implique inévitablement un engagement personnel » (Lelubre, 2013, p. 21). Dans cette partie, je reviens donc sur mon parcours universitaire et mon expérience de la promotion immobilière, durant laquelle s'est forgé mon intérêt pour la question foncière et les problématiques de production de logements, d'abord en France (Paris), puis en Turquie (Istanbul).

Mes connaissances sur ces mécanismes de production étaient surtout basées sur la pratique que j'avais de l'urbanisme opérationnel et de mes terrains universitaires. L'expérience de la pratique professionnelle est un avantage de taille pour comprendre la mise en place du PREF et la façon dont les acteurs manient cet outil. Mais il m'a fallu dans un même temps que je confronte cette approche du terrain à la théorie. Cette première partie montre comment la confrontation entre la pratique, le terrain et la théorie a servi de méthode pour construire mon sujet et étudier la question du foncier dans le contexte de la production du logement.

1. Maîtriser le foncier pour le logement : de l'opérationnel à la recherche en urbanisme

L'étymologie du mot foncier, anciennement « *fonsier* », provient de son ancêtre gallo-roman « *fundu* » et latin « *fundus* » et signifie « fond de quelque chose ». L'ajout du suffixe « *-ier* » à « fonds » désigne ce qui est « relatif à un fonds de terre ». Lorsque je me suis engagée dans un master en urbanisme, je compris que la question foncière permettait d'étudier « dans le fond » les problématiques urbaines. Depuis sa sédentarité, l'Homme est confronté au besoin de disposer d'une terre, que ce soit pour se nourrir ou pour se loger. Pourtant, mon premier mémoire de recherche sur une nouvelle infrastructure de transport à Istanbul refoulait l'enjeu foncier qui, à mon sens, renvoyait à des notions purement économiques et juridiques auxquelles

je ne voulais pas me confronter. J'ai vite réalisé qu'en occultant les dynamiques foncières, je manquais de comprendre les processus de valorisation foncière et immobilière induits par le projet et surtout j'ignorais comment la puissance publique maîtrisait le foncier. Pour corriger cette erreur, j'ai décidé de faire du foncier un élément central de mon cursus universitaire et professionnel.

1.1. La question foncière oubliée : les manquements d'un premier mémoire de recherche sur Istanbul

En mai 2013, je réalisais mon premier mémoire de recherche sur le projet de construction du troisième pont sur le Bosphore au nord d'Istanbul au sein du Master 1 de l'Institut d'Urbanisme de Paris (Hervet, 2013). À l'époque, l'emplacement du pont est choisi, mais l'itinéraire du troisième périphérique d'Istanbul qui s'y rattache (200 km d'autoroute) est encore incertain. Les débats dans les médias foisonnent. Les partisans considèrent le projet comme une alternative aux problèmes de congestion des transports tandis que les opposants rejettent cet argument et alertent sur les conséquences de l'infrastructure sur les écosystèmes et l'étalement urbain au nord d'Istanbul. Le quartier centre de l'arrondissement de Sarıyer, où je rejoins régulièrement ma famille depuis mon plus jeune âge m'offrait un camp d'observation idéal pour mener mes enquêtes de terrain : des entretiens réalisés avec les parties prenantes, l'étude de quelques projets de logement au nord de Sarıyer, le tout complété avec des lectures de rapports d'experts sur le sujet. L'enquête de terrain était riche, mais trop centrée sur les conséquences du projet et le développement urbain à long terme. De plus, mes entretiens étaient menés dans les milieux universitaires et associatifs, et délaissaient maladroitement l'avis des opérateurs. Le mémoire esquissait brièvement les anticipations foncières d'acteurs privés liées à l'annonce du projet et étudiait dans les grandes lignes le changement du droit du sol pour accélérer d'autres projets immobiliers sur le tracé de l'autoroute. J'avais encore moins étudié le montage opérationnel de cette infrastructure réalisée avec une méthode très répandue en Turquie pour financer les grands projets, le BOT (*Built Operate Transfer*), un partenariat public-privé dans lequel le secteur privé finance le projet et se rémunère grâce à une concession sur la gestion de l'infrastructure pendant plusieurs années, avant que l'État ne reprenne ensuite la main. De même, j'avais fait l'impasse sur le montage opérationnel des quelques résidences de marque construites à proximité de l'infrastructure. Pour cause, j'avais encore une expérience quasiment vierge de l'urbanisme opérationnel et de ces outils, sans compter que je redoutais plus que tout l'analyse financière des projets immobiliers. Ma première confrontation avec le compte à rebours m'avait quelque peu découragée à m'engager sur la voie des opérateurs.

Quid du foncier ? Ce fût la principale critique du jury lors de la soutenance de ce mémoire. Et l'occasion pour moi d'une prise de conscience. Je commençais alors à me poser des questions sur le foncier : quels sont les outils pour mobiliser les terrains, quels sont les différents statuts juridiques de la propriété foncière publique en Turquie, mais surtout, quelles sont les stratégies des acteurs publics et privés pour négocier le foncier, et comment caractériser les mécanismes de formations des prix ? Le « foncier » m'apparaissait comme une notion abstraite, mais aussi comme une question d'actualité indispensable pour travailler sur la ville, à Istanbul comme à Paris, puisque les disponibilités s'y font rares et chères. Face au problème du réchauffement climatique et de l'artificialisation des sols, l'action publique doit favoriser la densité, pour limiter l'étalement urbain, mais elle doit aussi veiller à ce que les opérateurs puissent construire des logements, dans lesquels toutes les catégories sociales peuvent se loger. À mon sens, le foncier était la solution. Pourtant, la question foncière n'était visiblement pas une notion « à la mode » compte tenu du faible nombre d'étudiants que regroupait le Master 2 « Stratégies foncières et Urbanisation » par rapport aux autres parcours proposés par mon école. Attirée par la question foncière, du moins d'un point de vue opérationnel, je décidai de me joindre à la dizaine d'étudiants du parcours foncier.

1.2. Le foncier entre théorie et pratique : l'expérience française de l'opérationnel pour comprendre les liens entre le logement et la valeur du foncier

Mon Master 2 fut une révélation : sans terrain, pas de projet. Cette constatation peut paraître d'une banalité évidente et pourtant, c'est la problématique majeure des opérateurs rencontrés, aussi bien en France qu'en Turquie. Ce fût déjà l'une des premières remarques de l'Établissement Foncier Public (EPF)⁴¹ des Yvelines avec qui nous avons travaillé, mes camarades du Master foncier et moi-même, dans le cadre de notre atelier professionnel. Notre mission était de chercher des unités foncières à densifier dans le but de réaliser des petites opérations de logements (dont 20% de logements sociaux) dans le Parc Naturel Régional (PNR) de la Haute Vallée de Chevreuse. Les règles urbaines étaient contraignantes et nous devions chercher du foncier à densifier pour respecter le tissu pavillonnaire du parc. Très vite j'ai compris que la possibilité de réaliser du logement social dépendait fortement de la capacité de l'opérateur à maîtriser en amont le coût du foncier. Plus l'EPF parvenait à faire baisser le prix du terrain, plus il était en mesure de faire baisser le prix de l'immobilier. Finalement, cette première expérience du développement foncier correspondait plutôt à mes principes théoriques

⁴¹ Le rôle d'un EPF, qui a un statut d'établissement à caractère industriel et commercial, est de mobiliser du foncier pour le compte de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public afin de faciliter la mise en œuvre de projets. Il dispose d'une « ingénierie foncière » pour acheter, porter, gérer et remettre en état (dépollution) le foncier avant de le céder à la collectivité.

acquis à l'université : densifier la ville, faire intervenir le public pour acquérir le foncier en maîtrisant les coûts, favoriser la production de logement social et veiller à l'insertion du projet dans le bâti ancien. Cette expérience au sein d'un EPF m'a aidée à mieux cerner TOKÍ et ses objectifs en matière de production foncière et immobilière. Ces deux acteurs ont des ambitions communes mais des compétences et des ressources différentes. Ils ont pour mission de développer du foncier constructible et de soutenir la production de logements sociaux. Toutefois, l'EPF ne peut pas intervenir sur la réglementation urbaine et ne dispose pas d'un accès prioritaire aux terrains publics. Puisque TOKÍ dispose de la ressource foncière (le foncier public) et qu'il peut décider des densités, l'Administration Publique a le pouvoir d'agir sur la valeur du foncier, ce qui lui permet de dégager des plus-values foncières pour financer des équipements urbains et le logement social.

C'est avec cette vision un peu préconçue, ou plutôt candide de la maîtrise foncière que je sollicitais un stage en développement foncier dans l'une des plus grandes entreprises de promotion immobilière française : Nexity. L'objectif était le même : rechercher du foncier pour produire de l'immobilier résidentiel. Mais les contraintes du territoire, celui de Paris intra-muros et de sa première couronne, étaient différentes, voire plus compliquées. Le tissu urbain est extrêmement dense, le prix du foncier et de l'immobilier y est le plus élevé de France et produire du logement dans ce contexte relevait de l'impossible. Par chance, je commençais cet exercice quelques mois après la suppression du Coefficient d'Occupation du Sol (COS)⁴² adoptée dans la loi ALUR (Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) pour lutter contre l'étalement urbain, favoriser la densité et surtout la production de logements. Dans un mémoire de Master 2 dédiée à l'analyse de cette loi, je tentais d'expliquer en quoi la suppression du COS offrait de nouvelles opportunités de densification autour de Paris intras-muros, en dépit de l'inflation du prix du foncier qu'elle pouvait susciter puisque des propriétés autrefois peu « densifiables » se retrouvaient subitement avec des constructibilités résiduelles très élevées⁴³ (Hervet, 2014). Finalement, j'apercevais que ce territoire « tendu » regorgeait d'opportunités foncières à condition de pouvoir les acheter... En effet, sur certaines communes, il était parfois possible d'identifier une cinquantaine d'unités foncières prêtes à accueillir un projet de 20 à 100 logements, sauf que celles-ci relevaient de la propriété privée et que seul l'accord du propriétaire, ou plutôt des propriétaires (il fallait généralement plusieurs propriétés pour avoir des surfaces intéressantes) rendait possible la réalisation d'un projet pour un promoteur. Je me

⁴² Le COS détermine la surface totale du plancher (SDP) du bâtiment en fonction de la taille de la parcelle. Par exemple, un COS de 20% sur une parcelle de 2 000m² n'autorise qu'un bâtiment avec une SDP de 400m². Depuis la suppression de cette mesure, c'est surtout le Coefficient d'Emprise au Sol (CES) qui détermine, avec la hauteur autorisée, l'emprise du bâtiment sur la parcelle et sa densité.

⁴³ La constructibilité résiduelle désigne le volume de ce qu'il reste à construire sur la parcelle en fonction du bâti présent et les règles de construction des documents d'urbanisme.

confrontais donc à la fameuse « rétention foncière » de la part du propriétaire qui refusait de céder son terrain, soit parce qu'il affectionnait sa propriété regorgeant de souvenirs, soit parce qu'il attendait une proposition plus alléchante. De plus, la concurrence était rude entre développeurs fonciers issus d'autres compagnies immobilières ; les surenchères sur les propositions d'achat étaient monnaie courante. C'est là que je commençais à m'intéresser à la propriété foncière publique, avec l'idée que cette ressource représente une opportunité pour produire du logement abordable. La puissance publique n'est pas confrontée au refus du propriétaire privé de vendre son terrain et surtout, elle peut réguler le marché immobilier si elle décide de céder son foncier à un prix « juste », pour aider les promoteurs à construire des logements et les vendre à un prix raisonnable. C'est l'objectif porté par la politique de « mobilisation du foncier public en faveur du logement » menée par l'État français. Le problème, c'est que dans le cas français, la présence de terrains publics est faible, particulièrement dans les centres urbains où la demande de logement est forte. Il s'agit souvent de foncier bâti (équipements sanitaires ou militaires) et les dépenses sont donc plus importantes, notamment pour démolir et dépolluer le sol. Ces frais tendent par ailleurs à augmenter les coûts de l'opération et se répercutent sur l'augmentation du prix des logements.

Pendant un an j'oubliais ainsi Istanbul pour acquérir des compétences en matière de maîtrise foncière et de production immobilière. La réalisation des faisabilités techniques et juridiques⁴⁴ sur chaque unité foncière devenait automatique et le compte-à-rebours un jeu d'enfant. Je conclu que le rôle du promoteur était essentiel pour produire du logement, notamment sociaux, puisque chaque commune exigeait 20% de logements sociaux pour être en accord avec les directives de mixité sociale de la loi ALUR. Ses capacités financières, sa flexibilité sur le terrain, la bonne connaissance de celui-ci, et son réseau de brokers⁴⁵ permettent au développeur d'acquérir un terrain et de réaliser des opérations de logements, généralement en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement)⁴⁶, sur des zones tendues comme Paris et sa banlieue. Seulement, les communes n'ont généralement pas les moyens de contrôler les actions du promoteur sur leur territoire. Un promoteur peut prospecter dans le diffus, démarcher des propriétaires et ces derniers sont libres d'accepter la vente du terrain. Si le projet prévu par le promoteur est conforme au Plan Local d'Urbanisme (PLU), la mairie peut difficilement refuser un permis de construire. Deux éléments du métier d'opérateur m'ont interpellée. D'abord, le type de projet produit dans le diffus. Pour augmenter sa marge, le promoteur doit réduire les coûts de

⁴⁴ C'est-à-dire déterminer le nombre de surfaces constructibles sur la parcelle en fonction des règles du PLU.

⁴⁵ Prospectant simultanément sur plusieurs communes, le promoteur se constitue un réseau de broker pour lui amener « des affaires » monnayant une commission sur les terrains apportés. Le broker peut être agent immobilier, développeur foncier d'une plus petite structure ou tout simplement indépendant.

⁴⁶ Le promoteur vend ses lots, ou d'au moins une partie, pour limiter l'emprunt, financer une partie de projet et donc limiter les risques financiers.

construction et donc rogner sur la qualité du bâti. Même si le promoteur fait appel à des cabinets d'architectes, parfois de renom, il insiste avant tout sur l'optimisation de la surface constructible du bâtiment et cela passe avant la qualité de celui-ci. La plupart des projets réalisés à la place des pavillons en pierre de taille, détruits par les bulldozers, sont généralement standardisés, modernes et en décalage par rapport au bâti existant. Deuxièmement, le prix auquel nous achetions le foncier était en déconnexion totale avec le prix du marché⁴⁷. En effet, un promoteur achète rarement une parcelle au prix de sa valeur sur le marché, mais en fonction de son compte-à-rebours, c'est-à-dire la différence entre ses dépenses et ses recettes, comme soulevé dans le premier chapitre. Or, pour convaincre un propriétaire qui n'a nullement l'intention de vendre, le promoteur doit proposer une somme supérieure au prix du marché. Par conséquent, sur l'ensemble des propriétés que nous avons pu acquérir, le prix d'achat moyen était compris entre 10% et 30% de plus que le prix du marché. Dans une opération de logements, le coût du foncier pouvait rapidement représenter 50% du coût total du projet. Très vite je saisisais l'importance de maîtriser les coûts du foncier en amont pour essayer de faire baisser le prix de vente des logements en accession libre. Même si le promoteur est libre d'intervenir dans le diffus et qu'il peut être responsable des effets inflationnistes sur le prix du foncier et de l'immobilier, il est amené à collaborer avec les acteurs du « système urbain » (Vilmin, 2015). Il négocie avec les propriétaires, échange avec le maire pour défendre ses projets, travaille avec des architectes et des brokers. Il est parfois amené à travailler avec la collectivité ou un Établissement Public d'Aménagement, l'aménageur et les habitants, notamment dans le cas d'une ZAC, à la fois pour acquérir du foncier, mais aussi pour définir un projet.

Tout en achevant mon stage au sein de Nexity, j'avais en tête l'énorme potentiel de la ville d'Istanbul : le foncier public et l'existence de TOKİ. À mon sens, les acteurs du logement n'étaient pas confrontés aux problèmes rencontrés en région parisienne. La présence importante de terrains publics devait être un excellent outil de l'action publique pour intervenir sur le marché foncier et immobilier, planifier la ville et surtout, créer de la valeur à redistribuer dans le logement abordable et les équipements publics.

2. Les débats théoriques sur le foncier et la ville

Issue d'un master professionnel, j'avais surtout une approche opérationnelle du foncier et de l'urbanisme. Pour cause, « l'urbanisme » renvoie plus à la pratique de la ville et moins à des connaissances scientifiques (Scherrer, 2013). Mon sujet s'est donc construit avec des allers-retours empiriques et théoriques. Je me suis appuyée sur cette méthode pour confronter ma

⁴⁷ Sous-entendu le prix des terrains et des propriétés bâties s'ils étaient à vendre sur le marché.

pratique de l'urbanisme opérationnel à la théorie. Je me suis inspirée du contexte institutionnel dans lequel j'ai réalisé cette thèse. Mes rencontres avec des chercheurs issus des sciences sociales et des praticiens de l'urbanisme ont enrichi mon savoir et m'ont permis de confronter la pratique à la théorie. Trois principaux lieux de rencontre de chercheurs et de praticiens de la ville m'ont aidé à construire mon sujet de recherche et à mettre en perspective mes connaissances du terrain.

Mon savoir sur le foncier a profondément été influencé par les personnes que j'ai rencontrées dans le cadre de mon travail en tant que secrétaire de rédaction de *La revue foncière*. Travailler au sein de cette revue pendant un an a été l'occasion d'élargir mes connaissances sur les questions foncières, en travaillant avec les fondateurs de cette revue, Joseph Comby et Vincent Renard. Ils ont été parmi les premiers à étudier la question foncière au-delà des questions économiques en montrant le poids des politiques foncières sur les marchés fonciers et le développement urbain (Comby & Renard, 1996). Grâce à cet emploi, j'ai rencontré une pluralité de contributeurs : de nombreux chercheurs, des opérateurs publics, privés et quelques praticiens. Tous étudient le foncier par le prisme de la question agricole, de l'environnement, de l'habitat, du droit, de la fiscalité ou de l'opérationnel. Les débats entre les membres du comité de rédaction sont une source d'inspiration pour mes recherches, notamment les discussions entre opérateurs et chercheurs sur les valeurs foncières (Cavailhès, 2017). Quand les promoteurs immobiliers déterminent la valeur du foncier en fonction de l'usage et du nombre de logements qui peuvent être vendus (Bouteille, 2016), les chercheurs invitent à sortir du contexte où seul l'opérateur et le ménage acheteur déterminent le marché immobilier. Ils démontrent que le compte-à-rebours « n'explique pas tout » puisque cette méthode ignore les effets de l'offre et de la demande sur le prix du foncier (Cavailhès, 2016). Ces échanges et ces lectures ont nourri mes réflexions sur l'étude du foncier à Istanbul, à la fois sur l'analyse des mécanismes de valeur foncière, mais aussi bien sur l'étude des outils et des acteurs du foncier public.

Deuxièmement, le RJCF (Réseau des Jeunes Chercheurs Fonciers) organise deux fois par an, des ateliers du foncier. Participer à ces événements, en tant qu'intervenante ou organisatrice, a été l'occasion de m'intéresser au foncier dans toutes ses dimensions, que ce soit sur le plan urbain, économique, environnemental ou juridique. Surtout, cet espace d'échange m'a mise en relation avec des chercheurs occupés par la question foncière dans les Suds et les métropoles émergentes, ce qui m'a aidée à mettre en perspective le cas de la région d'Istanbul.

Enfin, grâce au statut de doctorante boursière de l'Aide à la Mobilité International (AMI) de l'Institut Français d'Études Anatoliennes (IFEA), j'ai participé à l'animation de l'Observatoire

Urbain d'Istanbul (OUI) pendant 16 mois. À l'IFEA, j'ai pu élargir mes connaissances sur Istanbul, notamment en travaillant avec des chercheurs et doctorants spécialistes des questions relatives à la protection du patrimoine, aux espaces publics ou aux mouvements sociaux, et plus largement sur la Turquie contemporaine, en côtoyant des chercheurs spécialistes des questions politiques et géopolitiques. L'OUI n'est pas seulement un centre de ressource offrant un lieu de travail, c'est avant tout un espace qui réunit des géographes de l'urbain pour réaliser collectivement des enquêtes de terrain à Istanbul. Ces enquêtes alimentent les archives de l'observatoire et sont l'occasion de partager nos connaissances du territoire stambouliote avec d'autres chercheurs. Mes enquêtes de terrain ont été complétées et enrichies par trois cycles d'excursions urbaines organisés avec mes collègues doctorants⁴⁸. Cette expérience collective du terrain m'a aidée à sortir de la vision purement opérationnelle de la production de la ville, pour m'interroger davantage aux effets spatiaux des politiques étatiques de mobilisation du foncier public. Mais surtout, cette bourse m'a permis pendant 16 mois de consacrer l'essentiel de mon temps à ma thèse, et tout particulièrement à la recherche de mes études de cas et à l'enquête de terrain dont je développe la méthodologie dans la suite de ce chapitre.

Conclusion. Une approche multidisciplinaire pour articuler pratique et recherche en urbanisme

Enfin, pour compléter mon approche opérationnelle de la gestion foncière avec la recherche scientifique, j'ai dû m'appuyer sur diverses disciplines des sciences sociales. Le foncier et l'urbanisme n'ont pas réellement de support scientifique à proprement parler, il n'existe pas véritablement de science du foncier. C'est aussi le cas pour l'aménagement et l'urbanisme qui « apparaissent (...) tantôt comme des « sciences », tantôt comme des « pratiques », tantôt comme des « techniques » » (Collectif Champ Libre, 2018). Pour compléter le manque de support scientifique sur le foncier et l'urbanisme, je me suis appuyée sur une approche multidisciplinaire : le LVC. En effet, les études du LVC mobilisent des références en sciences économiques (valorisation du foncier et financement urbain), en sciences politiques (outils et acteurs de la captation de la plus-value foncière) et en géographie spatiale (impacts du modèle sur la production de la ville). C'est donc au croisement de la recherche et de la pratique, et au carrefour de ces disciplines que j'étudie la mise en place du PREF à Istanbul.

⁴⁸ Cycle 1 : « les projets résidentiels et leurs territoires », [OUI, 2017](#) ; Cycle 2 : « *Kuzey Marmara Otoyolu* : diagnostic d'un périphérique en formation », [OUI, 2018](#) ; Cycle 3 : « La transformation urbaine de Gaziosmanpaşa », [OUI, 2019](#).

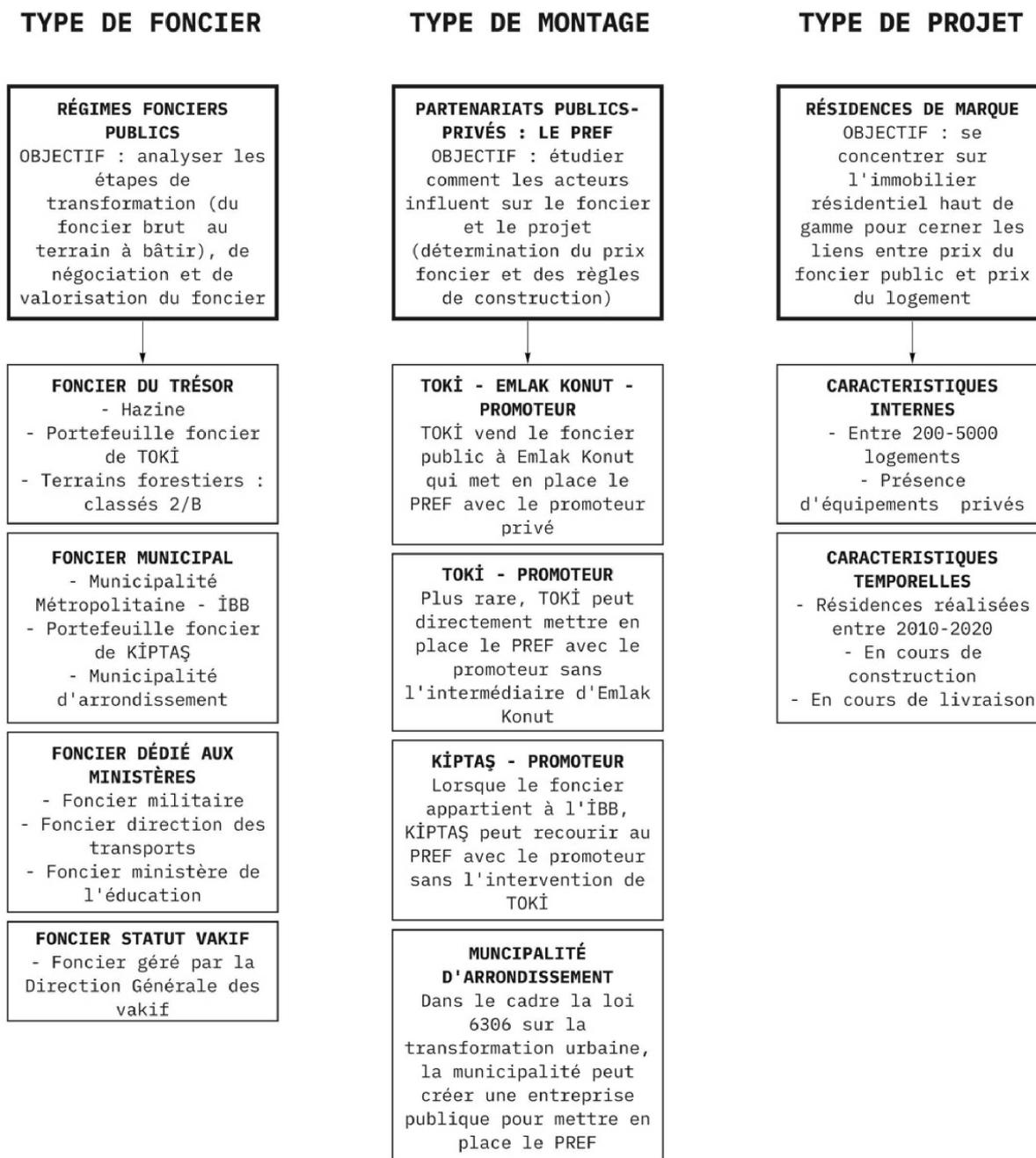
II. Les études de cas : décrypter le montage opérationnel du PREF pour retracer les processus de création, de partage et de redistribution des rentes foncières publiques

L'étude de cas est l'élément central de ma recherche qualitative pour étudier les acteurs, leurs relations et la façon dont ils transforment le foncier public pour le valoriser. La méthode par étude de cas repose sur trois grands principes (Gagnon, 2005) :

- Montrer que d'autres chercheurs, s'ils s'appuyaient sur les mêmes exemples et les mêmes données, aboutiraient quasiment à des résultats similaires.
- S'assurer que les exemples utilisés sont représentatifs de la réalité observée et qu'ils procurent des résultats pouvant être confrontés.
- Disposer d'un nombre suffisant d'études de cas avec des données interprétables, qui permettent de discuter les théories utilisées et diffuser des résultats.

Mes études de cas portent uniquement sur des projets résidentiels de marque, d'une part sur ceux qui sont construits sur un régime de propriété publique et d'autre part, sur ceux dont le partenariat public-privé est basé sur le PREF. En Turquie, plusieurs acteurs publics peuvent mobiliser le PREF, Emlak Konut mais aussi KİPTAŞ (*İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş*) l'entreprise de construction de la Municipalité du Grand Istanbul (*İstanbul Büyükşehir Belediyesi - İBB*) et les entreprises de construction des municipalités d'arrondissement. De même, plusieurs types de régimes fonciers publics (propriété du Trésor, propriété des institutions publiques, propriété des collectivités) peuvent être impliqués (Figure 6). Les études de cas sélectionnées et développées dans cette thèse concernent uniquement le PREF sollicité par TOKİ et Emlak Konut pour produire du logement de marque. Deux raisons motivent ce choix. Premièrement, l'intervention d'Emlak Konut dans le projet est gage de transparence. En effet, l'essentiel de son capital est coté en bourse, la société parapublique est sous l'obligation de rendre des comptes vis-à-vis de ces actionnaires. Emlak Konut est aussi soumis au contrôle du Code du commerce turc et du Conseil des Marchés des Capitaux (*Sermaye Piyasası Kurulu – SPK*) et doit lui transmettre ses données.

Figure 6. Le partage des recettes en Turquie : différents fonciers et différents montages pour différents projets

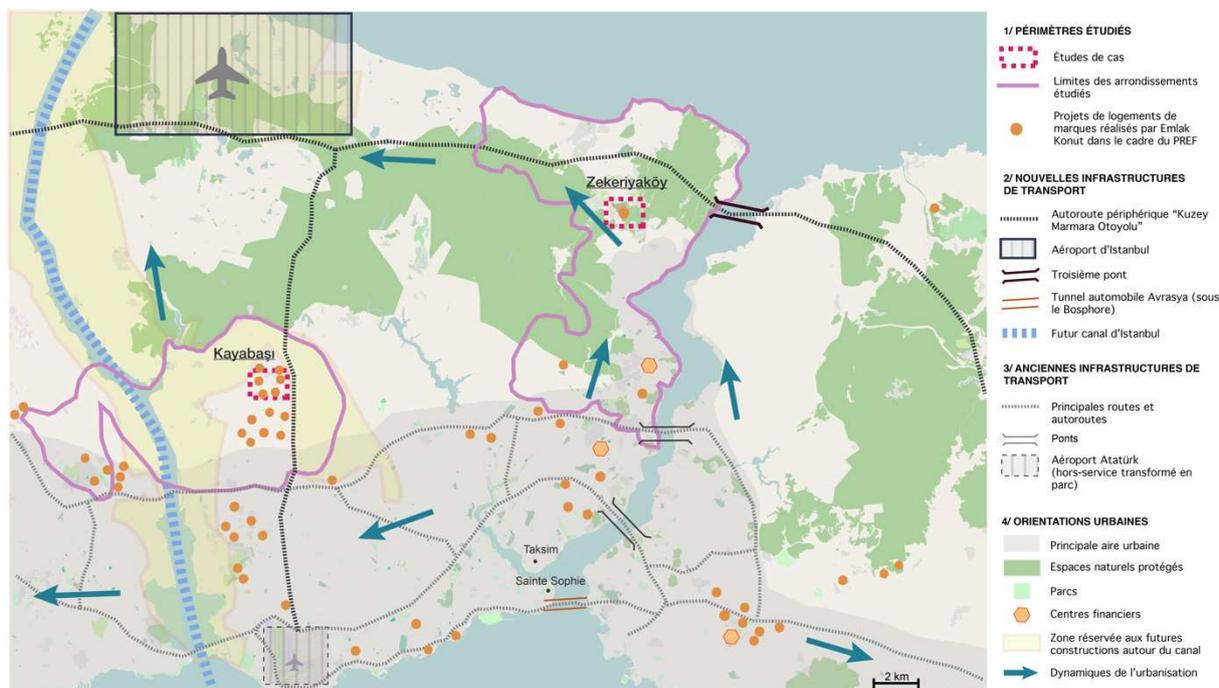


Source : F. Hervet, décembre 2020

Emlak Konut publie également un ensemble de documents dédiés aux *yatirimci ilişkileri* (relations investisseurs) : rapports d'activité, bilans financiers, rapports d'évaluation foncière et immobilière et rapports mensuels du secteur immobilier. La présence de ces sources, abondantes et fiables, constitue un excellent support pour mes études de cas. Grâce à ces documents, je retrace l'historique de chaque projet, de la mobilisation du foncier public par l'entité publique, au lancement de la construction. Cela permet d'identifier les acteurs publics

et privés impliqués dans le montage opérationnel, la façon dont ils négocient le foncier, les règles de construction et les équipements publics à réaliser. Quand les informations manquent, ou pour les préciser, je les complète avec d'autres rapports, de la presse ou en interrogeant directement les acteurs concernés. Deuxièmement, la majorité des terrains publics vendus pour une opération de PREF sont cédés à Emlak Konut. Ce dernier est ainsi le plus grand opérateur sur la région d'Istanbul. Entre 2010 et 2022, Emlak Konut a déjà construit 106 853 logements de marque dans le cadre du PREF⁴⁹. Ces logements sont répartis en 91 projets. 81% de ces logements, soit 86 787 unités, sont réalisés uniquement dans l'agglomération stambouliote, le reste étant essentiellement réparti entre la ville d'Ankara et d'Izmir. Parmi les 76 projets pilotés par Emlak Konut dans la région d'Istanbul, deux retiennent mon attention : « KÖY » dans le quartier de Zekeriyaköy et « Nidapark » dans le quartier de Kayabaşı (Carte 1).

Carte 1. Localisation des études de cas et des projets en PREF d'Emlak Konut dans le contexte de transformation des périphéries d'Istanbul



Source. F. Hervet, novembre 2022

Plusieurs éléments contextuels sont à l'origine de ce choix :

- Premièrement, ces deux projets sont emblématiques de la façon dont TOKİ valorise son foncier public par la production de logements haut de gamme. Ils illustrent parfaitement la mise en place du PREF et ses enjeux en matière de création et de captation de la rente foncière, bien que ce soit deux projets différents, tant du point de vue du régime foncier

⁴⁹ Pour plus de détail, voir le tableau en annexe 4 présentant la liste des projets immobiliers réalisés par Emlak Konut avec le PREF entre 2010 et 2022.

public mobilisé, que de l'échelle du projet. En effet, KÖY est réalisé sur un terrain d'origine militaire tandis que Nidapark est construit sur un terrain d'État. Ce dernier s'inscrit dans un projet d'ensembles dans lequel Emlak Konut construit intégralement un quartier ex-nihilo. Ils sont aussi représentatifs des projets de logements de marque développés par TOKİ et Emlak Konut en dehors du centre urbain de la métropole. En effet, même s'ils ne sont pas situés dans les lointaines périphéries de la métropole, ils sont néanmoins en dehors de l'aire urbaine principale de la ville, à proximité des nouvelles infrastructures de transport, et tout particulièrement proche du troisième autoroute périphérique, *Kuzey Marmara Otoyolu* (KMO). Pour vérifier notre première hypothèse, il est nécessaire d'étudier le développement résidentiel dans ces territoires en proie à de profondes mutations urbaines résultant des mégaprojets de transport (canal, KMO, troisième aéroport).

- Deuxièmement, la qualité et la quantité des sources rassemblées me permettent d'analyser les outils juridiques de mobilisation et de transformation des terrains publics mais également de reconstituer le bilan financier des deux opérations. L'accès aux rapports d'Emlak Konut sur les deux projets, aux faisabilités techniques, juridiques et financières est aisé. Des entretiens avec les acteurs impliqués dans les deux projets (promoteurs, TOKİ, Emlak Konut, municipalités d'arrondissement) et intéressés par ces derniers (la Chambre des Urbanistes d'Istanbul, des associations urbaines, des agents immobiliers) enrichissent ce corpus. Les polémiques autour de KÖY et l'ampleur du quartier dans lequel s'inscrit Nidapark (nous y reviendrons) provoquent une forte médiatisation de ces deux projets et favorisent l'émergence d'informations supplémentaires *via* la presse.
- Troisièmement, une connaissance préalable des quartiers dans lesquels ces deux projets s'inscrivent a renforcé ce choix. Le projet KÖY est situé au nord de l'arrondissement de Sarıyer, territoire sur lequel portait déjà mes enquêtes de terrain en Master 1. L'accès au quartier de Zekeriyaköy, dans lequel se situe KÖY, m'est familier. J'habite depuis quelques années dans un quartier voisin, dans lequel j'ai également passé, lors de séjours familiaux, une partie de ma jeunesse. J'observe son évolution : l'ouverture à l'urbanisme des terrains agricoles et forestiers et la construction de résidences sécurisées haut de gamme. Classiquement, les petits élevages fermiers et les activités de maraîchage ont été remplacés par des franchises internationales (Starbucks, Carrefour, Burger King, etc.) et des équipements privés pour répondre aux besoins d'une nouvelle population (écoles privées, salle de sport, restaurants, etc.). Cette observation de long terme me permet de mieux appréhender les difficultés d'accès au foncier (prix élevés des terrains et des logements et forte concurrence entre les promoteurs immobiliers) et de comprendre pourquoi la présence d'une grande parcelle publique représente une

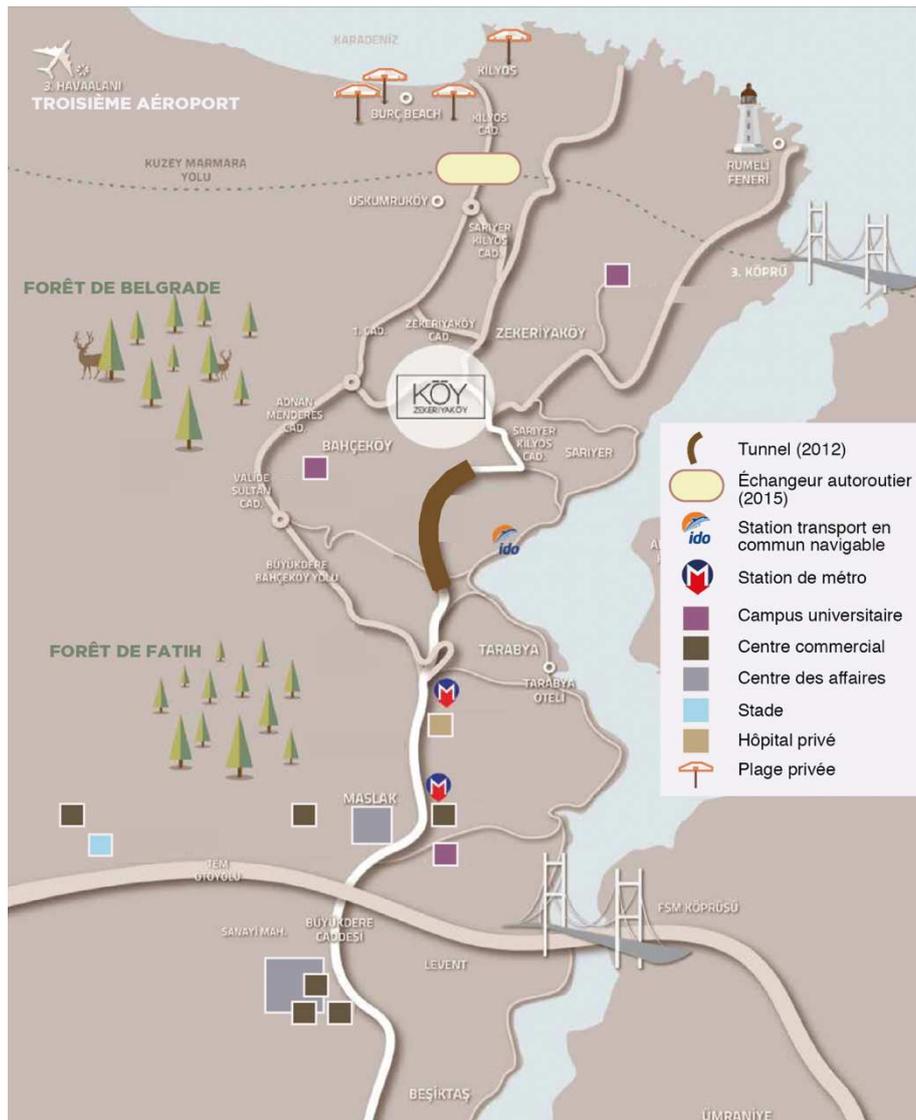
véritable aubaine pour TOKİ et Emlak Konut. J'ai aussi fait valoir le réseau de connaissances de mes proches avec les responsables de l'urbanisme de la municipalité de Sarıyer pour obtenir un accès privilégié aux informations sur le projet KÖY. Concernant le projet Nidapark, localisé dans le quartier nord de Kayabaşı, les raisons diffèrent. Il est situé dans l'arrondissement de Başakşehir, véritable laboratoire urbain où, depuis les années 1990, l'État planifie des opérations de logements (surtout sociaux) et d'équipements publics de grande envergure, grâce à la forte disponibilité de terrains publics urbanisables. Beaucoup de chercheurs, sociologues, urbanistes, géographes, étudient le développement des villes nouvelles, plus communément appelées en Turquie « villes satellites » (*uydu kent*) et leurs sources constituent une véritable porte d'entrée pour étudier ce territoire. Kayabaşı est aussi un territoire très important pour TOKİ et Emlak Konut puisque depuis 2012, ils ont déjà réalisé une dizaine de projets immobiliers en PREF dans le périmètre étudié. Et surtout, Emlak Konut est aussi le financeur de plusieurs équipements publics dans le quartier. Pour vérifier la seconde hypothèse, je dois détailler la façon dont le PREF contribue à financer ces équipements et comment les équipements en question contribuent à valoriser les logements de marque.

1. Le PREF dans un quartier résidentiel : l'exemple du projet KÖY à Zekeriyaköy

KÖY signifie en turc « campagne » ou « village ». Les promoteurs de ce projet misent sur les caractéristiques « villageoises » de Zekeriyaköy. Encerclé par le Bosphore, la mer Noire, les forêts de Belgrade et de Mavramoloz, ce territoire bénéficie d'un cadre encore naturel. Comme abordé plus haut, Zekeriyaköy et ses quartiers voisins connaissent depuis les années 1990 un fort développement résidentiel basé sur le modèle de la « *gated-communities* » (résidences fermées) et dédié à la classe aisée stambouliote désireuse de quitter les centres urbains pour se réfugier dans un environnement sécurisé en périphérie⁵⁰. Le lieu d'implantation de la résidence est au centre des nouveaux réseaux de transport, de l'échangeur qui relie la zone à KMO, du troisième aéroport et surtout, du tunnel routier ouvert en 2012, offrant une liaison rapide vers le centre des affaires de Maslak, bassin d'emplois des cadres du quartier (Carte 1 et Carte 2).

⁵⁰ Le chapitre 5 revient plus en détail sur l'émergence de ce style d'habitat, en soulignant notamment le rôle des acteurs et des terrains publics dans le développement de ces résidences sécurisées.

Carte 2. Localisation de KÖY : une centralité au nord d'Istanbul



Source : fascicule promotionnel du promoteur Siyahkalem, modifications apportées par F. Hervet, novembre 2022

Bien que 10,3% de l'arrondissement relève de la propriété publique⁵¹, les projets de TOKİ y sont rares. Le chapitre 4 revient plus en détail sur l'émergence de ce style d'habitat, en soulignant notamment le rôle des acteurs et terrains publics dans le développement de ces résidences sécurisées. L'entreprise publique ne dispose alors d'aucune réserve foncière sur cette partie du territoire. KÖY est ainsi l'un des premiers projets de TOKİ et d'Emlak Konut dans le secteur. Le projet commence en 2006 lorsque le ministère de la Défense transfère à TOKİ une parcelle de 50 ha. Cinq années plus tard, Emlak Konut achète le terrain à TOKİ et lance un

⁵¹ D'une surface de 15 813 ha, l'arrondissement compte 1 629 ha de foncier public, dont 847 ha de Hazine, 585 ha de foncier appartenant à l'arrondissement de Sarıyer, et 187 ha de terrain issus des fondations pieuses et enfin 255 ha de foncier militaire. Source : carte de la répartition de la propriété foncière dans l'arrondissement de Sarıyer, délivrée par un responsable de l'urbanisme en mai 2015 et disponible en annexe 5.

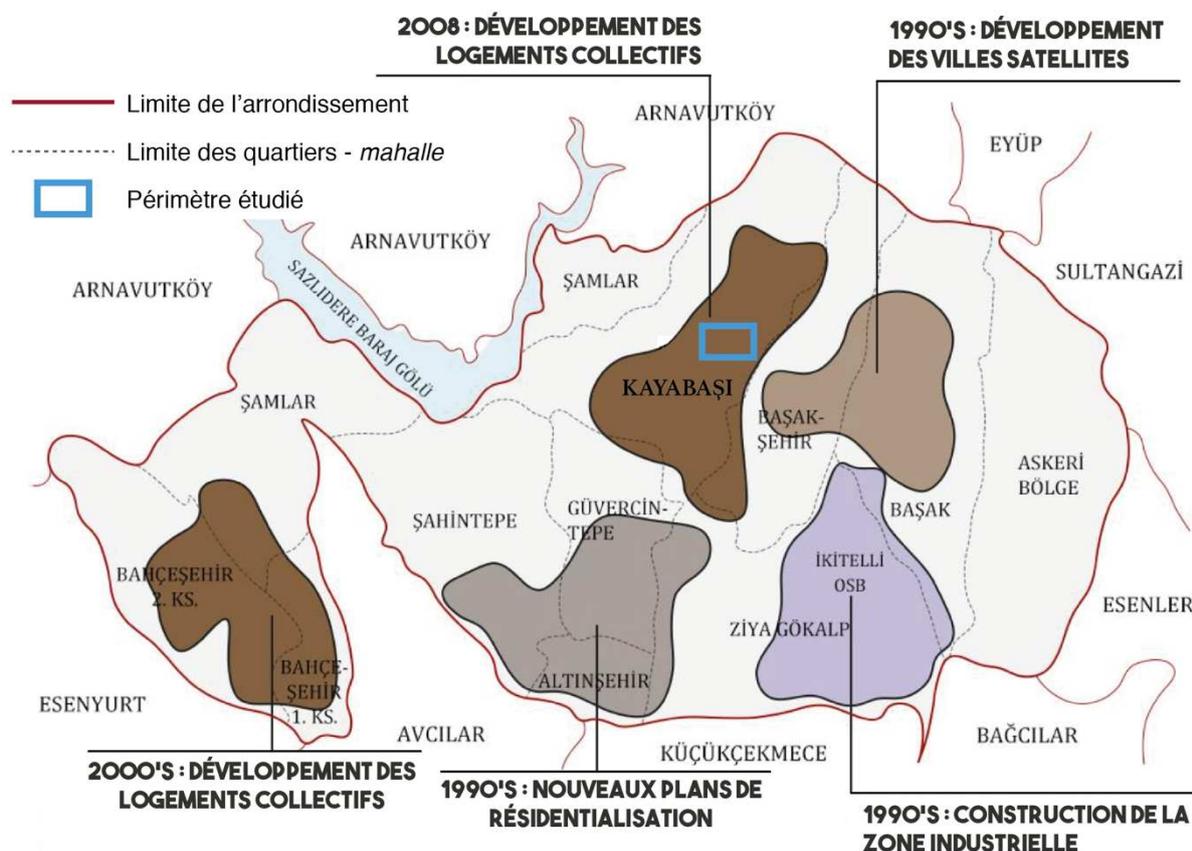
appel d'offres remporté par le promoteur Siyahkalem. Dans le cadre du PREF, ce dernier propose la construction de 1 180 logements, 84 commerces et 43 bureaux pour des recettes estimées à 1,45 milliards de ₺ et dont 32,25% des bénéficiaires seront reversés à Emlak Konut. KÖY figure parmi les premiers projets de logement d'Emlak Konut construits dans le cadre du PREF et c'est aussi celui qui rencontre le plus de difficultés puisqu'à l'heure actuelle (été 2023), il reste inachevé. La forte inflation provoquée par la crise économique de 2018 conduit à une hausse du prix des matières premières et augmente ainsi le coût de construction et les dépenses du projet. En 2020, le promoteur Siyahkalem abandonne le projet. Emlak Konut est contraint de sélectionner un nouveau promoteur. Le projet prend du retard, il est alors difficile d'avoir une vision globale du montage financier dans sa temporalité. Au final, les données sont rassemblées pour l'ensemble des étapes financières du projet, à l'exception de la dernière. Mais celle-ci ne concerne que 52 logements, son impact dans l'analyse financière, sans être négligeable, reste toutefois modéré.

2. Le PREF dans un projet d'ensemble : l'exemple du projet Nidapark à Kayabaşı

Kayabaşı est un des quartiers de Başakşehir, arrondissement dans lequel Recep Tayyip Erdoğan expérimente les premières « villes satellites » (*uydu kent*) sous sa mandature à la municipalité d'Istanbul (1994-1998). Si l'objectif premier est de produire des grandes opérations de logements collectifs (Carte 3), Recep Tayyip Erdoğan porte aussi l'ambition de promouvoir une ville de « l'Ordre juste » et « plus conforme aux valeurs de l'« Islam turc » », dont la conception urbaine « par les promoteurs de Başakşehir devait se situer à la fois dans les formes urbaines et dans les modes de vie » (Pérouse, 2014, p.85). KİPTAŞ, l'entreprise municipale de construction et maître d'œuvre du projet, bénéficie alors d'investissements financiers de la part des communautés religieuses qui soutiennent la démarche du maire d'Istanbul (Çavdar, 2016a). Recep Tayyip Erdoğan nomme Erdoğan Bayraktar à la tête de KİPTAŞ, un promoteur initialement spécialisé dans les coopératives de logements. KİPTAŞ dispose alors d'un portefeuille de terrains municipaux, qu'elle peut compléter en achetant des parcelles appartenant au Trésor, ou en par l'expropriation des propriétaires privés. Entre 1996 et 1999, KİPTAŞ construit 5 308 logements destinés à la vente et qui, selon Çavdar (2016a), auraient permis à RTE de consolider le soutien électoral des ménages conservateurs à revenus moyens et devenus primo-accédants dans les nouvelles résidences (Çavdar, 2016a). Très vite, Başakşehir devient l'exemple phare des nouveaux centres urbains développés en périphérie de la métropole. « Nouveau centre » car l'arrivée du métro en 2013 et l'aménagement d'équipements publics et de services à proximité de chaque zone résidentielle propulse ce

territoire, tout en étant un arrondissement périphérique, au rang de « ville satellite » à part entière et autonome (Pérouse, 2014).

Carte 3. Le développement résidentiel de Başakşehir des années 1990 à aujourd'hui



Source : TOKİ, avril 2022, modifications apportées par F. Hervet, novembre 2022

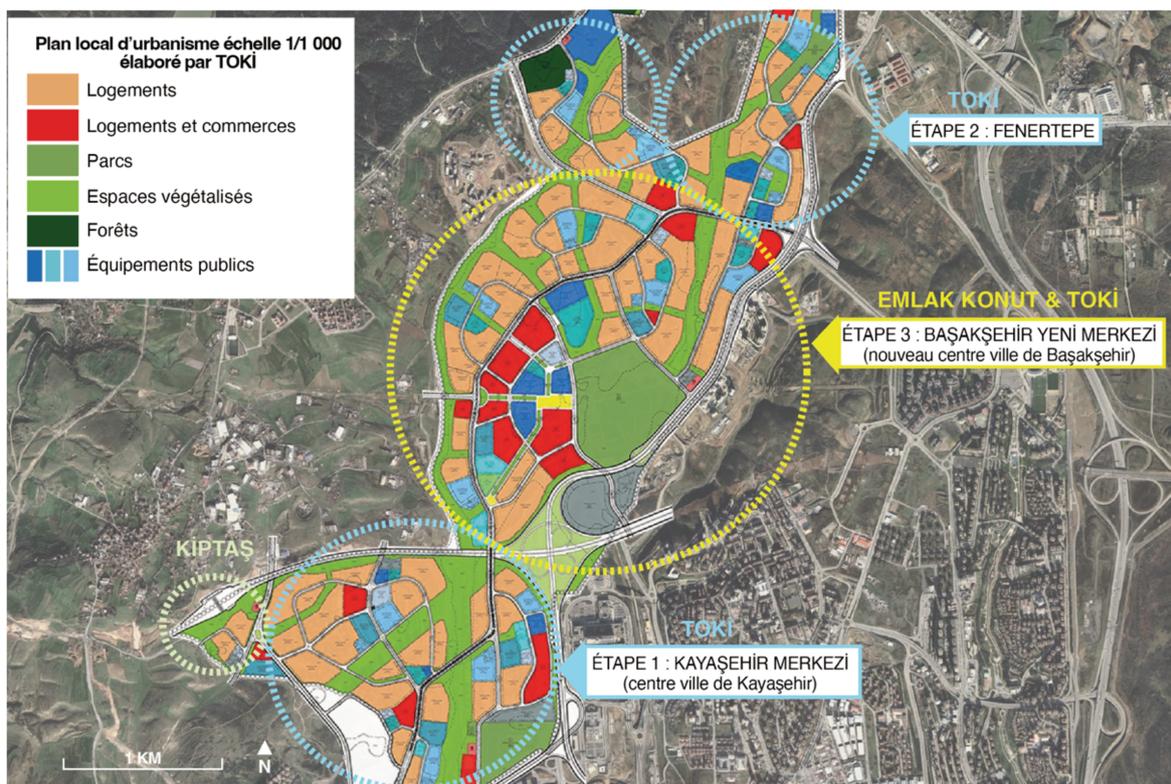
En 2006, TOKİ exproprie 1 500 ha agriculteurs lui permettant d'être propriétaire, avec les terrains du Trésor, des 2/3 de Kayabaşı (Çavuşoğlu & Strutz J, 2019). C'est seulement à partir de 2007 que le développement résidentiel de Başakşehir s'étend à Kayabaşı. Les plans d'aménagement n'auront de cesse d'être modifiés, tiraillés par la volonté des acteurs publics de voir en Kayabaşı simultanément une zone dense de développement urbain et un modèle de « ville écologique »⁵². Le premier plan d'urbanisme, *Kayabaşı Gecekondu Önleme Bölgesi* (zone de prévention des bidonvilles à Kayabaşı)⁵³, élaboré par TOKİ et validé par le conseil municipal d'İBB le 28 février 2007, envisage des densités très élevées pour impulser la

⁵² Pour l'ancien président de TOKİ de 2009 à 2014, Mehmet Ergün Turan, Kayabaşı figurerait parmi les 4 territoires les plus importants d'Istanbul. Avec un objectif de construction de 60 000 logements pour loger 250 000 personnes, Kayabaşı témoignera de l'attention portée aux espaces verts, parcs et écoles pour fonder une « ville écologique » utilisant l'énergie solaire et l'eau de pluie. Voir l'article de Bayar Bayan « *Süslme Yeni, Mantık Aynı* » - [« Nouvelle décoration, nouvelle identité »], *Arkitera*, 19/01/15.

⁵³ Ce plan est élaboré dans le cadre la loi n°775 du 30 juillet 1966 qui autorise TOKİ à développer les plans d'aménagement pour produire du logement collectif.

construction de logements collectifs (TMMOB, 2009)⁵⁴. Quelques mois plus tard, l'IMP (*İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi* - Centre de planification métropolitaine et de design urbain d'Istanbul), propose un nouveau plan de zonage mais il est rejeté par l'İBB en raison de l'implantation d'un cimetière dans la zone militaire au nord de Kayabaşı (TOKİ, 2022). Dans le cadre de la journée mondiale de l'habitat dédiée aux « villes harmonieuses », Erdoğan Bayraktar, devenu entre-temps Président de TOKİ, présente le 8 octobre 2008 les nouveaux plans de Kayabaşı élaborés avec une équipe d'experts formée d'urbanistes, de géomètres et d'avocats (Carte 4). L'abaissement des densités, l'augmentation des surfaces végétalisées et des équipements publics et la suppression des voies sans issues sont supposés apporter plus de respect aux « formes urbaines et architecturales »⁵⁵. TOKİ poursuit sa volonté d'ériger Kayabaşı en modèle de ville internationale, basée sur les besoins sociaux, la protection de l'environnement naturel et l'efficacité énergétique lorsqu'il lance en février 2009 un concours architectural avec pour thème « Kayabaşı ville durable » (Arik, 2018).

Carte 4 : De Kayabaşı « centre ancien » au Kayaşehir « nouveau centre-ville » : la création d'une ville satellite conçue par TOKİ et Emlak Konut



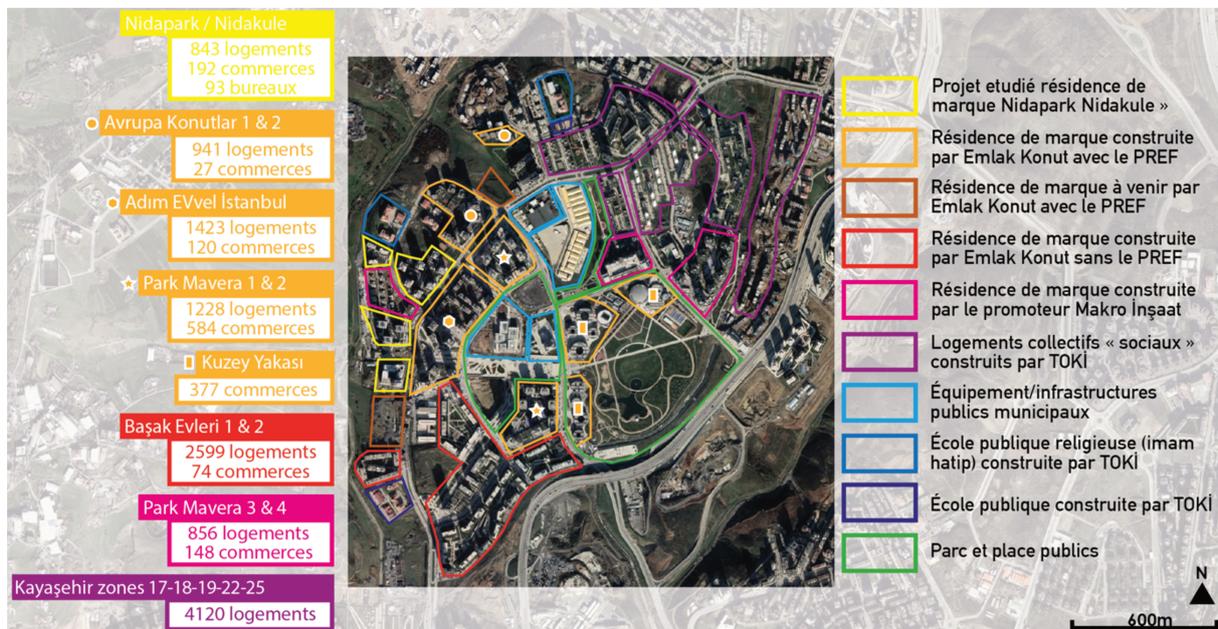
Source : TOKİ, 2022 et Arik, 2020. Réalisation : F. Hervet, novembre 2022.

⁵⁴ TMMOB est la Chambre des architectes et des ingénieurs en Turquie.

⁵⁵ « Kayabaşımda Sil Baştan » - [« À Kayabaşı table rase du passé »], *Arkitera*, 24/10/2008.

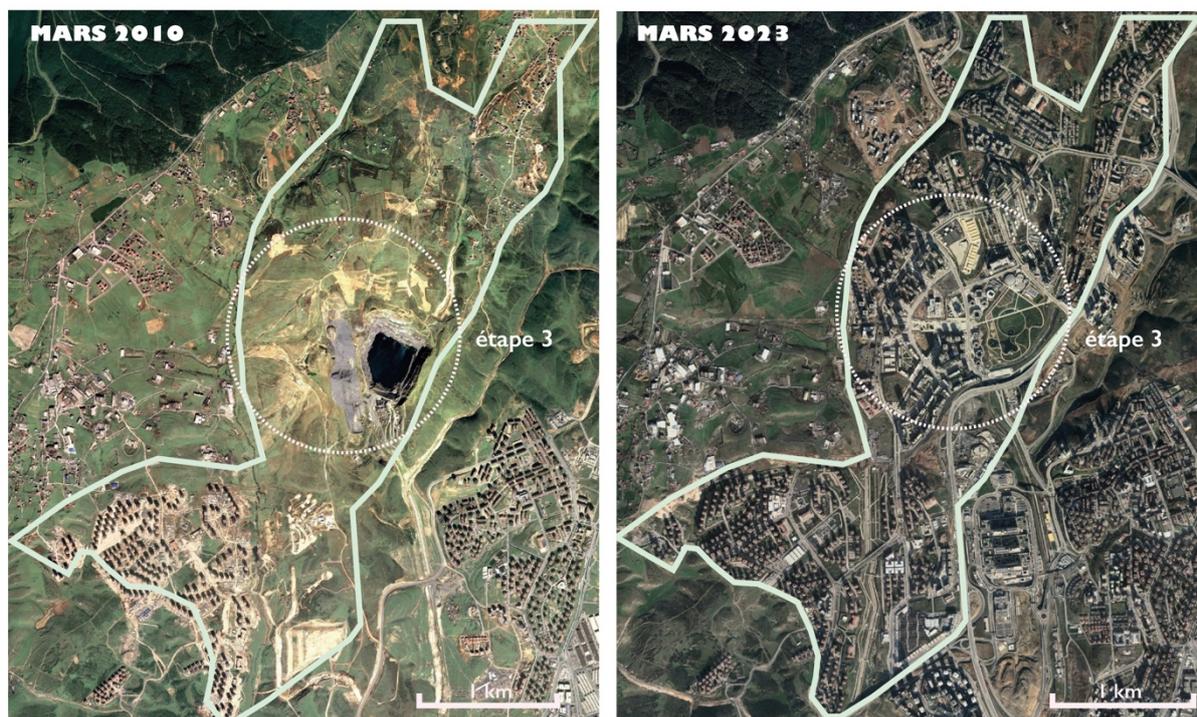
Pour autant, l'objectif initial de TOKİ d'utiliser les immenses réserves de fonciers publics pour produire du logement collectif à « vocation sociale » est, depuis les années 2010, largement détourné comme en témoigne le transfert d'une partie de son patrimoine à Emlak Konut pour la construction de logements de haut standing. C'est tout particulièrement le cas dans notre périmètre d'étude. Emlak Konut a construit 7 résidences de marque en PREF, soit 4 435 logements de luxe (Carte 5). Par conséquent, un processus de forte valorisation foncière est à l'œuvre. TOKİ et Emlak Konut utilisent le PREF pour valoriser les terrains publics et capter cette plus-value foncière. En 2023, le nouveau quartier de Kayabaşı comptabilise 12 000 logements achevés ou en voie de construction. 10 ans plus tôt, cet espace était totalement non bâti (Carte 6).

Carte 5. Le nouveau quartier résidentiel de Kayabaşı : vers la « haut-gammisation » des projets immobiliers



Réalisation : F. Hervet, octobre 2022. Fond de carte : Google Earth, 2022.

Carte 6. La création d'un quartier résidentiel à Kayabaşı en seulement 10 ans



Source : Google Earth, 2010 et 2023

Enfin, les services municipaux de l'arrondissement ont été transférés dans les nouveaux bâtiments de la place publique. Cette place de 60 000m² est deux fois plus grande que celle de la place Taksim et marque la volonté des acteurs publics de déplacer les centralités de l'arrondissement (ce quartier s'appelle d'ailleurs « le nouveau centre de Başakşehir ») et de la métropole en direction des périphéries (Arik, 2020 ; Pérouse, 2014). L'attractivité annoncée de ce nouveau centre urbain vise à stimuler la valeur des terrains publics et le prix des logements pour lesquels la captation des plus-values foncières et immobilières est rendue possible par le PREF. Avec 4 projets immobiliers, le promoteur privé Makro İnşaat est localement l'un des plus gros bénéficiaires de la redistribution des rentes foncières publiques pour avoir décroché 4 contrats en PREF (Park Mavera 1, 2, 3 et 4). Le promoteur Tahincioğlu n'est pas en reste. Fidèle collaborateur d'Emlak Konut, avec qui il a déjà construit près de 3 000 logements à Istanbul, Tahincioğlu réalise à Kayabaşı Nidapark/Nidakule, un projet de 843 logements, 56 commerces et 192 bureaux. Au départ, il s'agit de quatre parcelles d'une superficie totale de 7,7 ha que TOKİ vend à Emlak Konut en juin 2014. Dans le cadre d'un appel à projets lancé en décembre 2016, le promoteur Tahincioğlu est sélectionné par Emlak Konut. Dans le secteur de Kayabaşı, j'ai choisi de me concentrer sur ce projet car c'est celui pour lequel j'ai eu accès à le plus de données (notamment un entretien avec le directeur au développement des affaires et des investissements chez Tahincioğlu).

Conclusion. Étudier les projets de marque avec PREF : complexités et limites

Il existe une multitude de projets immobiliers avec « partage des recettes ». Il est donc nécessaire de choisir des projets résidentiels à la fois emblématiques, en termes de transformation et de valorisation du foncier public, et disposant de suffisamment de données pour reconstituer les bilans financiers. Avec les informations disponibles et mon expérience de la promotion immobilière, j'ai tenté de reproduire, pour chaque projet étudié, un compte à rebours. Parfois, les données relatives à une dépense peuvent être approximatives. Dans ce cas, j'ai veillé à le préciser et à l'inclure seulement si cette information ne déstabilisait pas l'équilibre du bilan opérationnel. L'objectif premier est de cerner les mécanismes de valorisation du foncier public induits par le PREF et la façon dont les acteurs se répartissent et redistribuent les bénéfices du projet.

III. Les Matériaux de l'enquête et conditions du terrain à Istanbul

Notre enquête est essentiellement qualitative. Elle se base sur des informations tirées d'entretiens, informels ou semi-directifs, sur la participation à des événements organisés par les professionnels de l'immobilier et sur l'étude de documents variés (presse, archives, rapports, etc.). Cette enquête de terrain se déroule en trois temps : une première phase exploratoire (2016), une seconde dédiée au terrain et à la récolte de données (2017-2018-2019) et une dernière phase de mise à jour des informations durant la période de rédaction (2021-2023).

1. Le protocole de l'enquête qualitative

La récolte de données qualitatives par étude de cas affiche des limites. Bien que le PREF présente un cadre formel où chaque partie-prenante endosse un rôle clairement défini dans le projet, des incompréhensions peuvent surgir dans l'analyse historique des projets : quelle est l'origine de la propriété foncière ? Pourquoi le plan d'urbanisme a été révisé au cours du projet ? Pour quelles raisons le promoteur s'est-il retiré du PREF ? Les données provenant des documents de travail et issues d'entretiens complètent ces lacunes.

1.1. Les documents de travail

Différents documents sont mobilisés pour analyser mes études de cas et la maîtrise du foncier public pour le logement (Tableau 2). J'ai d'abord consulté un ensemble de documents de nature

opérationnelle. J'ai parcouru les rapports d'activités d'Emlak Konut (de 2010 à 2022) et des promoteurs. J'ai aussi analysé les rapports d'évaluation foncière et immobilière commandés par Emlak Konut auprès des agences spécialisées pour estimer la valeur du foncier qu'il souhaitait acheter auprès de TOKİ. En revanche, les rapports d'activité des entreprises publiques de construction et de TOKİ ne sont pas rendus publics. J'ai parfois eu accès en ligne aux appels d'offres ou aux listes de mise en vente des terrains publics. En second lieu, j'ai consulté des documents de nature réglementaire et généralement publiés sur le site du MEU (documents d'urbanisme et plans de zonage). Sur le site de la Direction Générale de la Propriété Nationale (DGPN), en turc, *Milli Emlak Genel Müdürlüğü*, j'ai eu accès aux rapports annuels pour consulter les recettes issues de la privatisation des terrains publics. Enfin, j'ai consulté d'une part les documents des conseillers en immobilier et d'autre part de l'Institut de Statistiques de Turquie, TÜİK (*Türkiye İstatistik Kurumu*) pour avoir des informations sur le logement, telles que l'évolution du prix de vente et du taux d'écoulement, le profil des acheteurs et le nombre de construction. Enfin, j'ai utilisé les documents de la Chambre des Urbanistes (bulletins d'information, études d'impacts), les archives de l'OUI et j'ai suivi les informations relayées par les associations urbaines sur leur blog.

Tableau 2. Les différents types de données du corpus documentaire

OPÉRATEURS		
Emlak Konut	TOKİ	Promoteurs immobiliers
Rapports d'activité Rapports d'évaluation Brochures promotionnelles	Offre de mise en vente du foncier Brochures promotionnelles	Rapports d'activité Rapports d'évaluation Brochures promotionnelles
COLLECTIVITÉS ET MINISTÈRES		
Municipalités d'arrondissement	Municipalité du Grand İstanbul	ministères : MEU et ministère des Finances
Plan Directeur (Uygulama İmar Planı) Annuaire de la ville - SIG - (kent rehberi)	Plan d'Aménagement Environnemental (Çevre Düzeni Planı) - Plan Directeur (Nazım İmar Planı)	Rapports d'activité Textes juridiques Appels à projet
CONSEILLERS ET EXPERTS EN IMMOBILIER		
Eva Gayrimenkul, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, autres conseillers en investissements	Analystes du marché GYODER, REIDIN, TUİK	Conseillers internationaux : PwC, JLL, ULI, Deloitte, etc
Notes trimestrielles Rapports sur le logement (prix, écoulement, évolution, etc.)	Indicateurs sur l'immobilier (prix, écoulement, évolution, etc.) Indices des prix Statistiques sur le logement	Études et recherches
AUTRES		
Chambres des Urbanistes, des Architectes et des Ingénieurs forestiers	Observatoire Urbain d'Istanbul	Associations urbaines
Études d'impacts Bulletins mensuels Publications scientifiques Rapports annuels (Istanbul Kent Almanağı)	Archives de l'OUI : prospectus, brochures promotionnelles de projets, etc. Actualités de l'OUI 2003-2006 Comptes rendus d'excursion	Notes de blog Études d'impacts

Source : F. Hervet, octobre 2019

1.2. Les entretiens

Les entretiens menés ont deux objectifs. D'une part analyser « le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques, aux événements dont ils ont pu être les témoins actifs » (Blanchet & Gotman, 2007, p. 24). D'autre part, obtenir des informations absentes des sources écrites. Pour les entretiens dit semis-directifs⁵⁶, chaque rendez-vous était planifié en amont, ce qui m'a permis de préparer une grille de questions précises. J'ai également réalisé une quarantaine d'entretiens informels, principalement avec des agents immobiliers, mais aussi avec les habitants des quartiers étudiés. J'ai interrogé trois types d'acteurs. D'abord des professionnels de l'immobilier du secteur privé : des promoteurs, des agences d'urbanisme, des agents

⁵⁶ La liste des acteurs interrogés est disponible en annexe 6.

immobiliers ou des conseillers en investissement immobilier. Je me suis entretenue avec les acteurs institutionnels en charge des questions urbaines et foncières, TOKİ, Emlak Konut, le MEU, mais aussi des responsables de l'urbanisme des municipalités d'arrondissement. Enfin, j'ai rencontré des spécialistes de l'urbain et des questions foncières : des universitaires, des urbanistes et des architectes de TMMOB (Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği- Union des Chambres des Ingénieurs et Architectes de Turquie), mais aussi des membres d'associations de luttes urbaines.

Il faut revenir sur le déroulement de quelques entretiens afin de mesurer leur portée sur les résultats. Ceux réalisés auprès d'Emlak Konut et de TOKİ furent essentiels pour cerner le mécanisme opérationnel du PREF et obtenir des informations plus précises sur mes cas d'étude. La rencontre avec le directeur de la transformation urbaine à Emlak Konut est déterminante. Il réalisait en parallèle une thèse sur la gestion durable des terres et des projets écologiques à Istanbul. Doctorant lui-même, il comprit rapidement mon besoin et accepta de me livrer ses connaissances. Il était sous la direction d'une professeure spécialiste des montages opérationnels publics et privés à Istanbul qui avait également accepté de répondre à mes questions. Nul doute que ces points communs entre nous ont contribué au fait qu'il accepta de m'accorder 9 heures au total, sur trois rendez-vous. Nous sommes revenus sur les bilans financiers d'Emlak Konut (coûts de constructions, montant des taxes, montant des marges), les outils pour acquérir le foncier mais aussi sur sa collaboration avec TOKİ et le promoteur. La personne d'Emlak Konut m'a également recommandé un ami à lui, le directeur du développement chez Tahincioglu, le promoteur immobilier chargé de la réalisation du projet Nidapark. J'ai également rencontré à deux reprises le directeur de la production foncière à TOKİ. Il avait en charge le développement foncier et la production de logements sur le territoire d'Istanbul, mais aussi sur 34 autres départements de la Turquie. Son objectif était d'acquérir du foncier privé ou public occupé illégalement, de gérer le portefeuille foncier du Trésor pour réaliser des opérations mais aussi de déterminer les fonciers vendus à Emlak Konut pour les projets de luxe. C'était sans aucun doute la personne la mieux placée pour répondre à mes questions. La seconde fois que je rencontrai mon interlocuteur chez TOKİ, il avait entre-temps été promu au poste de président de la branche Immobilier. Son nouveau statut lui a laissé moins de temps à m'accorder car notre entretien était sans cesse interrompu : des contrats à signer, des coûts de téléphone de ses prospecteurs fonciers sur le terrain et le souci de faire vite, chaque seconde étant comptée. Diplômée de l'Université Technique d'Istanbul en Urbanisme, il lui arrivait d'intervenir dans son ancienne école pour enseigner aux étudiants les politiques foncières selon TOKİ. Nos entrevues se sont interrompues au moment où le nouveau maire d'Istanbul, Ekrem İmamoğlu, du parti d'opposition à l'AKP, le nomma en 2019 président de l'entreprise de construction municipale KİPTAŞ.

La majorité des entretiens a été réalisée dans le lieu de travail de l'interlocuteur, ce qui a permis une meilleure « compréhension de l'univers social de l'interviewé » (Blanchet & Gotman, 2007, p. 19). Comme j'ai rencontré les responsables de l'urbanisme dans les bureaux des municipalités, j'ai pu obtenir sur place des documents de travail (plans et cartes). Le contexte dans lequel travaille l'interviewé révèle aussi des informations qui peuvent nourrir notre analyse. Par exemple, le siège social de TOKİ est sans artifice, le bâtiment est sobre et colle à l'image fantasmée d'une entreprise d'utilité publique. Le bureau du directeur de la production foncière est simplement décoré d'un portrait d'Atatürk, d'un drapeau turc et le siège social de TOKİ se trouve à Halkalı, un quartier dont la construction a été pilotée par l'Administration Publique. Le siège social d'Emlak Konut est plus « clinquant », moins austère et pourvu d'une décoration néo-ottomane avec dorure. Le quartier dans lequel est localisé le siège social d'Emlak Konut est en effervescence. En face il y a le centre commercial WaterGaden, ouvert en 2016 et le projet Ataşehir Metropol qui comprend 800 000m² de plancher pour des logements, des bureaux et des boutiques, avec une tour de 300 mètres. Emlak Konut pilote plusieurs opérations immobilières dans le quartier (logements, équipements publics). Le siège social du promoteur Tahincioğlu, un des principaux collaborateurs d'Emlak Konut pour le PREF, est d'ailleurs situé à quelques mètres. Lors de mes entretiens, il est arrivé que des individus, souvent des propriétaires, de Kayabaşı notamment, entrent à l'improviste dans le bureau. Par exemple, au siège d'Emlak Konut deux hommes ont demandé à rencontrer le directeur avec lequel je m'entretenais pour négocier la modification du tracé d'une route qui passait sur leur parcelle. Idem lors de ma première rencontre avec mon interlocuteur chez TOKİ, trois hommes, venaient négocier le rachat de leur propriété, elle aussi située à Kayabaşı, avec TOKİ. Le directeur leur a répondu fermement « Votre bien est illégal non ? Alors estimez-vous heureux que l'on vous propose quelque chose ». J'ai rencontré la même situation lorsque je m'entretenais avec les responsables de l'urbanisme de la municipalité de Gaziosmanpaşa. L'introduction spontanée de ces « propriétaires occupants » au cours de l'entretien m'a permis d'obtenir des informations supplémentaires sur la mobilisation des terrains publics occupés illégalement pour construire des logements.

1.3. Les événements de la promotion immobilière en Turquie

Des données sont aussi recueillies lors des tables rondes, des conférences et des salons de l'immobilier. Au départ, je n'avais pas intégré ces événements à mon protocole d'enquête mais ils m'ont fourni des informations utiles pour ma recherche (Tableau 3). En effet, ces événements sont l'occasion d'échanges entre acteurs de l'immobilier pour, entre autres, améliorer les ventes de logements (pour ce qui concerne l'immobilier résidentiel). Les acteurs publics de

l'aménagement urbain et les opérateurs privés expriment, par exemple, leurs besoins respectifs pour faciliter la construction ou l'investissement (Guironnet & Halbert 2014). Ce sont aussi des lieux où se diffusent les modèles urbains et où l'on s'inspire de l'étranger (Bourdin & Idt, 2016). Des professionnels de l'urbain et des investisseurs internationaux viennent donner des conseils aux acteurs de l'immobilier turc pour améliorer les performances du logement de marque. J'ai donc assisté aux tables rondes organisées par la revue *Gayrimenkul Türkiye*, qui réunit des professionnels de l'immobilier (promoteurs, banquiers, agences d'urbanisme, etc.). La deuxième table ronde à laquelle j'ai assisté, « l'immobilier dans l'œil des banquiers », a nourri ma recherche. Elle évoquait le premier projet « titrisé » réalisé à Kayabaşı par TOKİ. Les conclusions tirées de l'échec de la titrisation immobilière en Turquie et le manque d'intérêt des investisseurs étrangers dans l'immobilier turc, lié à une présence encore trop faible « d'outils liquides » (fonds d'investissement cotés), m'a aidé à mieux cerner les enjeux sur la financiarisation du logement en Turquie.

GYODER, l'association des investisseurs et des promoteurs, réunit les acteurs du milieu autour de conférences dédiées à l'analyse du marché immobilier. En participant à deux d'entre elles, j'ai pu nouer des contacts avec des professionnels de l'immobilier résidentiel. J'ai aussi observé les relations entre les acteurs publics de l'aménagement urbain et les opérateurs privés pour mieux cerner leurs stratégies communes de construction. J'ai fréquenté quelques salons immobiliers, l'occasion de faire état des projets de logements en cours, de récupérer des brochures et surtout de rencontrer des professionnels du secteur. Je me suis rendue à quatre salons immobiliers où j'ai pu discuter avec de nombreux agents immobiliers pour avoir des informations sur le profil des acheteurs, leurs attentes et les taux d'écoulement des opérations.

Tableau 3. Liste des observations non-participantes

TABLES RONDES ORGANISÉES PAR LA REVUE GAYRIMENKUL	Date
"Transformation urbaine : expériences vécues par les municipalités et les consultants"	12/12/2017
"L'immobilier dans l'œil des banquiers"	20/02/2018
"Être un investisseur institutionnel à l'étranger"	26/04/2018
CONFÉRENCES DES PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER RÉSIDENTIEL	
"Rapport sur le futur de l'immobilier résidentiel à Istanbul – GYODER"	28/02/2018
"16ème sommet de l'immobilier : analyse de l'ADN du secteur immobilier turc"	17/04/2018
SALONS DE L'IMMOBILIER	
2ème foire de l'immobilier CNR Emlak	23/11/2017
Foire turco-arabe (Turab expo) : "Immobilier, projet, investissement et finance"	06/12/2017
Congrès mondial des villes à Istanbul	17/04/2018
12ème foire de l'immobilier : "turco-arabe"	28/04/2018
CONFÉRENCES ACADEMIQUES	
"Forum sur les terrains militaires" – Chambre des Urbanistes d'Istanbul	19/11/2016
4ème symposium sur la ville d'Istanbul	01/12/2017

Source : F. Hervet, juillet 2018

Je suis aussi restée en contact avec les spécialistes de l'urbanisme. J'ai par exemple assisté au forum sur les terrains militaires organisés par la Chambre des Urbanistes tenu quelques mois après le coup d'État manqué du 15 juillet 2016⁵⁷. L'État avait annoncé la démilitarisation des grandes villes, laissant à Istanbul de grandes emprises essentiellement non-bâties et bien situées. Plusieurs projets étudiés sont réalisés sur d'anciens terrains militaires et ce forum m'a permis d'obtenir des cartes sur le foncier possédé par le ministère de la Défense.

⁵⁷ Dans la nuit du 15 au 16 juillet 2016, une fraction de l'armée turque tente de renverser le régime d'Erdoğan. Ils sont accusés d'être liés à Fetullah Gülen, inspirateur du mouvement Gülen. L'organisation se développe dans les années 1990. Elle est constituée d'un réseau d'hommes d'affaires, d'établissements scolaires privés, d'associations locales et dispose de médias, comme le journal *Zaman*, censuré depuis. Le mouvement, infiltré dans l'armée, la justice et la police contribue à faire élire Recep Tayyip Erdoğan en 2002. Les scandales de corruption qui touchent le parti de l'AKP en 2013 amènent Erdoğan à rompre avec Gülen qu'il accuse d'avoir monté cette affaire contre lui. Cette nuit du coup d'État, quelques soldats prennent d'assaut des lieux stratégiques, notamment le pont du Bosphore. Erdoğan appelle ses partisans, sur un FaceTime diffusé par une journaliste à la télévision, à descendre dans la rue pour contrer les militaires à l'origine du putsch. Au total, 290 personnes sont mortes.

2. Les quelques difficultés rencontrées sur le terrain

Mes principales difficultés ont été de l'ordre relationnel avec quelques enquêtés, ce qui n'a pas été sans incidences sur l'investigation. Il m'a fallu adopter une certaine stratégie pour faciliter les interactions avec les opérateurs. Être familière des « us et coutumes » turques et maîtriser la langue ont été des atouts pour contourner certaines des difficultés. Finalement, contrairement à mes préjugés, le contexte politique et le climat général turc n'ont pas entravé mon terrain.

2.1. L'investigation dans un contexte politique sous tension

L'AKP gouverne la Turquie depuis novembre 2002 avec à sa tête Recep Tayyip Erdoğan, d'abord Premier ministre avant de devenir président de la République en 2014. Les premières années du pouvoir de l'AKP se distinguent par des transformations économiques et sociales modernisatrices. Le système de santé s'améliore, l'ensemble des services publics est rendu accessible au plus grand nombre, l'État engage des projets d'infrastructures de transport et construit des équipements publics (écoles, hôpitaux, complexes sportifs, etc.). Mais après plusieurs années d'exercice, le parti s'engage vers la voie de l'autoritarisme et de l'islamisme « mélangeant conservatisme culturel et moral et culte du marché, nationalisme et pragmatisme politique » (Insel, 2017, p.8). Depuis 2015, l'actualité est rythmée par des arrestations d'opposants politiques, des procès d'intellectuels, de journalistes ou d'universitaires, par la fermeture de médias et d'associations dérangeants pour le parti. L'intervention militaire en Syrie et dans les territoires habités par les populations kurdes à l'Est du pays, entraîne une série d'attentats commis par l'organisation de l'État Islamique (Daesh) et le Parti des Travailleurs du Kurdistan (PKK) sur le sol turc⁵⁸. Enfin, le coup d'État manqué du 15 juillet 2016 a pour conséquence l'instauration d'un État d'urgence de deux années et l'application d'une purge politique des fonctionnaires d'État. De nombreux chercheurs sont accusés de terrorisme et sont en procès, soit pour avoir signé la pétition pour la paix en janvier 2016⁵⁹, soit pour avoir « organiser » le mouvement Gezi en mai 2013⁶⁰.

⁵⁸ En 2015 et 2016, cinq attentats sont revendiqués par l'État Islamique et provoquent la mort de 270 personnes. En 2015 et 2016, le PKK, mais aussi les Faucons de la Liberté du Kurdistan (TAK), une organisation indépendantiste kurde, sont à l'origine de 8 attentats, généralement ciblés sur des policiers ou militaires turcs, ce qui provoque la mort de 140 personnes.

⁵⁹ En janvier 2016, 1 130 universitaires, majoritairement turcs, signent une pétition pour exiger la fin de l'action militaire du gouvernement turc dans la région kurde de Turquie. En mars 2016, dans le cadre de l'article 7/2 de la loi antiterroriste, la justice turque accuse les signataires de « propagande terroriste » et « d'insulte à la Turquie ».

⁶⁰ En mai 2013, l'État annonce la construction d'une caserne militaire ottomane et d'un centre commercial sur la place Taksim et son parc Gezi. Pour certains habitants et la société civile, cette initiative est considérée comme le projet de trop dans la métropole qui subit déjà l'implantation de plusieurs mégaprojets urbains. Pendant plusieurs semaines, les écologistes sont rejoints par d'autres organisations, des étudiants, des universitaires, des intellectuels et plus généralement toute personne qui s'oppose au pouvoir. Les protestations prennent également place dans d'autres villes turques. Accusés de terrorisme contre la République de Turquie, les manifestants sont violemment réprimandés. L'ancien président de la Chambre des Urbanistes et docteur en urbanisme, Tayfun Kahraman, est aussi engagé dans la

En connaissance de l'actualité difficile, il a fallu faire preuve de vigilance et d'habileté lors des entretiens. Certes, la privatisation des terrains publics n'est pas un sujet tabou, mais TOKİ est pointé du doigt par les affaires de corruption du 17-25 décembre 2013. Des échanges téléphoniques entre le ministre de l'Environnement et de l'Urbanisme et ancien président de TOKİ, Erdoğan Bayraktar et l'ancien président d'Emlak Konut, Murat Kurum, sont révélés dans la presse. Ils sont suspectés d'avoir favorisé des contrats d'entreprises privées auprès de TOKİ et d'avoir reçu des pots-de-vin en échange de la modification du plan d'urbanisme. En interrogeant TOKİ, Emlak Konut et les promoteurs, j'évitais donc les sujets brûlants pour me concentrer uniquement sur les montages opérationnels. Pour traiter les sujets liés à l'irrégularité du changement des règles d'urbanisme ou les expropriations, je m'en remettais surtout aux entretiens réalisés avec les membres de la Chambre des Urbanistes⁶¹. Mes intentions se résumaient simplement : nouer un dialogue cordial pour pouvoir encourager de nouvelles rencontres. J'expliquai mon sujet de recherche dans les grandes lignes, en insistant sur l'originalité du PREF comme montage opérationnel pour développer le logement et valoriser des terrains publics. Souvent, je mettais en avant mon expérience de développeur foncier en Île-de-France, imaginant que mes interlocuteurs seraient plus prudents face à une universitaire. Ces précautions furent peut-être exagérées car malgré l'actualité oppressante, mes interlocuteurs n'affichaient aucune défiance face à mes questions et restaient au contraire bavards même en présence du dictaphone.

2.2. Interroger des opérateurs

Visiblement, mon profil inspirait confiance et je n'ai pas eu de difficultés, ni pour obtenir les rendez-vous, ni pour poser mes questions, que ce soit avec les opérateurs privés ou publics. Par exemple, pour m'entretenir avec des professionnels d'Emlak Konut je me suis simplement rendu au siège social à l'improviste. Pour ma rencontre avec TOKİ, j'ai directement appelé le siège de l'entreprise, et j'ai eu un rendez-vous le jour même. J'ai procédé de la même façon pour rencontrer les autres opérateurs et acteurs institutionnels. Le plus difficile a été d'affronter la potentielle « gêne » de déranger des salariés pendant leur travail. Mais ils étaient plutôt

lutte. Si je fais référence à lui c'est parce-que, quelques semaines avant les manifestations de Gezi, Tayfun Kahraman m'avait apporté des conseils fondamentaux pour la réalisation de mon mémoire de Master 1 sur le projet du troisième pont au nord d'Istanbul. En 2019, alors que le nouveau maire d'Istanbul Ekrem İmamoğlu, du parti d'opposition CHP, venait de le nommer directeur de la transformation urbaine et de la gestion des risques sismiques à l'İBB, Tayfun Kahraman est condamné en 2022 à une peine de 18 ans de prison pour ses liens avec le mouvement Gezi.

⁶¹ La Chambre des Urbanistes regroupe des spécialistes de la ville. Elle protège la profession d'urbaniste et réglemente ses droits et ses devoirs. En Turquie, c'est surtout une institution de contre-pouvoir qui protège les intérêts du pays et du public. Elle vérifie ainsi la conformité des projets urbains aux lois et aux règlements d'urbanisme. Elle documente parfaitement l'illégalité de certains grands projets de construction et la corruption dans le domaine de la promotion immobilière.

enthousiastes à l'idée qu'une étudiante de Paris vienne jusqu'à leur bureau pour s'intéresser à leur mission. Je dis « ils » car l'univers de la promotion immobilière en Turquie est masculin⁶² et si être une « jeune fille » me donnait des airs candides, certes utiles pour nouer un dialogue de confiance, je le ressentais parfois comme une difficulté. Au-delà du fait que ces hommes cadres s'adressaient à moi constamment par le tutoiement, je n'appréciais pas les questions personnelles, comme celles de savoir si j'étais mariée et avais des enfants, ou encore moins la question « qui est turc ? Ton père ou ta mère ? », comme si le fait d'être citoyenne turque par le droit du sang maternel me privait d'une protection paternelle, posture qu'ils avaient d'ailleurs tendance à endosser.

Si j'étais soucieuse de ne pas vouloir les importuner pendant leur travail, je préférais néanmoins les rencontrer dans leur bureau. Un jour, un de mes interlocuteurs m'appela pour fixer une date de rendez-vous un weekend. Il avait, selon lui, des questions à me poser sur des projets français, c'était un peu notre monnaie d'échange, je lui parlais de la façon dont on développait le logement en Île-de-France et il m'expliquait son métier. Je lui dis que le mieux était que nous nous rencontrions à l'IFEA ou à son bureau. Il avait aussi insisté pour que l'on voyage ensemble sur la côte égéenne. Mille interrogations me traversèrent l'esprit et la crainte d'être paranoïaque s'ajouta à celle de perdre un contact qui devait encore me fournir des informations et me mettre en relation avec des promoteurs. À chaque nouvel entretien avec un opérateur ou un responsable de l'urbanisme j'adoptais inconsciemment une « stratégie de sécurité » pour « éviter tout risque de confrontation sexuelle : prendre des décisions conscientes en matière de maquillage et de vêtements ; et maintenir une attitude "professionnelle" face aux ambiguïtés » (McKee & O'Brien, 1983, p. 158)⁶³. Par la suite, j'allais jusqu'à enfiler une alliance. Peut-être s'agissait-il d'un simple « accessoire psychologique » pour me rassurer et contrôler l'entretien, mais il me permettait de gérer la réciprocité avec l'interviewé (Lee, 1997).

Conclusion. De l'importance d'avoir de l'audace dans l'enquête du terrain

La réussite d'une enquête de terrain tient finalement à seule une chose : avoir de l'audace. Or, avoir de l'assurance, ou plutôt du « culot », n'est pas quelque chose qui s'apprend, mais plutôt

⁶² C'est aussi ce que je constatais lorsque je travaillais au sein d'une entreprise de promotion immobilière en France. Pour cette recherche, j'ai interrogé 8 femmes sur un total de 38 personnes, dont 3 sur 20 pour les professionnels de l'immobilier et les opérateurs privés.

⁶³ "The researcher employed a variety of strategies to offset any risk of sexual confrontation: taking conscious decisions about make-up and clothes; and maintaining a "professional" manner when ambiguities arose." (McKee & O'Brien, 1983, p. 158) cité dans Lee, D. (1997). Interviewing men: Vulnerabilities and dilemmas. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 20, No. 4, pp. 553-564).

un type de personnalité. J'avais beaucoup de projections négatives sur les entretiens que je devais réaliser : la peur que l'on me refuse un rendez-vous, la peur que l'on ne me prenne pas au sérieux, la peur de parler une langue avec un accent français. Le plus difficile était finalement de demander des informations, et donc un service à la personne interrogée, sans rien avoir à lui offrir en échange. Il fallait donc que les personnes rencontrées acceptent le principe de l'entretien pour les servir le besoin de données des recherches en sciences sociales. Je dois avouer que je me suis sentie redevable vis-à-vis de mes interlocuteurs, les opérateurs publics et privés et les personnels des services de l'urbanisme de Sarıyer. Tout compte fait, ces projections négatives au commencement de l'enquête se sont révélées caduques. Aucune demande d'entretiens ou de données ne m'a été refusée. Mieux encore, j'ai senti qu'il y avait un profond respect vis-à-vis du statut de doctorant. Comme l'explique Ark (2015b) « Le titre de « *hoca* » (enseignant)⁶⁴, a créé envers moi un respect dans l'espace masculin ». Les opérateurs étaient intéressés par mon travail et avaient le souci de répondre à mes questions pour que ma recherche soit réussie. Il fallait juste oser aller à leur rencontre. C'est la leçon que je retiens.

⁶⁴ Le terme « *hoca* » fait référence à un niveau hiérarchique respectable dans la société turque, celui de « savant » ou de « maître ».

Conclusion

Ce chapitre est revenu sur les matériaux nécessaires à l'analyse du PREF. La première étape a été de scientifiser l'approche par le terrain de la gestion foncière et de la production du logement, pour le conformer à un cadre plus théorique. Finalement, nous avons conclu que l'étude du PREF au prisme des études du LVC permettait une certaine imbrication de l'expérience de l'urbanisme opérationnel aux théories sur le foncier. La deuxième étape a été de développer nos études de cas. Nous analysons les mécanismes de formation et de captation de la valeur du foncier public en décryptant le montage opérationnel du PREF (les outils, les acteurs, les règles urbaines), tout en prenant appui sur un cadre théorique et la pratique de l'urbanisme opérationnel. La troisième étape consistait à la récolte de données pour analyser plus précisément le montage financier et juridique des montages opérationnels. Le terrain (les entretiens et les observations non participantes) a complété ces données et nous a permis de nous immerger dans le milieu de la promotion immobilière turque pour comprendre la façon dont les acteurs collaborent ensemble et conçoivent ce montage opérationnel. Les trois chapitres suivants sont des apports contextuels sur la valorisation du foncier public en Turquie et la gestion de cette ressource dans le cadre de la production du logement.

Chapitre 3. La formation d'un régime de propriété publique contrôlé et valorisé par l'État : de la fin de l'Empire ottoman aux débuts de la République turque (1858-1945)

Introduction

D'après la loi sur le cadastre⁶⁵, trois fonctions caractérisent les biens publics (*kamu malları*) en Turquie :

- Les bâtiments et les équipements officiels affectés aux services publics et financés par les crédits et les aides publiques : des ministères, des équipements scolaires, sanitaires, culturels, religieux, municipaux, mais aussi des cimetières, des fontaines, des routes, des places et des parcs publics. Ils sont enregistrés au nom des établissements et organismes publics, des municipalités ou des villages ayant la charge de ces services publics.
- La propriété publique commune : ce sont surtout des pâturages qui profitent au bien commun depuis l'Antiquité (Çelik, 2009).
- Les terrains impropres à l'agriculture : tels que les rochers, les collines, les montagnes, les lacs, les rivières et les mers.

En 2019, 37,3% du territoire national⁶⁶ appartient à l'État turc, soit environ 293 000km² (DGPN, 2019). Si l'on ajoute les biens publics sans propriétaire (*sahipsiz yerler*), comme les eaux publiques et les zones non cultivables (montagnes, rochers, collines), ce taux passe à plus de 50% du territoire national (Yıldırım, et al., 2020). Les biens publics sont divisés en trois catégories :

- Les biens du Trésor, en turc, *Hazine Adına Tesvilli* qui sont la propriété privée de l'État.
- Les biens placés sous la gestion et la gouvernance de l'État, en turc, *Devletin Hüküm ve Tasarrufu altında*, tels que les littoraux, certaines forêts et biens communs et les zones non enregistrées au cadastre (montagnes et collines)
- Les biens inscrits au Trésor, en turc, *Hazine ile ilişkili*, sur lesquels un contentieux juridique est en cours.

La première catégorie, les biens du Trésor, est la plus importante. Elle représente 91 % du total des biens publics (Tableau 4). Ces biens sont majoritairement constitués de forêts (*orman*), de terrains non bâtis (*arazi*) et de terrains agricoles (*tarla*) (Graphique 2). Le passage vers une économie de marché dans les années 1980 implique un changement de gouvernance de cette propriété publique. Les lois n°4046⁶⁷ et n°5018⁶⁸ sur la privatisation et la gestion des biens publics concrétisent ce processus et accélèrent la vente des biens publics pour réduire les effectifs de l'État et renflouer les comptes publics. En 2017, le passage au régime présidentiel,

⁶⁵ Loi n°3402 sur le cadastre, adoptée en 1987, voir l'article 16.

⁶⁶ La superficie du territoire national de la Turquie est de 785 562km².

⁶⁷ Loi n°4046 sur la privatisation de 1994.

⁶⁸ Loi n°5018 sur la gestion et le contrôle des biens publics de 2003.

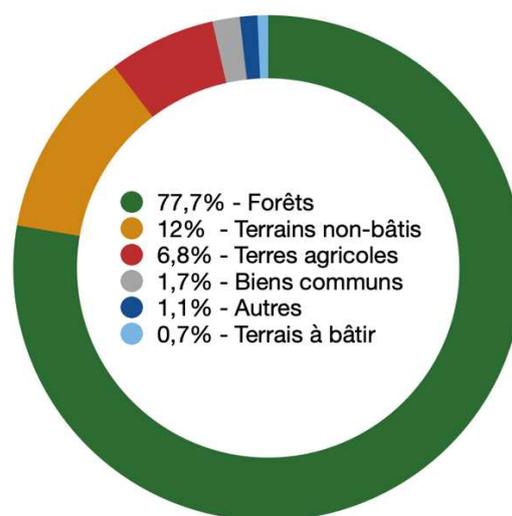
voté par référendum, parachève cette tendance et marque une centralisation des pouvoirs. Jusqu'à cette date, la DGPN, dont la mission est d'assurer la comptabilité des biens publics, est attachée au ministère des Finances. Mais depuis la présidentialisation du pouvoir, elle est supervisée par le ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et du Changement climatique (MEUC). Avec cette mesure, le MEUC dispose de compétence en matière de gestion des biens publics pour mettre en œuvre la politique de transformation urbaine (Zengin, 2023). Il peut utiliser un terrain du Trésor, changer son statut, le vendre, l'acquérir ou le transférer aux institutions publiques pour des projets de logements, comme TOKİ ou d'autres entreprises municipales de construction (*Ibidem*). Ces changements, explorés dans les chapitres suivants, impliquent de nouveaux modes de gestion des terrains publics et soulèvent un paradoxe : d'un côté un processus de désengagement de l'État vis-à-vis de sa propriété publique, marqué par la vente accrue du foncier public, de l'autre un processus de renforcement des pouvoirs de l'État pour gérer et valoriser cette ressource.

Tableau 4. Les trois catégories de biens publics en 2019

Les biens publics	Superficie en km ²	% du total
Les biens publics du Trésor	267 264	91
Les biens placés sous la gestion et la gouvernance de l'État	19 269	7
Les biens inscrits au Trésor	6 391	2
TOTAL	292 924	100

Source : DGPN, 2019

Graphique 2. Les biens publics du Trésor en 2019



Source : DGPN, 2019

Ce chapitre propose de mettre en évidence ce paradoxe dans l'histoire turque. Il se concentre sur la fin de l'Empire ottoman et le début de la République turque pour comprendre les origines de la propriété publique et les moyens mis en œuvre par l'État pour contrôler et valoriser le foncier public. La première partie s'intéresse à la formation et l'évolution de la propriété publique turque. Elle montre comment sont élaborées les bases d'un système centralisé de gestion des terres dans lequel la pleine propriété du sol appartient exclusivement au Sultan⁶⁹.

⁶⁹ Sont Sultans les descendants d'Osman 1^{er}, fondateur de l'Empire ottoman. La dynastie ottomane gouverne l'Empire jusqu'à l'abolition du sultanat en 1922. L'Empire ottoman est fondé en 1299 et s'achève avec la proclamation de la

Le système foncier ottoman est principalement basé sur le timariote (*timar* en turc), une sorte de concession foncière essentiellement attribuée aux militaires par l'État ottoman pour assurer l'exploitation agricole des terres⁷⁰. Ce système permet à la Sublime Porte⁷¹ de valoriser les terrains publics et de capter une partie de cette valeur, *via* l'impôt et des services rendus par l'armée, mais aussi de garder la pleine propriété du sol (Beldiceanu, 1980). Avec l'introduction du Code foncier en 1858, l'État ottoman favorise l'émergence des petites propriétés privées et développe de nouvelles stratégies, pour acquérir du foncier (appartenant notamment aux fondations pieuses et aux minorités) et pour taxer la propriété privée. La seconde partie de ce chapitre montre comment le foncier public est mis au service de la construction de l'État-nation au début de la République (1923-1945) (Kezer, 2016). Mustafa Kemal, premier président de la République de Turquie mobilise le foncier public, nationalise du foncier rural et distribue des terres agricoles aux petits paysans pour réduire les inégalités, fidéliser cette classe au parti et garantir la cohésion nationale (Karaömerlioğlu, 2000). À l'échelle du pays, la planification urbaine pour moderniser et industrialiser le pays valorise le foncier public et montre comment l'urbanisation de cette ressource exprime, à travers les grands projets urbains, les ambitions de grandeur nationale portées par les kémalistes (Bozdoğan, 2001).

République en 1923. Cet Empire s'est étendu de l'Europe centrale à l'Asie en passant par l'Afrique du Nord (Bozarslan, 2013).

⁷⁰ Comme le précise l'historien Nicoara Beldiceanu (1980), les registres ottomans soulignent la place dominante du timar militaire dans le timariote ottoman. Cependant, en fonction des services rendus par les bénéficiaires du timariote, Beldiceanu distingue deux grandes catégories : les timars militaires et les timars civils : « Les premiers se divisent à leur tour en trois sous-catégories : les timars concédés contre le service militaire à cheval, les timars militaires alloués à des soldats assurant la garde des forteresses et les timars concédés à des marins. Les timars civils pouvaient être accordés à des gardiens de nuit dans une ville, aux chefs des écuries impériales, aux *muhtesib* [police musulmane], aux *qâdî* [juge musulman], aux gardes forestiers, aux *imâm*, aux prédicateurs du vendredi (*hatîb*) et aux *müezzin*. Signalons que les membres du haut clergé orthodoxe pouvaient aussi recevoir des timars. Certains timariotes qui accomplissaient un service à caractère civil étaient parfois astreints également au service militaire. On rencontre, par exemple, des *imâm* ou des *qâdî* qui étaient obligés de rejoindre l'armée. Il est toutefois difficile de déterminer d'après quels critères la Porte imposait les deux services à la fois » (Beldiceanu, 1980, p. 749)

⁷¹ Désigne le siège du gouvernement du Sultan de l'Empire ottoman basé à Constantinople (Istanbul).

I. L'organisation des systèmes fonciers pendant l'Empire ottoman : de « l'ordre divin » à « l'ordre terrestre » (1858 - 1923)

Au cours de l'Empire ottoman, le foncier public représente en moyenne 90% des terres arables de l'Empire (Çizakça, 2000). Ces terres font partie du *miri*, un système foncier instauré par l'État central pour contrôler la gestion des terres. Ce système encadre la fiscalité, l'attribution de droits pour exploiter la terre et détermine le montant des locations foncières. Bien plus qu'un régime foncier, le *miri* assure au pouvoir central des ressources financières et lui permet d'encadrer la société agraire. Le *miri* partage quelques similarités avec les systèmes féodaux de l'Europe du Moyen-âge où l'autorité centrale confie la gestion de fief à des seigneurs locaux. Toutefois, dans le *miri*, l'État dispose d'un contrôle direct sur la terre car « ses limites juridiques ne sont constituées que par le droit religieux – la charia – et le droit coutumier – le örf. » (Beldiceanu, 1980, p. 644). Cette partie montre comment le *miri*, système de gestion des terrains publics est un moyen, pour l'État, d'exercer un contrôle sur la société et de récolter des recettes *via* la location des terres et l'impôt.

1. Les régimes fonciers de l'Empire : primauté des formes de propriété publique sur la propriété privée

Le fief militaire permet à l'État central « l'octroi d'une ou de plusieurs catégories de revenus contre la privatisation d'un service bien défini » (Beldiceanu, 1980), p. 747). Ce système, appelé le *timar*, lui permet de valoriser son foncier, mais aussi de contrôler la société agraire. Il taxe les terrains agricoles et s'appuie sur les cavaliers pour avoir un relais dans le monde rural. Vers le XVII^{ème} siècle, le *timar* rencontre des problèmes : les paysans éprouvent des difficultés à payer l'impôt que l'État ne cesse d'augmenter et les feudataires se rebellent (Milkova, 1968). Le gouvernement ottoman est contraint de procéder à la modernisation de son système foncier et met en place en 1858 un nouveau Code foncier.

1.1. Le *miri* : un système foncier basé sur le fief militaire pour contrôler les terres agricoles

Jusqu'à l'introduction du Code foncier, le système foncier est régi à la fois par la juridiction de l'Islam et le droit coutumier. Il est fondé sur le droit de *tasarruf*, une possession usufruitière qui considère Dieu comme l'unique propriétaire des terres. Selon le droit coutumier, le Sultan est le propriétaire souverain de l'ensemble des terres et il a le devoir d'en assurer la gestion. Ce régime foncier constitue le « *miri* », un droit foncier qui appartient exclusivement à l'État et qui

comprend essentiellement des terres cultivables. Le *miri* est divisé en trois statuts fonciers qui sont classés en fonction des revenus générés par les terres agricoles. (Parizeau & Kash 2001) :

- Les terres *Has* rapportent annuellement 80 000 à 100 000 pièces d'or. Comme il s'agit des terres qui rapportent le plus de revenus, elles sont prioritairement administrées par le Sultan, les vizirs et les princes.
- Les terres *Zeamet* rapportent annuellement 20 000 à 80 000 pièces d'or et elles sont attribuées à l'entourage du Palais, aux grands fonctionnaires de l'État et aux militaires hauts gradés.
- Enfin, le revenu annuel des terres en *Timar* peut s'élever jusqu'à 20 000 pièces d'or. Cette tenure est attribuée aux seigneurs locaux (*Sipahi*) en échange de leur service dans l'armée. Ce type de terres étant majoritaires dans l'Empire et organisant l'essentiel de la société agraire, il mérite d'être précisément étudié.

Le système du *timar* n'est pas une invention ottomane. Il s'agit en effet d'un héritage seldjoukide dont l'origine lointaine provient du système foncier des Empires romain et byzantin, il permettait la levée de l'impôt. Dans le système du *timar*, l'État ottoman concède aux *Sipahi*, en échange de services militaires, le droit de prélever l'impôt auprès des paysans. En contrepartie, le *Sipahi* est chargé de verser un pourcentage de ses recettes au Trésor public (Hazine), de veiller à la sécurisation des terres cultivées, d'entraîner les cavaliers (*cebelu*) et de les envoyer à l'armée centrale en cas de guerre. Il ne dispose en aucun cas de droits sur la propriété. Le paysan quant à lui dépend du *timar*. Pour exploiter la terre, qui appartient de fait à l'État, il doit disposer d'un *muvakkat tapu*, une sorte de titre temporaire d'occupation (Bozarslan, 2013).

Pour İslamoğlu-İnan (1988), le *timar* ne représente pas seulement la base fiscale de l'État, mais aussi sa légitimité politique. Le *Sipahi*, même s'il peut prétendre à l'obtention des excédents des rentes, n'exerce aucune juridiction sur les paysans et la terre. Localement, l'État envoie des juges (*kadi*) pour surveiller l'activité des *timar* et permettre aux paysans d'avoir recours à la justice en cas de contentieux avec les *Sipahi*. Avec le développement de l'agriculture commerciale au cours du XVI^{ème} siècle, l'État met en place des mesures pour soutenir l'agriculture vivrière. Il limite les mouvements agricoles extrarégionaux et contrôle le prix des denrées alimentaires. Cette intervention de l'État est un moyen de « maintenir une économie de subsistance pour les paysans libres, d'éviter l'accumulation des terres en imposant des limites à la production commerciale, et enfin, de diriger les surplus agricoles vers des marchés précis afin d'assurer l'approvisionnement des populations non agricoles » (İslamoğlu-İnan, 1988, p. 1026). Mais à la fin du XVI^{ème} siècle, le modèle du *timar* s'essouffle. Après le règne de Soliman le Magnifique (1494-1566), les comptes publics de l'Empire se dégradent. Les conquêtes sont

limitées et les possibilités de butin s'amoindrissent alors même que l'État doit encore financer les lourdes dépenses des précédentes guerres et moderniser son armée. D'autant plus que la dévaluation de la monnaie ottomane rend difficile les achats de denrées alimentaires à l'étranger (Veinstein, 1979). Pour faire face à ces difficultés économiques et renflouer sa trésorerie, l'administration ottomane est contrainte d'augmenter les taxes du *timar* (Lemarchand, 2002). Les *Sipahi* exercent alors une pression fiscale sur les paysans qui tombent « dans la spirale du prêt à intérêt (*rabh*) et cèdent souvent leurs terres au profit d'usuriers » (Guéno & Guignard, 2013, p.10). De cette manière, les usuriers profitent de la faillite des paysans pour administrer les terres *miri*. Ils créent ainsi progressivement de grandes fermes (*çiflik*) que l'État finit par leur vendre moyennant parfois quelques pots-de-vin (Veinstein, 1981). La hausse de la fiscalité rend irréguliers les revenus du *timar* et entraîne une rébellion des *Sipahi* contre l'administration ottomane : ils pillent les campagnes anatoliennes et font pression sur les paysans pour leur prélever un loyer (İslamoğlu-İnan, 1988). Les feudataires les plus riches et puissants acquièrent des terres *miri*, donc publiques, pour faire de la production et de l'exportation agricole. Comme les usuriers, ils accumulent du foncier et créent des *çiflik*. Ces grandes fermes agricoles impliquent trois sujets : l'État, le gérant du *çiflik* et le paysan. Les fermiers obtiennent un droit de possession (*tasarruf*), mais l'État conserve son droit de propriété (*rakabe*) (Milkova, 1968). Les paysans se tournent vers les *çiflik* et acceptent le métayage (la culture de la terre en échange de la moitié des récoltes) à quoi s'ajoute l'obligation de payer des taxes à l'État. Surexploités et étouffés par cette double imposition, les paysans se joignent aux révoltes des *Sipahi* contre la Sublime Porte (Lemarchand, 2002). À la fin du XVI^{ème}, l'État ottoman est confronté à la diminution progressive du timariote, mais aussi à l'émergence de deux formes de propriétés privées : le *malikâne-divânî* et les *vakif*. L'administration ottomane adopte alors une série de mesures pour maîtriser la diffusion de ce patrimoine et le soumettre à la fiscalité.

1.2. Des formes de propriétés privées sous le contrôle de l'État : le *malikâne-divânî*, le *avarizhane* et le *vakif*

Toutes les terres arables de l'Empire, généralement céréalières, sont publiques et comprises dans le régime *miri*. Il existe par ailleurs des terres en propriété privée appelées *mülk*. Elles se composent essentiellement de propriétés familiales, de petits jardins, de bosquets privés et parfois de terres arables accordées par l'État à des particuliers avec un titre spécial (Attila Aytekin, 2009). Dans ce régime foncier, on retrouve le *malikâne-divânî*, un système de propriété privée hérité des Seldjoukides⁷² et qui est très présent en Anatolie du Nord (Beldiceanu, 1980). Lors de la conquête ottomane de cette région au XV^{ème} siècle, l'Empire

⁷² L'Empire seldjoukide s'étend de la mer Égée à l'Indus de 1036 à 1194.

ottoman n'abolit pas le *malikâne-divânî*. Ce système foncier permet à des personnes physiques ou morales d'avoir un droit de propriété. Les propriétaires paient un impôt. Ils peuvent louer la terre aux paysans et percevoir un loyer (*malikâne*). Ce système privé résulte d'un assemblage du droit religieux (*malikâne*) et du droit coutumier (*divânî*). Seuls les anciens chefs militaires turcs (*umera*), les membres des établissements religieux (*ulema*) et les familles gardiennes des hospices de derviches (*zaviyes*), peuvent percevoir une partie de cet impôt (Gözel, 2007). Pour exercer un contrôle sur le *malikâne-divânî*, l'administration ottomane mène, tout au long du XVI^{ème} siècle, des luttes perpétuelles contre les propriétaires locaux afin d'instaurer un cadre réglementaire et les imposer. L'État envoie localement des *Sipahi* pour gérer les *malikâne-divânî*, ce qui lui permet aussi d'intervenir localement dans les rapports entre les propriétaires et les exploitants de la terre (İslamoğlu-İnan, 1988). En devenant l'intermédiaire entre le paysan et le propriétaire légal du *malikâne-divânî*, le *Sipahi* peut obtenir des revenus issus de la terre. Il doit toutefois diviser ses recettes avec les propriétaires légaux du *malikâne-divânî*. Cependant, c'est l'État central qui détermine le loyer et l'usage de la terre. Finalement, au XIX^{ème} siècle, l'Empire ottoman transforme certains *malikâne-divânî* en fermes agricoles privées (*çiftlik*), sur lesquelles il continue toutefois de prélever l'impôt (Beldiceanu-Steinherr, 1976).

Pendant l'Empire, il existe une autre forme de propriété privée, surtout présente dans les milieux urbains : l'*avarizhane*, qui signifie le « feu fiscal ». Il s'agit d'une unité d'imposition dans laquelle se trouvent plusieurs biens fonciers. Pour déterminer la valeur d'imposition de cette propriété, l'administration ottomane se base sur trois niveaux de richesse : pauvre, moyen et riche (Kaya, 2012). Communément, le gouvernement ottoman fait appel à cet impôt dans des situations d'urgences, telles que des crises économiques ou des temps de conquête militaire. Tous les contribuables de l'Empire, urbains et ruraux, musulmans ou non-musulmans doivent payer cet impôt, en espèce ou en nature (Demirci, 2005). En 1830, le fisc ottoman lance un nouvel inventaire fiscal pour réviser cet impôt en l'élargissant à l'ensemble des propriétés foncières et immobilières. L'*avarizhane* devient alors le *vergi* (impôt en turc). Cependant, les ménages concernés par l'augmentation de cet impôt se révoltent et poussent les administrateurs de l'impôt à réduire le taux d'imposition.

Le *malikâne-divânî* coexiste avec une autre forme de la propriété privée durant l'Empire : les *vakif* (ou waqf en arabe). Considérée comme une fondation pieuse, le *vakif* est « une institution du droit musulman, que l'on peut définir comme un acte juridique par lequel une personne, en vue d'être agréable à Dieu, se défait d'un ou de plusieurs de ses biens (meubles ou immeubles), les retire du commerce et les affecte à perpétuité à une œuvre pieuse, caritative ou d'utilité

publique⁷³. Le bien donné en *vakf* est dès lors placé sous séquestre et devient inaliénable » (Tzortzaki-Tzaridou, 2013, p. 137). Si le Coran ne contraint pas ses fidèles à créer des fondations pieuses, il les invite toutefois à réaliser des actions caritatives (*zakât*)⁷⁴, et incite les plus fortunés à fournir des biens et des équipements nécessaires à la communauté au travers des *vakif*. La pratique du *vakif* précède l'avènement de l'Islam, mais c'est la religion qui développe un cadre réglementaire solide pour promouvoir, protéger et favoriser le développement des fondations pieuses (Mohsin et al., 2016a). La création d'un *vakif* prend forme par un acte juridique signifiant la volonté du fondateur (*vakifname*) et l'enregistrement officiel de cet acte par le juge (*kadi*). C'est au fondateur du *vakif* de déterminer comment les revenus financiers du bien, s'il en procure, doivent être dépensées (Gerber, 1983⁷⁵). En vertu de la *zakât*, beaucoup de créateurs de *vakif* sont des musulmans, mais on trouve aussi dans l'Empire ottoman des fondations pieuses créées par des élites religieuses chrétiennes.

Si l'initiative de créer une fondation pieuse relève de prime abord de la bonne action, certains propriétaires dévoient ce statut pour transformer leurs grands domaines en *vakif* et protéger ainsi leur propriété privée. Les propriétaires du *malikâne-divânî* adoptent cette pratique, notamment pour résoudre deux principaux problèmes. Premièrement, cette conversion de la propriété vise à faciliter la transmission de la propriété privée par l'héritage. En effet les règles successorales de l'époque entendaient partager des biens entre les héritiers et donc les fragmenter. La transformation du bien en *vakif* permet à la famille de faire perdurer le bien dans son intégralité au sein de la famille (sauf les femmes qui sont exclues de l'héritage). Deuxièmement, cette conversion permet au propriétaire d'échapper aux sanctions juridiques de l'État mises en place pour limiter l'accumulation des terres (Attila Aytekin, 2009). Le *vakif* étant un bien inaliénable, aucune confiscation par l'État n'est possible (İslamoğlu-İnan, 1988). Pour garder la jouissance de leur bien, les donateurs de *vakif* se désignent eux-mêmes comme administrateurs ou en confient la gestion à un proche (Veinstein, 1981).

En 1858, l'Empire ottoman adopte un nouveau Code foncier dans lequel la propriété privée est reconnue en tant que statut foncier. Pour autant, l'État continue d'exercer un contrôle sur toutes les formes de propriété, publiques comme privées, en particulier concernant la gestion des *vakif*. Il tente de limiter la création des *vakif* et les contraint à financer des projets d'intérêt public. Dans le même temps, l'État s'appuie sur le Code foncier pour instaurer un cadastre dans les grandes villes et poser les bases d'une nouvelle fiscalité foncière et immobilière. Malgré

⁷³ Par exemple, des hôpitaux, écoles, fontaines, édifices religieux, bibliothèques, caravansérails, etc.).

⁷⁴ « Car tout ce que vous aurez donné, Dieu le saura ». (Coran, sourate 2, verset 86).

⁷⁵ Gerber (1983) a étudié 300 *vakif* fondées au cours du XV^{ème} et XVI^{ème} siècle à Edirne. Le résultat montre que 233 des *vakif* sont créées par des particuliers, dont 43% par des citoyens ordinaires et 57% par des membres de l'élite.

l'émergence de la propriété privée il reste omniprésent dans la gestion du foncier de l'Empire, même s'il doit changer la nature de son pouvoir pour préserver un contrôle sur cette nouvelle forme de propriété (İslamoğlu-İnan, 2000).

2. Réformes des Tanzimat et nouveaux régimes fonciers à la fin de l'Empire

Avec la révolte des *Sipahi*, l'État perd son autorité sur le *timar* dont le statut sera définitivement aboli en 1831. De 1839 à 1876, l'Empire engage donc un mouvement de réformes, appelés les Tanzimat⁷⁶, pour « moderniser » son système administratif, juridique et militaire, en s'inspirant des modèles européens. La première vague de réformes des Tanzimat, actée par l'édit de Gülhane en 1838, a pour principaux objectifs d'assurer la sécurité et l'honneur des biens de tous les sujets ottomans, de garantir leur égalité politique, de transformer le régime fiscal et élargir l'obligation de service militaire aux non-musulmans (Attila Aytekin, 2009). C'est dans ce contexte de réformes que l'État élabore un Code foncier (*arazi kanunnamesi*) en 1858.

Pour Attila Aytekin (2009), le Code foncier constitue une rupture avec l'ancien système foncier. Il valide le statut de propriété privée, sur lequel l'État applique toutefois des restrictions coutumières pour contrôler l'usage du sol et préserver son droit de lever l'impôt. Il facilite la transmission des biens par la voie de l'héritage et l'aliénation des terres par la vente et l'hypothèque. Grâce au nouveau Code, la classe dirigeante accède à des terrains en pleine propriété, notamment les propriétaires des grandes fermes *çiftlik* et les créateurs d'une fondation pieuse. L'État ottoman tente de limiter l'émergence de la propriété privée, notamment les *vakıf*, puisque ces deniers disposent d'un pouvoir d'influence au sein de l'Empire et procurent des ressources financières importantes.

2.1. L'introduction du Code foncier et la réorganisation des systèmes fonciers

Le nouveau Code distingue cinq régimes fonciers (Bozkurt, 1992) :

- Les terres en propriété privée. Elles sont régies par le droit islamique et mises à la libre disposition du propriétaire. Dans le cadre du *miri*, qui perdure, elles appartiennent de fait à l'État, mais sont considérées comme privées puisque le paysan peut en disposer librement.
- Les terres des fondations religieuses, *vakıf*, dont la vocation vient d'être définie.

⁷⁶ Tanzimat signifie « réorganisation » en turc ottoman et est utilisé pour qualifier cette période de réforme pendant l'Empire ottoman.

- Les terres *metrûk* communautaires laissées à la jouissance des habitants d'une même commune.
- Les terres *metrûk* à usage public laissées à la jouissance de la population (voies publiques et places publiques).
- Les terres « mortes », considérées comme incultes (montagnes, maquis, lacs et espaces rocailloux). Cependant, le droit islamique ouvre sur ces terres des droits de propriété ou de concession au paysan qui les cultiverait.

Le Code rompt en partie avec la tradition divine qui considérait Dieu comme l'unique propriétaire et limitait le droit de propriété à l'usufruit. Le système du *timar* étant supprimé, les feudataires ne servent plus d'intermédiaires pour lever l'impôt et le paysan est directement mis en relation avec l'État (Gatteschi, 1867). L'État garde la pleine propriété des terrains publics *miri*. Le paysan doit demander un titre de possession à l'État, *tapu*, pour pouvoir cultiver la terre au statut *miri* ou même pour modifier le type de culture (Altuğ, 1968). L'objectif de cette mesure est de maintenir la production céréalière, essentielle pour nourrir la population. Avec la permission de l'État, le paysan peut donner, vendre ou hypothéquer le terrain. À sa mort, le terrain *miri* peut même être légué sans autorisation aux héritiers du concessionnaire. Il ne peut en aucun cas être transformé en *vakıf*. Enfin, la principale évolution apportée par le Code, par rapport au droit islamique, est la reconnaissance du droit d'héritage des femmes : filles et garçons sont égaux devant les droits de succession. Si aucun héritier ne se manifeste, le terrain est considéré comme vacant (*mahlul*). Il est rendu à l'État et peut être vendu aux enchères (Atilla Aytekin, 2009).

2.2. Les tentatives de monopolisation des *vakıf*

Avec la montée du nationalisme à la fin du XIX^{ème} siècle, et l'arrivée au pouvoir des Jeunes Turcs⁷⁷, l'État considère les *vakıf*, qu'ils soient fondés par des musulmans, des chrétiens ou des juifs, comme un facteur de divisions confessionnelles et nationales au sein de l'Empire. L'État redoute ainsi la création de fondations catholiques et orthodoxes qui reçoivent des soutiens de puissances extérieures, dont la France et la Russie. L'État ottoman s'est donc mis à entraver la création des *vakıf* au nom de l'intégrité de l'Empire (Çizakça, 2000). Dans le but de réduire le pouvoir des *vakıf*, mais aussi de s'appropriier leurs biens, l'État a centralisé la gestion des fondations pieuses. Abdulhamid I et son fils Mahmud II⁷⁸ ont engagé cette centralisation en

⁷⁷ Le mouvement des Jeunes Turcs émerge en 1889. En 1908, ils mènent une révolution qui conduit à rétablir la Constitution de 1876 et le bicamérisme (un parlement avec deux chambres). Le mouvement s'est progressivement « islamisé » et « turquifié » et leur ambition principale a été de créer une identité turque afin d'éliminer les différentes traces de spécificité ethnique de l'Empire ottoman (Georgeon, 1988).

⁷⁸ Abdulhamid I règne de 1725-1789 ; Mahmud II règne de 1808-1839.

créant un ministère des *vakıf*, le *Nezaret*. L'objectif était d'assurer un meilleur contrôle financier des recettes des *vakıf* jusque-là assuré par des juristes musulmans. (Çizakça, 2016 ; Mohsin et al., 2016b). À cette période, les recettes des fondations pieuses représentent environ un tiers des recettes de l'État ottoman, de quoi attirer la convoitise de ce dernier. Avec leurs recettes, les *vakıf* financent l'essentiel de l'activité des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des travaux publics et des services municipaux (Bilici, 1993). Compte-tenu de leur pouvoir financier, le *Nezaret* oblige les fondations à verser des impôts et à prêter de l'argent à l'État sous peine de sanctions (Öztürk, 1995). Sous l'impulsion des réformes des Tanzimat (1839-1876), l'État ottoman poursuit cette politique d'endiguement du pouvoir des *vakıf*. Il confie aux fonctionnaires de l'Empire la gestion de l'impôt perçu sur des fondations pieuses, assurée jusque-là par les administrateurs des fondations eux-mêmes (Çabuk et al., 2018). Les nouvelles réformes obligent aussi les *vakıf* à soutenir financièrement les entreprises publiques. L'Administration Centrale des *Vakıf* (ACV- sous la direction du ministère des *vakıf*) finance par exemple la construction d'une ligne de tramway à Istanbul sur la rive anatolienne tout en fournissant les terrains à la municipalité. En plus de soutenir la construction du projet, *via* la création de la société anonyme de gestion du tramway, l'État a contraint le ministère des *vakıf* à céder ses actions aux rabais à la municipalité d'Istanbul (Çizakça, 2000)⁷⁹. Enfin, l'année 1882 achève le processus d'affaiblissement des fondations pieuses, du moins jusqu'à la proclamation de la République en 1923. À compter de cette date, tous les revenus des *vakıf* liés à l'éducation sont automatiquement transférés au ministère de l'Éducation.

Bien que la propriété publique domine largement sur la propriété privée, dont le statut est nouvellement reconnu par le Code foncier, l'État ottoman convoite les formes de propriétés susceptibles de lui apporter de nouveaux revenus. Ainsi, la combinaison du *Nezaret* et des réformes Tanzimat permettent à l'État ottoman d'exercer un contrôle sur les biens fonciers et immobiliers des *vakıf*, par des impôts, des sanctions ou des contreparties, telles que la participation à l'effort public. L'exemple du financement du tramway d'Istanbul par l'ACV illustre comment l'État capte la richesse des *vakıf* pour qu'ils participent au financement du développement urbain.

⁷⁹ L'ACV détenait des actions d'une valeur de 468 000 livres dans la société anonyme de gestion de tramway, contre 22 000 pour la municipalité d'Istanbul. En 1941, l'ACW est contrainte de transférer ses actions à la mairie pour une valeur seulement de 200 000 livres (Çizakça, 2000).

Conclusion. L'omniprésence de l'État sur la gestion des terrains publics et privés sous l'Empire ottoman

Cette mise en perspective historique du droit de la propriété foncière durant la période ottomane esquisse les racines des régimes fonciers actuels. Elle souligne la prééminence de la propriété de l'État et son évolution vers la propriété privée. L'instauration du *miri* confère à l'État sa souveraineté sur la quasi-totalité des terres de l'Empire. Ce régime foncier et ses règles d'accès au sol, à travers la *tumar* notamment, lui permettent d'administrer localement son territoire, par l'intermédiaire des *Sipahi*, tout en s'assurant des rentrées fiscales. Pendant l'Empire, seule une faible partie des terres relèvent de la propriété privée : le *malikâne-divânî*, l'*avarizhane* et les *vakıf*. L'État ottoman cherche à maintenir le *miri*, mais celui-ci est forcé de disparaître compte-tenu de la rébellion des *Sipahi* et des paysans qui protestent contre la hausse de la fiscalité mise en place pour renflouer les comptes publics.

Ces crises conduisent l'État à adopter le Code foncier au milieu du XIX^{ème}. Si ce nouveau droit foncier reconnaît la propriété privée, certains historiens le perçoivent comme un moyen pour l'État ottoman de contrôler l'ensemble des propriétés agricoles de l'Empire et d'augmenter l'impôt foncier (İslamoğlu-İnan, 1988 ; Veinstein, 1981). D'autres chercheurs considèrent ce Code comme marquant une rupture nette avec le régime foncier pré-moderne car il facilite l'accès à la propriété privée, autorise les droits de succession et la vente des terrains (Attila Aytekin, 2009). Même si le Code foncier reconnaît la propriété privée, elle reste malgré tout soumise aux injonctions de la Sublime Porte : toute transformation de l'usage agricole du sol requiert la permission de l'État. Pour ce qui est des *vakıf*, l'État ottoman amorce plusieurs mesures pour limiter leur diffusion et s'approprier leur patrimoine. Il contraint les fondations pieuses à soutenir financièrement les entreprises publiques et certains projets d'urbanisme. Les gouvernements successifs n'auront de cesse de convoiter le patrimoine des *vakıf* et poursuivront les mesures initiées sous l'Empire afin de s'approprier leurs ressources foncières et immobilières.

Ce n'est qu'à la fin de l'Empire que l'administration ottomane essaye de valoriser son impôt, en particulier sur la propriété foncière et immobilière privée des grandes villes. À partir des années 1850, le fisc ottoman réalise un cadastre dans le 6^{ème} district d'Istanbul (quartiers de Beyoğlu et Galata) pour créer un nouvel impôt sur la valeur marchande des biens (Kaya, 2012). Le fisc y établit un premier impôt à 2% du revenu annuel de la propriété, qui exempte les propriétaires à faible revenu. La municipalité d'Istanbul peut ajouter 3% d'imposition supplémentaire seulement dans le but de financer les projets de développement urbain du district. Dans les années 1850, la ville d'Istanbul compte sur cet impôt pour récupérer les 35 000 livres ottomanes, monnaie de l'époque, qui lui serviront à financer son programme de

planification du centre-ville. Face à la résistance des milieux marchands et financiers de Beyoğlu et de Galata, qui siègent au conseil municipal, les autorités publiques abandonnent finalement la mise en place de cet impôt (Terzibaşoğlu, 2012). La destruction de nombreux quartiers suite aux incendies de 1864 et 1870 contraint la municipalité à engager de grands travaux urbains et à poursuivre l'inventaire cadastral qui s'était alors limité au 6^{ème} district. En 1874, le plan cadastral est étendu au reste de la ville et la première imposition permet cette même année de récolter 200 000 livres. Le système d'imposition et le cadastre permettent d'évaluer la valeur d'échange des propriétés et le montant des locations en cours. Pour estimer la valeur foncière, les commissaires chargés de fixer l'impôt procèdent ainsi : ils multiplient le revenu locatif annuel par un coefficient de 8 pour un bien résidentiel et par 10 pour un bien commercial. Puis ils prélèvent 12% de la somme obtenue pour l'immobilier résidentiel et 10% pour l'immobilier commercial (*Ibidem*).

II. Le rôle du foncier public dans la formation d'un État-nation moderne (1923-1945)

En 1923, Mustafa Kemal⁸⁰, appelé Atatürk (Père des Turcs), est élu président de la République sous l'étiquette du Parti Républicain du Peuple (*Cumhuriyet Halk Partisi* – CHP), qui sera le parti unique jusqu'en 1945. Au pouvoir, les kémalistes mènent une série de réformes pour créer une nation occidentalisée, moderne, laïque et collective, en rupture totale avec son passé musulman et ottoman. Ces réformes concernent aussi bien l'habillement, l'industrie, l'éducation, le système juridique, la santé et le droit des femmes (Feroz, 2002). À leur arrivée au pouvoir, les kémalistes modifient également en profondeur les régimes fonciers hérités de l'Empire ottoman. En 1926, ils importent le Code civil inspiré du modèle helvétique car il se rapproche des normes occidentales et reconnaît la pleine propriété privée⁸¹. Le système foncier *miri* est transformé en propriété privée, les *vakıf* et les *metrük*, qui regroupent le foncier domanial et les terres mortes (infertiles), sous soumis au contrôle de l'État (Aksoy, 1999). Pour autant, l'État ne perd pas le contrôle sur le foncier public. Au contraire, il mobilise cette ressource pour mettre à bien son projet politique : créer une nation turque, moderne et occidentalisée (Kezer, 2016). Cette partie montre ces liens forts qui unissent l'État, le foncier public et l'idéologie kémaliste.

⁸⁰ Après la Première Guerre mondiale, le traité de Sèvres du 10 août 1920 entérine le démembrement de l'Empire ottoman. L'officier d'état-major, Mustafa Kemal, qui s'est fait remarquer lors de sa victoire aux Dardanelles face au débarquement franco-anglais, fait abolir la monarchie et expulse le dernier Sultan Mehmet VI (1961-1926).

⁸¹ La pleine propriété est composée de l'usufruit et de la nue-propriété. Le propriétaire peut donc disposer du bien (le vendre, le donner, ou le transmettre *via* l'héritage par exemple), utiliser le bien (l'occuper ou le louer) et en tirer des revenus (comme des loyers).

Pour montrer ces liens, nous explorons deux leviers de l'action publique au début de la République (de 1923, année de création de la République, à 1945, fin du parti unique). Dans un premier temps, nous montrons comment, en milieu rural, l'État vend du foncier public auprès de la classe paysanne pour fidéliser le peuple à l'idéologie kémaliste et glorifier le travail agricole ; et comment cette ressource, notamment dans les villes, est mise en valeur par une politique industrielle et urbaine pilotée par l'État. Ankara, nouvelle capitale du pays, terrain propice à la construction, reflète cette mise en valeur du territoire par des mégaprojets urbains, censés refléter les aspirations de la nouvelle République Turque. Dans un deuxième temps, les kémalistes poursuivent le travail de l'administration ottomane qui consistait à exercer un contrôle sur la propriété privée, notamment celle des minorités ethniques et religieuses, mais aussi sur les *vakıf*, en les mettant sous tutelle de l'État. Ces deux étapes mettent en évidence un nouveau modèle d'usage du foncier public, dans un contexte de planification urbaine d'Ankara, de développement économique du territoire national et de turcification d'une société devenue laïque (Feroz, 2002).

1. La mobilisation du foncier public et la création d'une nation turque

Cette partie montre le rôle fondamental du foncier public dans la construction de l'État-nation au début de la République. Dans un pays majoritairement rural, où la plupart des familles vivent de l'exploitation de la terre, les kémalistes donnent, à titre gratuit, d'immenses parcelles agricoles aux paysans turcs. L'objectif est double. D'un côté, l'État souhaite développer l'économie agricole. De l'autre, il veut garantir la légitimité du parti unique auprès de la classe paysanne. Par ce mécanisme de transfert foncier, le gouvernement espère fidéliser la population paysanne au CHP. À travers des opérations de distributions foncières et de glorification des travailleurs agricoles, les kémalistes souhaitent construire chez les paysans un sentiment de fierté d'appartenance à la nation turque. À l'échelle nationale, l'État élabore en 1934 le premier plan quinquennal et aménage le territoire « dans un esprit qui rappelle le grand voisin soviétique » (Pérouse, 2023). Dans un contexte de substitution aux importations, l'objectif est d'accélérer l'industrialisation du pays, en mettant l'accent sur le secteur du textile puisque, par exemple, l'uniforme porté dans les établissements scolaires devait être uniquement fabriqué par des tissus locaux (Himam & Pasin, 2011). La banque publique, Sümerbank, finance la construction des industries et de quelques logements ouvriers (İnkaya Yılmaz, 1972). La planification urbaine reste très centralisée, l'État se focalise sur l'utilisation du foncier public pour construire les industries et les équipements publics de la nouvelle République (Uzun & Sari, 2019)

1.1. La distribution du foncier public rural au service de la cohésion nationale

En 1922, Atatürk proclame que « le paysan est le maître de la nation »⁸². Arrivé au pouvoir, il a donc l'ambition d'améliorer les systèmes agraires, l'économie du pays repose alors essentiellement sur la production agricole. Mais il fait face à plusieurs problèmes : de nombreux paysans sont sans terres, les surfaces agricoles sont morcelées, les systèmes de fermage et de métayage sont dépourvus de réglementation et les systèmes d'irrigation des parcelles sont inefficaces. Pour remédier à cette situation, le gouvernement adopte dès 1925 la loi cadastrale n°658 qui poursuit le travail de cadastralisation entamé par l'administration ottomane. Cependant, cette mission ne sera qu'en partie réalisée puisque de nombreux paysans ne déclarent pas leurs biens fonciers au registre. De même, les quelques terres enregistrées affichent des limites floues et le découpage des parcelles manque de clarté (Aksoy, 1999). Atatürk décide alors d'entreprendre une politique de distribution des terres à destination des paysans et des immigrants musulmans. L'État cède des terres domaniales, celles qui avaient un statut *miri* sous l'Empire. Pour réduire les inégalités, les kémalistes exproprient les grands propriétaires, notamment ceux qui possèdent des *çiftlik*, pour répartir plus équitablement le foncier agricole, dans un milieu rural où 5% des familles turques possèdent 65% de l'ensemble des terres agricoles (Tezel, 1986 ; Zhukovsky, 1933⁸³). Cette distribution du foncier public agricole répond à deux objectifs. Premièrement, dans un pays où les paysans représentent 80% de la population à la fin des années 1920, la cession de terrain rural à ces derniers est un réel soutien au secteur agricole, principal moteur de l'économie à cette époque (Karaömerlioğlu, 2000). Deuxièmement, par ce transfert de propriété publique et de redistribution plus équitable des parcelles agricoles, les kémalistes veulent également fidéliser la paysannerie au Parti. En favorisant l'accès à la propriété, ils souhaitent rendre fiers les paysans de cultiver leur propre terre afin que naisse en eux le sentiment d'appartenance à la nation turque (Karaömerlioğlu, 2000).

Cette distribution du foncier public rural s'inscrit dans un projet politique de turcification dans un ancien empire multiethnique. Devant l'urgence de faire nation, le gouvernement adopte en 1934 la loi sur le peuplement (*iskân kununu*). L'objectif est d'attacher l'ensemble des citoyens du pays à la patrie et de les assimiler à la culture turque dans le but de renforcer l'unité nationale. Pour ce faire, les kémalistes envoient des « groupes de culture turque » dans les régions où se trouvent des peuples non-turcs (Scalbert-Yücel, 2007). Ces « colons turcs » sont notamment

⁸² En turc « *Köylü, memleketin efendisidir* », prononcé par Atatürk la première fois le 1^{er} mars 1922 devant l'Assemblée Nationale.

⁸³ Cité dans Karaömerlioğlu (2000)

déplacés dans les régions kurdes à l'est du pays afin de diffuser localement leur langue et leur culture. Pour les aider à s'installer, l'État leur fournit de l'argent, mais aussi du foncier (Karaömerlioğlu, 1998). Cette distribution du foncier public rural aux déplacés turcs a aussi pour objectif de diminuer le pouvoir politique des tribus kurdes qui cultivaient de vastes étendues de terres dans ces régions (*Ibidem*)

Lorsque Atatürk décède en 1938, son successeur, İsmet İnönü, poursuit l'engagement des kémalistes vis-à-vis de la classe paysanne. Il fait voter en 1945 la loi n°4753 de « Distribution de terres aux Agriculteurs », qui comme son nom l'indique, prévoit de continuer la distribution des terres domaniales aux paysans, mais aussi d'exproprier les propriétaires de domaine de plus de 500 ha afin d'agrandir les petites exploitations. À cette date, encore 20% des paysans ne sont pas propriétaires de leur terrain (Tezel, 1986). La nouvelle réforme agraire suscite des mécontentements au sein même du parti unique qui compte parmi ses rangs de nombreux propriétaires terriens concernés par les expropriations. Ces derniers quittent le parti pour fonder le Parti Démocrate et ouvrent la voie au multipartisme. Ces tensions auraient contraint İsmet İnönü à la démission car sa réforme porte « atteinte aux privilèges de la grande propriété terrienne » (Dino, 1964, p. 299). Après lui, les démocrates, avec à leur tête, Adnan Menderes⁸⁴, adoptent des réformes libérales (libération des échanges et importations de produits étrangers) qui transforment et modernisent le secteur agricole. L'instabilité politique provoqué par les coups militaires de 1960 et 1971⁸⁵ met un terme à ces réformes agraires. Elles reprennent lorsque Bülent Ecevit, kémaliste, devient Premier ministre en 1971 dans un gouvernement de coalition qu'il dirige avec le Parti du Salut National de formation islamiste. L'État exproprie les grands propriétaires terriens, récupère 161 609 ha de terres et distribue 23 087 ha à 1 218 familles (Tekelioğlu, 1993). Après un troisième coup d'État militaire en 1980, le Parti conservateur de la Mère Patrie, remporte les élections en 1983 et Turgut Özal⁸⁶ devient Premier ministre. La loi agraire est modifiée en 1984 et rend aux grands propriétaires une partie des terres confisquées. En 1972, le pays comptabilise toutefois 2,2 millions de parcelles publiques distribuées aux paysans, correspondant à 450 0000 domaines agricoles d'environ 5 ha (*Ibidem*)

⁸⁴ Le Parti Démocrate est en faveur du libéralisme économique qui s'engage petit à petit dans la voie de l'islamisme pour avoir le soutien des classes populaires et conservatrices. Adnan Menderes abroge alors certaines lois portant sur la laïcité, mises en place plus tôt par Atatürk.

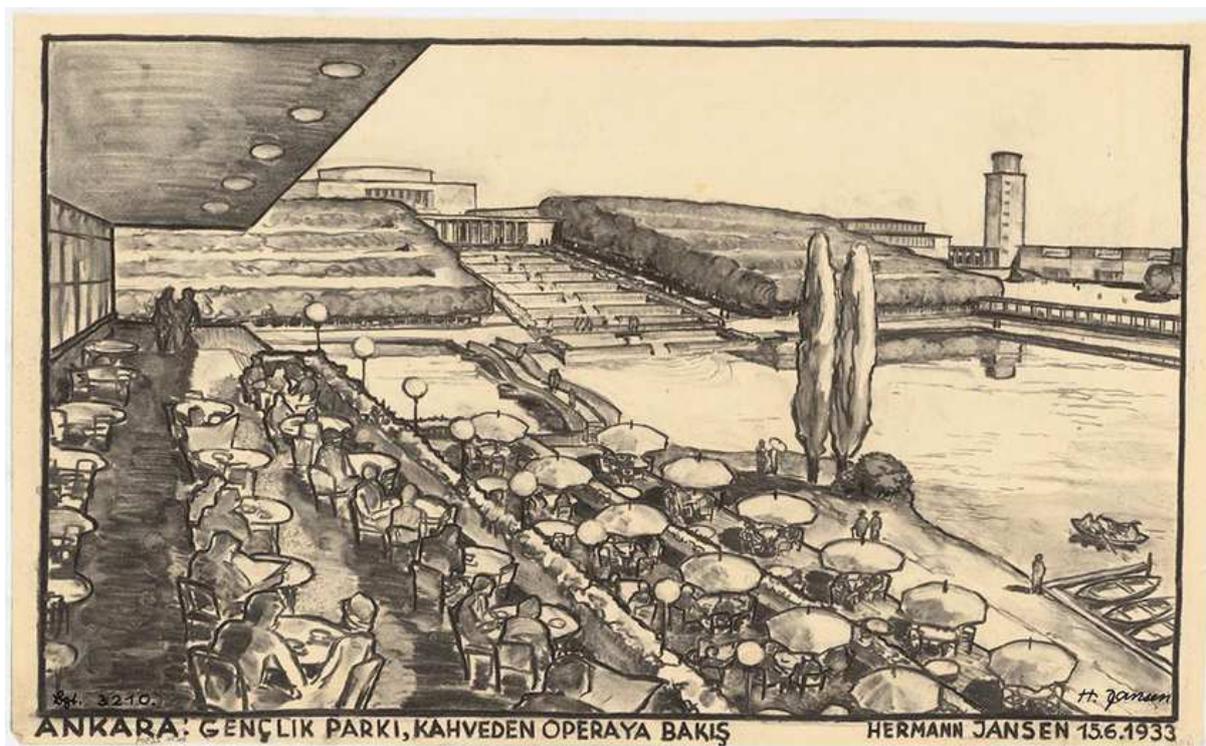
⁸⁵ En 1960, les militaires accusent Menderes d'avoir violé la Constitution et prennent le pouvoir par un coup d'État. Il est jugé responsable de l'endettement du pays alors plongé dans une grave crise économique. Également accusé de restreindre les libertés publiques et de mettre en péril la laïcité, Adnan Menderes est pendu en 1961 et c'est son successeur, Suleyman Demirel, du tout nouveau Parti de la Justice, hérité du Parti Démocrate, qui devient Premier ministre en 1965. Six ans plus tard, sa politique conservatrice provoque un second coup d'État et les militaires dirigeront la Turquie jusqu'à l'élection de Bülent Ecevit (Parti CHP).

⁸⁶ Turgut Özal est issu de la droite libérale et devient Premier ministre de la Turquie de 1983 à 1989, puis Président de 1989 1993. Son parti est l'ANAP (*Anavatan Partisi*), en français « Parti de la Mère Patrie ».

1.2. L'urbanisation du foncier public et la construction du fief de l'État-nation moderne : Ankara et la problématique du logement

Le 13 octobre 1923, soit quelques jours après la création de la République, Constantinople cède sa place à Ankara, qui devient la nouvelle Capitale du pays. Ankara dispose de grandes parcelles urbanisables pour développer une ville nouvelle et moderne (Kezer, 2016). Les vastes étendues de terrains publics seront mobilisées dans le cadre du plan d'aménagement d'Ankara, conçu par l'urbaniste-architecte allemand Hermann Jansen, et officiellement adopté en 1932. Il s'inspire de son compatriote et prédécesseur Carl Lörcher, qui, en 1925, imagine Ankara avec des quartiers culturels, des lieux récréatifs et des espaces dédiés aux bâtiments publics (Erdentuğ & Burçak, 1998). Il planifie Ankara avec des îlots et des avenues pour mettre en valeur les nouveaux équipements publics. Le gouvernement mobilise aussi des urbanistes, des architectes et des ingénieurs turcs qui vont s'inspirer des modèles de villes théorisées par Le Corbusier, prônant la fonctionnalité, l'hygiénisme et l'ordre. Cette vision moderne de l'urbanisme doit traduire, dans l'environnement bâti, les aspérités de l'idéologie kémalistes, un état séculaire, en faveur de la culture, de la santé et de l'éducation (Kezer, 2016). Par sa forme et son style, l'architecture turque d'Ankara la propulse en « ville du futur », en opposition à Istanbul, « ville du passé », capitale de l'Empire ottoman et du Califat. L'aménagement du parc public, *Gençlik Parkı* participe par exemple à la création de la nation turque (Evered, 2008) Avec d'immenses aires de jeux pour les enfants, des lacs artificiels, des restaurants luxueux et des cafés populaires, ce parc s'impose comme un lieu de socialisation et de transformation des habitants d'Ankara en citoyens modernes (Uludağ Sökmen, 1998). Pour aménager d'autres lieux de ce type, le gouvernement exproprie aussi des propriétés privées. Atatürk achète à titre privé, un terrain privé de 5 200 ha de terrain pour créer une ferme forestière (*Atatürk Orman Çiftliği*), soit un espace 14 fois plus grand que Central Park à New York (Keleş, et al., 2017). Ce projet, entièrement supervisé par le Président lui-même, illustre publiquement les méthodes agricoles modernes, avec la plantation d'une forêt en milieu aride grâce aux techniques d'irrigation novatrices de l'époque (Evered, 2008). Mais ce parc est surtout la démonstration de la « reconquête de la terre en tant que propriété nationale », puisque deux ans avant sa mort, Atatürk transfère la propriété au Trésor (Bozdoğan, 2001, p. 78).

Figure 7. Dessin de perspective des cafés autour de la piscine du Gençlik Parkı réalisé par H. Jansen en 1933



Source : TU Berlin Architekturmuseum, consulté en juillet 2023

L'autre volet du plan d'aménagement de Jansen consistait à créer des espaces réservés à l'aménagement de zones résidentielles, dotées de « cités-jardin » pour loger les fonctionnaires. L'une des premières résidences est ainsi construite à l'initiative des employés de la fonction publique qui fondent en 1934 la première coopérative du pays, *Bahçelievler Yapı Kooperatif*. À but non lucratif, le statut de coopérative doit rassembler au minimum sept membres, généralement les futurs acquéreurs des logements, et des professionnels de la construction. À cette époque, la demande en logement des fonctionnaires bureaucrates de la capitale est tellement importante que le nouvel État, « débordé par l'ampleur des tâches qui lui incombent, doit pouvoir s'appuyer sur un secteur privé fiable » comme les coopératives⁸⁷ qui, à la fin des années 1930, « s'érigent dans un climat fiévreux de (re)construction nationale » (Pérouse, 1992, p. 230). Pour soutenir financièrement le projet de la coopérative *Bahçelievler*, en français, maison-jardin, l'État lui vend, à prix très avantageux, un terrain public du ministère de la Santé. Mais les 198 maisons construites sont vendues très cher et serviront surtout à loger des hauts cadres de la fonction publique et particulièrement des personnalités militaires proches du régime).

⁸⁷ Les coopératives de logement sont des structures privées à but non lucratif et le terme sera davantage défini dans le chapitre 4.

Figure 8. Dessin d'une maison-jardin sur un terrain public acheté par une coopérative : réalisé H. Jansen en 1936



Source : Kansu, 2012

Photographie 1. Maison jardin en 1943



Source : Kansu, 2012

L'absence d'un secteur privé de la promotion immobilière suffisamment fort à cette époque, ne permet pas à l'État de répondre à la forte demande de logements qui ne parvient pas à maîtriser la flambée des prix du foncier et de l'immobilier. En effet, les investissements publics entraînent une ruée vers l'achat de terrains à proximité des équipements publics et des ministères nouvellement bâtis, surtout acquis par l'élite républicaine (Tekeli & İlkin, 1984). Seulement 73 279 logements sont construits dans les villes turques, alors que la population, en période d'exode rural, passe de 13,6 millions d'habitants en 1923, à 17,8 millions en 1938⁸⁸. Istanbul rencontre le même problème, les logements construits dans les années 1930-1940 sont des villas modernes, construites le long du Bosphore (Bebek-Arnautköy) ou en bord de mer (Florya) (Bozdoğan, 2001 ; Hamiloğlu, 2022). Le foncier public devient d'une part la seule ressource pour construire une maison bon marché et d'autre part la cible de l'habit informel.

2. Nationaliser la propriété privée : confiscation des biens des minorités ethniques et démantèlement des *vakıf* religieux

Comme étudié précédemment, l'État ottoman pratique à la fin de l'Empire la confiscation de biens auprès des grandes fortunes privées pour sauver les finances publiques et renflouer les

⁸⁸ TUİK, 1995 sur la République de Turquie, cité dans Bozdoğan, 2001.

caisses. Juridiquement, cette mesure s'appuie sur le principe selon lequel les habitants de l'Empire sont les serviteurs et les esclaves (*qul*) du Sultan. L'administration ottomane avait pour habitude d'envoyer un ordre de confiscation des biens à la famille du défunt. Un haut dignitaire, un commissaire et un secrétaire étaient chargés localement de dresser les biens de l'intéressé : des objets, du mobilier, mais surtout des biens fonciers et immobiliers. Les biens étaient ensuite vendus aux enchères et les sommes étaient versées au Trésor (Veinstein, 1981). À la fin de l'Empire, puis avec l'arrivée au pouvoir d'Atatürk, la pratique de la saisie des biens se poursuit, notamment sous l'encadrement de la Société des Nations qui pilote au début de la première guerre des Balkans (8 octobre 1912), le transfert d'1,5 million de chrétiens orthodoxes d'Asie Mineure vers la Grèce et de 500 000 musulmans de Grèce vers l'Anatolie (Rappas, 2017). Suite au génocide arménien et au déplacement des populations, des millions de propriétés, notamment appartenant aux *vakif*-non musulmans, restent vides. Bien qu'elles soient minoritaires à l'échelle du pays, les propriétés des non-musulmans, mais aussi des musulmans, sont placées sous tutelle de l'État par les kémalistes. Leur objectif est alors d'anéantir toutes les traces des minorités culturelles et religieuses sur le territoire turc tout en accaparant leurs patrimoines.

2.1. La confiscation des biens des non-musulmans : l'exemple de la propriété arménienne

Le génocide arménien, organisé par le gouvernement des Jeunes Turcs, qui pilote les déportations au cours de l'année 1915, cause la mort de 1,2 million de personnes. Sous l'Empire ottoman, puis plus tard, sous la République kémaliste, les autorités publiques orchestrent la confiscation des biens des victimes du génocide et de leurs héritiers, propriétaires de terrains, de maisons, de commerces, de mobiliers et de biens communautaires (écoles, églises, etc.). Les biens considérés comme « abandonnés » par ces victimes sont transférés au Trésor à des fins politique et économique. Politique, car l'État turc profite de ces confiscations pour éliminer les traces culturelles de « race non turque » sur son territoire. Économique car la valeur des biens transférés au Trésor est considérable. C'est ce que souligne, à titre d'exemple, une lettre écrite par un fidèle collaborateur de Talaat Pacha⁸⁹ datant du 15 mai 1921 : « Que les reliques et les vestiges des monuments d'Asni⁹⁰ soient effacés de la face de la terre. Vous aurez rendu un grand service à la Turquie en accomplissant ce but »⁹¹. L'ouvrage de Baghdjian (1987) décrit précisément les stratégies du gouvernement turc pour faire main basse sur ce riche patrimoine foncier et immobilier.

⁸⁹ Leader des Jeunes Turcs et principal ordonnateur du génocide arménien

⁹⁰ Ville arménienne située à l'est de la Turquie.

⁹¹ Citation provenant de l'ouvrage : *Istiklâl Harbimiz*, Istanbul, de Kâzım Karabekir, 1969, p.905, cité dans Baghdjian (1987), p. 55-56.

Avant même l'organisation planifiée de l'extermination de la population arménienne, l'administration ottomane prévoit déjà une estimation de la valeur du patrimoine détenu par la population arménienne : « le Gouvernement ottoman avait obligé par une loi toutes les communautés de dresser une liste de tous les biens fonciers qu'elles possédaient sur toute l'étendue de la Turquie et de la présenter dans un délai de six mois au service compétent » (Baghdjian, 1987, p. 70) Le 15 mai 1915, le gouvernement des Jeunes Turcs promulgue une première loi de 34 articles sur la déportation des Arméniens et la confiscation de leurs biens. Les articles 4, 5, et 6 contraignent les propriétaires arméniens à renseigner au gouvernement leur nom, la quantité de leurs biens et leurs prix d'achat et prévoient la confiscation des propriétés des déportés. Les articles 3, 5, 6 et 7 prévoient que ces biens soient affectés aux officiers turcs, aux familles de soldats tués ou blessés, ainsi qu'aux réfugiés turcs. Les articles 8 et 9 confient au ministère des Finances la gestion provisoire des ventes et des locations de biens fonciers et immobiliers arméniens déportés en attendant qu'ils déclarent leur retour. L'ensemble de ces biens est censé figurer dans un inventaire réalisé par l'État. Or, l'administration n'a jamais été en mesure de rendre publique cette liste indiquant les recettes des ventes et loyers générés par les biens arméniens. Le décret du 26 octobre 1915, relatif aux conversions forcées des Arméniens à l'Islam, expose aussi les mesures nécessaires pour la gestion de leurs biens immobiliers. Il prévoit la restitution des biens abandonnés aux femmes et jeunes filles arméniennes mariées à des musulmans (*Ibidem*).

Le 20 avril 1922, les Jeunes Turcs adoptent une loi qui déclare officiellement les biens arméniens comme « abandonnés » et les transfèrent au Trésor : « Tous les objets restés sans propriétaires, à la suite de leur absence ou de leur fuite lors de l'occupation ennemie, seront mis en vente aux enchères par la Gouvernement ; leur contrevaieur, les loyers et les autres recettes, une fois les dépenses défalquées, seront mises en dépôt à la Caisse de l'État. La contrevaieur des objets et leur bien ne seront restitués qu'à ceux qui rentreront » (*Ibidem*, p. 137). Or, compte tenu du peu de survivants du génocide ou d'héritiers existants, aucun arménien n'a été en mesure de revendiquer leurs biens. L'État a donc pu déclarer, sans contrainte, l'abandon des propriétés arméniennes. Les kémalistes continuent la procédure de confiscation des biens arméniens. La loi du 5 février 1925 spécifie que s'il n'y a aucun mandataire, « l'État administrera le bien pour compte du propriétaire d'après le droit commun » (*Ibidem*, p. 145). En s'appuyant sur des archives diverses relatives aux biens fonciers et immobiliers appartenant à des particuliers arméniens et confisqués par l'État, Baghdjian estime à 641 milliards de francs (98 milliards d'euros) la valeur de ce patrimoine (*Ibidem*, p. 151).

L'histoire se répète avec l'adoption le 20 juin 1927 de la loi sur le transfert des Kurdes en dehors des zones de conflit. L'article 9 spécifie que « les terrains abandonnés par les personnes transférées et les bâtisses qu'elles auront construites sur ces terrains seront transmis au Trésor de l'État » (Baghdjian, 1987, p155). En 1970, dans un contexte de tension gréco-turque autour de la question chypriote, la Turquie adopte une loi confisquant aussi les biens privés et communautaires des citoyens grecs. En 2008 et 2011, sous la pression de l'Union européenne, le gouvernement de l'AKP adopte des décrets pour restituer les biens confisqués aux minorités juives et chrétiennes. Une partie des biens est rendue aux communautés non-musulmanes. Les particuliers ont eu des difficultés à récupérer leurs biens, car le Trésor, qui gérait leur patrimoine, avait revendu des propriétés privées. Certains biens fonciers et immobiliers des *vakıf*, surtout les non-musulmans sont eux aussi saisis par les kémalistes.

2.2. Nationalisation, confiscation et accaparement des *vakıf*

Comme les dirigeants de l'Empire ottoman, les kémalistes sont hostiles à l'expansion des terres au statut *vakıf* et souhaitent réduire leur pouvoir. Le gouvernement leur reproche de bénéficier de soutiens financiers de la part des confréries islamiques, dont l'existence est contraire aux principes d'une nation turque sécularisée. Pour limiter leur diffusion, l'État s'appuie sur la nationalisation des « fondations appartenant aux établissements religieux (...), à la famille impériale, aux corporations mais aussi des *vakıf* locaux qui rendaient des services publics (caravansérails, fontaines, ponts, écoles etc.) et ceux dont l'administration était confiée à une autorité officielle ainsi que les fondations monétaires » (Bilici, 1993, p. 415). L'anéantissement des *vakıf* devient même un sujet public. Lors des élections législatives de 1931, plusieurs candidats CHP au parlement font de l'abolition des *vakıf* une promesse électorale. Leur existence, basée sur des principes religieux, est incompatible avec les valeurs de l'État moderne et républicain (Bilici, 1993, 1992 ; Çizakça, 2000).

Dès l'abolition du califat en 1924, le gouvernement d'Atatürk crée un nouvel organisme de gestion des *vakıf*, remplaçant celui de 1826 : la Direction Générale des *Vakıf* (DGV) (*Vakıflar Genel Müdürlüğü*), dont la vocation est une mise sous tutelle par l'État. Cette institution fait l'inventaire de tous les *vakıf* de la période ottomane sur lesquels s'applique toujours le droit islamique. En revanche, les fondations pieuses nouvellement créées sont régies par le Code civil adopté en 1926. La même année, le ministère de l'Éducation confisque tous les établissements à caractère religieux appartenant aux *vakıf*. Puis, la création en 1937 du Comité pour l'abolition des *vakıf* entraîne une vente massive, dans tout le pays, de biens appartenant aux fondations pieuses et dont la majorité des bénéficiaires est transférée aux différents ministères de la République (Çizakça, 2000).

Dès lors, les kémalistes ne suppriment pas les terres *vakıf*, mais nationalisent et laïcisent l'institution en « la dépouillant de toute référence sacrée pour la mettre à disposition du nationalisme turc » (Bilici, 1993, p. 416). Même si l'État ne devient pas propriétaire des biens *vakıf*, « il se donne les moyens de mettre la main sur les ressources des structures qui existaient déjà en les assujettissant, de manière beaucoup plus stricte qu'auparavant, au contrôle de la DGV » (Anastassiadou-Dumont, 2016, p. 7). Prenant conscience de la valeur du patrimoine foncier et immobilier des *vakıf*, les démocrates poursuivent le travail des kémalistes. En 1954, le gouvernement d'Adnan Menderes confisque toutes les dotations en espèces faites aux *vakıf* pour les regrouper au sein de la banque des *vakıf*, Vakıfbank. En 2009, la Vakıfbank possède un capital de 46 milliards de dollar, faisant d'elle la 5^{ème} banque de Turquie, dont la moitié appartient aux *vakıf* (Çizakça, 2016). Vakıfbank est aussi l'actionnaire majoritaire du fonds d'investissement immobilier Vakıf GYO, créé en 1996 et coté en bourse. Parmi les actionnaires, on retrouve TOKİ, qui détient en 2021 3,66 % des parts (Vakıf GYO, 2021).

Conclusion. Le poids de l'histoire sur les modes de gestion actuels des terrains publics

Par la reconnaissance de la pleine propriété, les kémalistes transforment en profondeur le régime foncier hérité de l'Empire ottoman. En revanche, comme pour l'administration ottomane, le foncier public reste un outil politique fort. Pour glorifier le travail de la classe paysanne et cultiver en elle le sentiment d'appartenance à la nation turque, les kémalistes distribuent des terrains publics agricoles. Ils exproprient les grands propriétaires pour redistribuer plus équitablement les terres et favoriser l'accession à la propriété des petits paysans. La distribution des terrains publics est alors nécessaire pour garantir la paix et la tranquillité sociale des paysans (Karaömerlioğlu, 2000). Dans le cadre de l'aménagement d'Ankara, le foncier public contribue fortement à la réalisation d'une part du quartier des ministères et d'autre part d'équipements publics, sans servir à la production de logements, du moins, pour les classes moyennes et inférieures. Le gouvernement de Mustafa Kemal a aussi poursuivi la confiscation des biens des minorités ethniques et religieuses et des fondations pieuses, pour les soumettre à la gestion de l'État et par la même occasion, réduire leur influence culturelle et économique sur le territoire.

Conclusion

Bien que l'on puisse observer une certaine continuité dans la maîtrise et le contrôle du foncier public les régimes fonciers de la propriété publique ont subi de profondes mutations. L'appropriation des terrains publics contribue à soutenir une certaine légitimité de l'État turc (Türem, 2017). Dans le droit ottoman par exemple, le système *miri* assure la viabilité du prélèvement de l'impôt et donc un contrôle sur la société. Il valorise également le foncier agricole. Aux débuts de la République, l'État exerce une mainmise sur le foncier public pour contrôler le territoire (nationalisation des ressources foncières et réformes agraires) et bâtir la « Turquie-moderne ». Mais le foncier public devient un enjeu clé du développement urbain, surtout à partir des années 1950 lorsque les principales villes de Turquie, victimes de l'exode rural, connaissent une forte croissance démographique. Pourtant, cette ressource ne sera pas suffisamment mise à profit par les pouvoirs publics pour entreprendre une politique de logement sérieuse. Dans les grandes villes, avec le manque de logement et de foncier constructible, « la spéculation immobilière atteint son maximum et la première réaction des acteurs publics contre ce phénomène a été le bidonville » (Oktay, 1947, p. 207)

Chapitre 4. Le foncier public : grand oublié de la politique du logement (1945-1990)

Introduction

« Une ville hors de contrôle ! », (*kontroldan çıkan şehir*) c'est le titre d'un article rédigé par Zeki Sayâr, architecte et journaliste turc, paru dans la revue *Arkitekt* en 1963 (Sayâr, 1963). Il accuse les autorités publiques de la ville d'Istanbul de n'avoir pas adopté un plan d'aménagement directeur capable de maîtriser l'urbanisation informelle. Pour cause, la population de la métropole passe de 790 000 habitants en 1927 à 1,5 million en 1955 puis 3,9 millions en 1975, soit près du double en 20 ans (Gökburun, 2017 ; Yerasimos, 1997). Dans les années 1960, c'est le plan d'aménagement de l'architecte français d'Henri Prost, adopté en 1936 par la municipalité d'Istanbul, qui reste toujours en vigueur. Or, le plan de zonage recouvre seulement une surface de 10 000 hectares. Il a pour ambition de réaliser des travaux d'embellissement de la ville mais n'anticipe pas l'exode rural post Seconde Guerre mondiale et les conséquences de l'explosion démographique sur l'expansion urbaine. Pourtant, les autorités publiques n'auront de cesse de convoquer des experts pour la réalisation d'un nouveau plan. En 1952, elles lancent un Comité de Consultation pour la Reconstruction (*İmar ve Müşavere heyeti*) pour résoudre les problèmes de logements informels et de trafic, mais aucun plan d'urbanisme n'émerge (Arû, 1963). En 1958, c'est le ministère de la Reconstruction et du Logement (*İmar ve İskân Bakanlığı*) lui-même qui prend en main la réalisation d'un nouveau plan d'aménagement en coopérant avec la municipalité d'Istanbul et l'urbaniste italien Piccinato. Ce dernier propose de délocaliser les industries en Anatolie pour limiter l'installation des habitats informels érigés surtout proche des bassins d'emploi. Il envisage la valorisation des rives du Bosphore et le développement de la rive asiatique, en direction d'Ankara. Faute de moyens financiers, sa vision ne débouchera sur aucun plan d'aménagement⁹². Le ministère renouvelle l'expérience avec l'urbaniste allemand Hogg qui suggère une intervention publique radicale : exproprier les zones d'habitats informels et les démolir intégralement. À la fin des années 1960, Istanbul n'a toujours pas de plans mis à jour mais le développement urbain se poursuit et échappe au contrôle des autorités publiques locales. La présence de foncier public a joué un rôle fondamental dans la diffusion des logements informels dans les grandes villes (Istanbul, Izmir, Ankara) à cette époque : 80% d'entre eux sont construits sur un terrain public (Buğra, 1998). Pour les migrants venus travailler à Istanbul, acquérir un terrain en ville était devenu presque plus facile que d'obtenir une terre à la campagne (İnkaya, 1972). Mais l'urbanisation informelle n'est pas seulement le résultat d'un manque d'encadrement politique et juridique comme le souligne Sayâr (1963). Au contraire, l'État et les acteurs municipaux ont délibérément cédé du foncier public au marché illégal de la construction. Dans les années 1950-

⁹²Voir aussi la lettre d'informations de l'[OUI](#) du 4/6/1993 sur les « Projets et aménagements urbains à Istanbul de 1933 à nos jours », rédigée par Aron Angel.

60, les Démocrates sont au pouvoir et règlent le problème du logement dans une approche populiste, en approuvant consciemment les constructions illégales (Ark, 2015a ; Erman, 2001). C'est un moyen d'aider les classes précaires d'accéder au logement, sans aide sociale, et de les sortir de la pauvreté. Cette politique radicale se traduit par différents processus de régulation des habitats informels (titrement, amnistie, légalisation), généralement engagés par les pouvoirs publics à la veille d'élections locales ou nationales (Ark, 2015b). Mais la forte demande en logement, même sur le marché informel, contribue surtout à valoriser le foncier public. À la fin des années 1960, l'État tente de « reprendre la main » sur cette ressource pour élaborer les bases d'une politique de logement. Le retour de l'État dans la maîtrise du foncier public et la production de logement se fait en deux étapes. Premièrement, il adopte en 1969 la loi sur la « valorisation et la production du foncier », dont la mission est assurée par l'Office du Foncier, fondé la même année. Deuxièmement, l'État crée en 1984 un fonds d'investissement public chargé de soutenir financièrement la production de logement : TOKÏ. Mis en place dans un contexte de libéralisation de l'économie, TOKÏ va aider les acteurs privés de la promotion immobilière à acquérir du foncier et à construire du logement. À cette époque, TOKÏ n'a pas encore de compétence en matière de gestion des terrains publics et de production foncière. Toutefois, il aide financièrement les coopératives de logement à acheter des terrains publics.

En poursuivant la chronologie du chapitre précédent, ce chapitre étudie les liens entre le foncier public et le logement de 1945 (période marquée par l'exode rural et l'urbanisation des grandes villes) à la fin des années 1990 (création de TOKÏ, politiques économiques néolibérales, émergence de la promotion immobilière). Il pose les questions suivantes : pourquoi le foncier public est-il la cible de l'habitat informel et de quelle façon l'habitat informel a-t-il été un vecteur de valorisation du foncier public ? Cette valorisation a-t-elle contribué à financer du logement sur le marché légal de l'immobilier résidentiel ? Quel a été le rôle de l'action publique dans ces mécanismes de valorisation ? Pour y répondre, la première partie analyse la valorisation du foncier public au prisme de l'habitat informel, tandis que la deuxième partie étudie les politiques de mobilisation du foncier public au prisme du logement collectif.

I. La formation d'un marché illégal du logement et la valorisation du foncier public à Istanbul : acteurs et processus

L'étude de l'urbanisation des villes des pays du Sud à partir des années 1950 révèle généralement une forte corrélation entre croissance démographique rapide (liée à l'exode rural et l'industrialisation des villes) et émergence d'un marché illégal du foncier et du logement. D'autres facteurs expliquent la formation de ce marché : un manque de politiques urbaines, un manque de foncier urbain viabilisé et l'augmentation de la demande de logements abordables provoquée par l'arrivée massive d'une main-d'œuvre ouvrière (Deboulet, 1991 ; De Soto, 2005). De Mumbai à Alger, d'Istanbul au Caire, le foncier est pourtant une ressource abondante, et tout particulièrement le foncier public (Bautès, et al., 2011 ; Saoumi, 2017 ; Barthel, 2017). Cette ressource est laissée à la merci du secteur informel, à des lotisseurs, petits entrepreneurs et aux maires de quartiers, qui profitent de la demande de logement pour vendre des terrains, souvent publics et non constructibles, aux migrants (Clerc, 2014 ; Michel, et al., 2011). La diffusion de l'habitat informel s'exerce prioritairement sur des terrains périphériques, souvent restés « sous la juridiction des villages autour des villes », et sur lesquels un réseau d'acteurs s'approprié le sol pour le valoriser et capter une rente (Ark, 2015b, p. 51). À l'époque, il n'existe pas encore en Turquie un secteur de la promotion immobilière capable de réaliser des grandes opérations de logements. Les logements sont construits par des acteurs locaux, artisans et petites entreprises de construction, qui ne maîtrisent pas les techniques de construction, ou qui se forment au gré des chantiers. Sur les terrains publics, une grande partie des logements informels sont construits de cette façon. C'est un marché de la « débrouille » où chaque acteur de la chaîne, de la quête du foncier public à la construction du logement, cherche à réaliser des bénéfices. L'intérêt ici est de comprendre la manière dont le foncier public permet aux acteurs de cette chaîne de dégager une plus-value foncière.

1. Le foncier public : terrain de prédilection du *gecekondu*

Le mouvement de migration de la campagne vers la ville commence dans les années 1940-50. Après la Seconde Guerre mondiale, la Turquie reçoit une aide financière de 164 millions de dollars des États-Unis dans le cadre du plan Marshall et consacre 22% de ce budget à la modernisation du secteur agricole (Aksoy, 2017). Le regroupement des parcelles agricoles et la mécanisation réduisent les besoins d'une main-d'œuvre rurale. Les principales villes de Turquie, Istanbul, Ankara et İzmir, sont devenues plus attractives avec le développement de l'industrie, mais aussi la production de service dans l'éducation et la santé (Kaya, 2009). Les zones rurales ne bénéficient pas d'investissements publics, ce qui incite la population à

rejoindre les agglomérations pour trouver un nouveau travail. Il y a eu « un afflux » de main-d'œuvre en direction des villes, alors que l'offre de logement sur le marché légal était très restreinte. En 1960 par exemple, on estime que seulement 2 logements sont construits légalement pour 1000 habitants (İnkaya, 1972). Les migrants arrivés à Istanbul ont trois options pour se loger⁹³ : 1/ ils peuvent habiter des logements financés par l'État, mais ils sont très rares et souvent trop chers ; 2/ ils peuvent se loger dans des logements vacants abandonnés par les minorités au cours de l'échange des populations, mais ils sont anciens et vétustes, et généralement situés loin de leur travail ; 3/ ou bien, et c'est l'option la plus privilégiée, ils peuvent construire, ou faire construire à moindre coût, un logement sur un terrain public.

1.1. Négociateur, transformer et valoriser le sol : les acteurs du marché illégal du foncier public

Le foncier public est la cible de l'habitat informel. Ce foncier peut appartenir au Trésor, aux municipalités, et moins souvent, aux fondations pieuses. À l'époque, c'est une ressource facilement mobilisable pour la construction informelle. Le terrain « type » est généralement non bâti, agricole ou avec du maquis, situé proche des espaces industriels. La première zone de logements informels se développe en 1948 dans le quartier Kazlıçeşme, dans l'arrondissement de Zeytinburnu, à proximité d'une industrie de tannerie (Pérouse, 2004). C'est à cette occasion que le terme *gecekondu*, (posé la nuit) émerge dans la presse. Il désigne une habitation construite sans autorisation. Le *gecekondu* se diffuse très rapidement jusque dans les années 1980 (voir encadré ci-dessous).

⁹³Voir aussi le compte rendu de l'excursion sur le quartier de Yıldıztabya d'avril 2019, disponible sur le site internet de l'[OUI](#).

Encadré 1. La diffusion du *gecekondu* à Istanbul

« Au Nord-Est de Zeytinburnu, (...), le village de Sağmalcılar, qui avait recueilli entre les deux guerres des réfugiés de Bulgarie, se transforme en bidonville sous la pression des sinistrés des percées urbaines (...). Plus au Nord encore, sur les hauteurs du faubourg d'Eyüp, arrivent en 1950 et 1951 des réfugiés de Bulgarie qui construisent leurs baraques au lieu-dit Taşlıtarla (champ pierreux). Autour s'agglutinent des ouvriers travaillant dans les industries de la Corne d'Or (...). On compte en 1965 plus de 90 000 habitants occupant quelque 18 000 baraquements. En amont de la Corne d'Or, le village d'Alibeyköy, (arrondissement d'Eyüp) (...), reçoit à cette époque des réfugiés de Yougoslavie ainsi que son lot de migrants. Il atteint 15 000 habitants en 1965. Sur la rive nord autour de la rivière de Kağıthane se développe une série de bidonvilles : Gültepe démarre à partir de 1956 quand la municipalité d'Istanbul, incapable de payer les indemnités aux personnes expropriées pour les grandes percées de la ville, leur distribue des terrains en cet endroit ; Çağlayan, qui fut le produit d'un lotissement réalisé par les villageois, appartient déjà à la deuxième génération des agglomérations illégales. Le tout atteint 23 000 habitants en 1960 et 56 000 en 1965. Les bidonvilles font le tour du quartier résidentiel de Şişli. (...) la ceinture des bidonvilles finit par cerner au début des années 60 la partie européenne de la ville. Elle franchit même par endroits la barrière de la haute route du Bosphore. En 1958, le petit personnel du Collège Américain (Robert Collège) de Rumelihisari commence à édifier le bidonville de Nafibaba, tandis que les carrières de pierre des hauteurs d'İstinye, la fabrique d'allumettes de Büyükdere, les pentes raides des hauteurs de Sarıyer engendrent à leur tour de petits bidonvilles. Sur la rive asiatique, le même schéma se reproduit, mais en ordre plus dispersé. Le premier bidonville apparaît à Üsküdar dès 1947 et on compte en 1960 dans l'arrondissement quelques 4 000 baraques. Vers l'intérieur, le grand bidonville d'Ümraniye commence à se former en 1955 et atteint en 1965 14 800 habitants. Sur la rive asiatique du Bosphore, la concentration se fait surtout autour des industries de Paşabahçe et de Beykoz. L'arrondissement de Beykoz compte déjà 1 601 baraques en 1950, elles seront 5 100 en 1960 (...). L'arrondissement de Kadıköy compte en 1960 2 000 baraques (...). La tâche des bidonvilles s'étend à la périphérie de la ville sur une sorte de no man's land qui ne bénéficie même pas d'une infrastructure de type rural (...).

Source : Yerasimos 1997 p. 201-204

Dans le langage courant, le terme *gecekondu* est utilisé pour désigner toutes les formes illégales du bâti et d'occupation du sol. Ceci explique la polysémie du terme *gecekondu* qui implique souvent une confusion entre la notion juridique et foncière du *gecekondu* et sa conception architecturale (Pérouse, 2004). Si l'on s'attache aux caractéristiques purement foncières, ce terme désigne avant tout l'illégalité de l'occupation du sol, et par extension, une illégalité de la construction. Mais ce terme qualifie aussi, un terrain doté d'un titre de propriété sur lequel un bâtiment est réalisé sans permis de construire (*Ibidem*). Dans les représentations, le *gecekondu* renvoie à l'aspect architectural du bâti : un habitat précaire, souvent construit en dur (en brique de terre cuite), avec des toits en tôles, en tuiles ou en shingle. Il est chauffé au *soba* (poêle à charbon), et peut aussi être raccordé aux réseaux d'électricité, de gaz de ville et d'eau courante. Il existe une multitude de formes architecturales du *gecekondu*, allant de la maison individuelle avec jardin, ou d'un immeuble avec plusieurs étages (Photographie 2). L'aspect architectural et l'occupation juridique du *gecekondu* peuvent aussi évoluer dans le temps. Ses occupants peuvent améliorer leur logement en faisant des travaux (agrandissement, embellissement), et

peuvent obtenir des titres pour légaliser leur propriété (*Ibidem*). De la même façon, du côté des occupants, il n'existe pas de parcours typique d'accès au *gecekondu*. C'est un habitat qui se construit en fonction des opportunités locales (accès au travail, accès à un terrain), des rencontres et des trajectoires de vie des migrants.

Photographie 2. Différentes formes de *gecekondu* construits sur des terrains publics dans l'arrondissement de Gaziosmanpaşa



A : ensemble de maisons individuelles et d'habitats collectifs construits à partir de 1952 par une population originaire des Balkans dans le quartier de Sarıgöl ; B : une maison avec jardin dans le quartier de Karayolları construite dans les années 1980 ; C : un garage suspendu construit illégalement dans le quartier de Karayolları ; D : une maison familiale sur 3 étages, dont le sous-sol est mis en location, construit dans les années 1950 dans le quartier de Yıldıztabya.

Source : Marie Tihon, avril et mai 2019.

Comme l'explique Öncü (1988), le marché informel des terrains publics est un secteur très attractif pour un ensemble d'acteurs, aussi bien publics (maires de quartier, municipalités locales) que privés (lotisseurs, artisans de la construction et propriétaires des *gecekondu*). Avec le boom spéculatif des années 1950-1980, les différents groupes sociaux et économiques tirent profit de cette croissance urbaine non planifiée. L'accès au foncier urbain informel représente une voie d'accumulation de richesses et permet à ces groupes sociaux de se structurer. Öncü (1988) identifie plusieurs acteurs avec des intérêts différents vis-à-vis de l'accès au foncier

public : les occupants ou les « squatters », les « intermédiaires » du foncier, les acteurs publics qui cèdent le foncier et les petites entreprises de construction

- Pour les occupants illégaux, le logement informel est un bien dans lequel il faut investir pour améliorer leur condition de vie. Leur travail, souvent précaire, ne leur permet pas de s'enrichir. En revanche, la revente d'un *gecekondu*, ou sa mise en location, permet aux occupants de dégager une rente.
- Les lotisseurs-mafieux et les acteurs publics collaborent sur le marché informel des terrains publics. Dans les années 1960, les lotisseurs parviennent à acheter un terrain de l'État ou des municipalités grâce à leur réseau dans les services de l'urbanisme. Sans aucun titre de propriété et de permis de construire, ils se mettent d'accord avec les futurs habitants sur le prix du terrain qui abritera leur maison. Les « lotisseurs-mafieux »⁹⁴ peuvent être un maire de quartier, qui s'improvise broker⁹⁵. Comme l'explique Yerasimos, 1997, ils sont au cœur d'un système clientéliste formé autour de la mise en vente des terrains publics : « Présents sur les lieux même après la vente des parcelles pour servir d'intermédiaires entre les occupants et les autorités, ils finissent par devenir les chefs naturels de la nouvelle entité ainsi créée et les porte-parole de sa revendication de se constituer en municipalité, quitte à occuper les postes clés dans les nouvelles mairies. La constitution de 1961, promulguée après le coup d'État de 1960, chassant le Parti Démocrate du pouvoir, avait interdit les structures locales des partis, pour empêcher précisément leur implantation dans les quartiers périphériques autoconstruits. Mais la même constitution introduisait pour la première fois en Turquie l'élection des maires et le clientélisme politique fut rétabli par ce biais. Le lotisseur devenu maire constituait maintenant la pièce maîtresse du système. » (Yerasimos, p. 204). Grâce à leurs connaissances auprès des fonctionnaires des services de l'urbanisme, les « lotisseurs-mafieux » participent à l'urbanisation illégale du foncier public. Chaque acteur de la chaîne du *gecekondu*, de la mise à disposition du foncier à la construction du logement illégal, trouve son intérêt. Les occupants payent le promoteur en échange du logement et du terrain, le promoteur verse une commission au « lotisseur-mafieux » pourvoyeur du foncier, et ce dernier verse un « *bahşış* » (pot-de-vin) au fonctionnaire autorisant l'utilisation du foncier public pour de l'habitat spontané.
- Les petites entreprises de construction profitent du taux d'inflation et de la main-d'œuvre bon marché pour construire des logements collectifs sur des terrains publics

⁹⁴ Le maire d'Istanbul Ahmet İsvan (1973-1977, parti de la gauche républicaine), indiquait au journal *Milliyet* de 1978 que les mafieux, spéculateurs de *gecekondu*, avec leurs agences, avocats, hommes armés et leurs fortes connexions avec les agences étatiques, étaient si bien organisés qu'ils connaissent les dossiers et les projets publics mieux que les maires (Yönder, 1982)

⁹⁵ Dans le milieu de la promotion immobilière, un broker peut aider le promoteur à trouver du foncier en échange d'une commission sur la vente du terrain.

(parfois privés). Ces entrepreneurs pratiquent le « *yap-sat* » (construit et vend) : ils achètent un terrain public et trouvent des crédits pour la construction qu'ils remboursent immédiatement en vendant le bien. La vente d'un appartement permet de financer un autre projet, de moindre qualité, pour maximiser les bénéfices. S'il ne trouve pas un terrain, ils se mettent d'accord avec un propriétaire foncier. Dans ce cas, l'entrepreneur offre 30 à 50% des surfaces du bâtiment au propriétaire en échange du terrain. Ce système leur permet de démarrer le projet avec un petit capital en minimisant les dépenses et l'emprunt (Türk & Altes, 2010a). En 1970, comme l'offre de terrain ralentit, la construction en étage se poursuit et des *gecekondu* se transforment en *apartkondu*. Mais la montée des coûts de construction et du prix du foncier dans les années 1970, mettent fin à la période des « hauts profits sur temps court » pour les petits entrepreneurs du marché informel (Öncü, 1988).

1.2. La légalisation du marché informel et la valorisation des terrains publics

Dès la fin des années 1940, les autorités publiques tentent de réguler puis de résorber, de légaliser et finalement d'interdire, les constructions illégales à Istanbul et dans les principales villes du pays. Elles engagent des mesures pour légaliser ces propriétés (Akbulut & Başlık, 2011). À Ankara, par exemple, la loi de 1948 permet à la municipalité de louer ou d'attribuer aux occupants illégaux, une partie du foncier public sur lequel est construit leur logement. Environ 70 000 personnes, majoritairement en situation de précarité, bénéficient de l'accès à la propriété, sous la condition d'engager une remise aux normes de leur habitat (Pérouse, 2008). En 1961, la Constitution et le premier plan de développement quinquennal prévoient de lutter contre les occupations informelles. La loi n°775 de 1966 propose un programme de résorption de l'habitat informel, en engageant un tri entre les *gecekondu* en bon état, qui peuvent être modernisés, et les *gecekondu* vétustes qui doivent être détruits. En 1973, l'État garantit des titres de propriétés pour les *gecekondu* construits avant 1963 et légitime les titres de propriété « *hisseli tapu* », attribués pour des copropriétés en subdivision situées sur un terrain non constructible. Quelques années plus tard, en 1976, les municipalités construisent localement les infrastructures de base (voies routières et programmes de services) pour les quartiers d'habitats informels. Avec l'amélioration des zones de lotissements informelles et les légalisations foncières, les politiques d'urbanisme font monter le prix du foncier public dans les quartiers informels (Yönder, 1987).

Même si les premières amnisties ont lieu en 1948, 1953, 1963 et 1966, souvent à la veille d'élections locales, c'est seulement à partir des années 1980 que les légalisations se multiplient, notamment avec la loi n°2805 de 1984 sur la réglementation juridique des *gecekondu* et la loi

n°3194 de 1985 sur la reconstruction. L'État distribue des titres provisoires « *Tapu Tahsis Belgesi* » (TTB) de location sur les terrains publics occupés qui « confèrent aux occupants une pseudo-légalité et assurent à la puissance publique quelques revenus » (Pérouse, 2004, p. 10). Pour autant, les titres TTB des *gecekondu* n'assurent pas aux occupants un statut légitime et indiquent que le foncier appartient à l'État, à la municipalité métropolitaine ou d'arrondissement ou aux fondations pieuses. De plus, en 1996, Recep Tayyip Erdoğan, alors maire d'Istanbul, annule les titres distribués dans les années 1980 pour récupérer des terrains du Trésor (Hazine) et les transférer aux municipalités. Plusieurs manœuvres de ce type sont menées par les pouvoirs publics pour créer volontairement de l'illégalité foncière et ainsi justifier des opérations de rénovation urbaine (Pérouse, 2008). À la fin des années 1990, il existe donc trois principaux types de propriétés foncières et immobilières en Turquie :

- Premièrement, le titre de propriété en bonne et due forme, le TAPU, attribué pour les propriétés légales. En Turquie, 45,3% des propriétaires possèdent un TAPU (Gökçe et al, 1993).
- Deuxièmement, le *Hisseli Tapu*, un titre de « copropriété en indivision d'une grande parcelle ne donnant ni droit de construire ni preuve de résidence » (Ark, 2015, p. 34). Ce titre a été accordé à 25,8% des propriétaires (Gökçe et al, 1993).
- Troisièmement, dans le cadre des amnisties foncières, 8,6% des propriétaires ont obtenu un *Tapu Tahsis Belgesi* (*Ibidem*).

Les légalisations foncières mais aussi les travaux publics engagés dans les zones de lotissement (aménagement des voies routières, installation des réseaux d'eaux et d'énergie) ont provoqué une hausse du prix des logements informels : le prix au m² augmente de 500% entre 1952 et 1954 et de 311% entre 1949 et 1969 (Heper, 1977 ; Şenyapılı, 1978⁹⁶). Dans ce contexte, les « squatters » ont la possibilité de valoriser et de sécuriser leur bien. En améliorant leur *gecekondu*, les occupants valorisent leur patrimoine et transforment un « droit d'occupation » en « rente de situation » (Ark, 2015a). L'appropriation du foncier public permet donc aux classes pauvres d'accéder au sol et d'acquérir un capital sûr pour financer un mariage, une voiture, des études, etc. (*Ibidem*). Pour les démocrates, les légalisations foncières et la vente du foncier public permettent également de fidéliser un électorat auprès des occupants et des petites entreprises de construction à qui profite l'industrie du *gecekondu*, tout en assurant quelques recettes à l'État grâce à la vente des titres de propriété. Pour les acteurs publics, le foncier public a surtout été un un moyen de loger rapidement des classes à revenus modestes et de limiter les financements publics dans la construction de logements sociaux

⁹⁶ Les auteurs sont cités dans Yönder (1982).

2. Les tentatives de l'action publique pour répondre à la demande de logement des années 1950

Les kémalistes avaient tenté de trouver des réponses face aux problèmes de logement et de spéculation foncière que rencontraient déjà Ankara et Istanbul au début des années 1940. Ils avaient par exemple développé une loi sur l'encadrement des loyers pour lutter contre la spéculation. L'État devait aussi nationaliser des terrains pour construire des logements abordables basés sur un système locatif (İnkaya, 1972). Mais à l'époque déjà, des groupes de pression (des propriétaires fonciers, des constructeurs et des personnes proches du pouvoir) se montrent en désaccord avec ces mesures. Dans les grandes villes, les propriétaires immobiliers ont coutume d'utiliser l'expression « *hava parası* », l'argent dans l'air⁹⁷, pour qualifier les années 1950, puisqu'ils profitaient de la forte demande de logement pour augmenter les loyers. L'ensemble de ces mesures seront totalement abandonnées après la défaite des kémalistes (*Ibidem*). D'autres politiques publiques sont pourtant mises en place dans les années 1950 pour faciliter l'accès des ménages à revenu modeste dans le logement, aussi bien dans le marché locatif que celui de la vente. Le foncier public sert à développer quelques opérations de logement collectif, financées par des banques publiques, mais ces projets s'avèrent plus utiles pour loger les classes moyennes et supérieures.

2.1. La mobilisation du foncier public pour les opérations de logement collectif financés par les banques publiques

En 1946, l'État décide de soutenir le financement de logements et le développement de foncier constructible en créant la Banque du Crédit et de l'Immobilier (*Emlak ve Kredi Bankası - EKB*). En 1953, il augmente son capital de 100 à 300 millions de livres afin d'inciter la construction de logements à bas prix (Tekeli, 2012). Elle dispose également de compétence en matière de développement foncier puisqu'elle peut vendre ou acheter du foncier pour construire des logements. Quelques années plus tard, l'État crée aussi l'Organisme de l'Assurance Sociale (*Sosyal Sigortalılar Kurumu – SSK*), dont la mission se rapproche de celle d'EKB, hormis la compétence foncière. Néanmoins, les prêts fournis par ses banques s'adressent surtout aux ménages solvables, avec des revenus moyens et supérieurs. En effet, les prêts accordés par EKB doivent être remboursés sur une période de 15 ans maximum, et les taux d'intérêt sont assez élevés : 5% pour un logement de moins de 100m² et 6% pour un logement de plus de 100m². C'est la même chose du côté de la SSK. Les emprunteurs doivent avancer jusqu'à 50% du montant du bien pour obtenir un prêt (İnkaya, 1972).

⁹⁷ Dans un contexte de forte demande de logements, cette expression révèle la possibilité des propriétaires de trouver des locataires rapidement et sur la longue durée, malgré des loyers dont les montants sont exorbitants.

Photographie 3. Les premiers logements collectifs financés par EKB à partir de 1960 à Ataköy sur un terrain public



Source : Anonyme, 1975, p. 55

Entre les 1960 et 1980 par exemple, EKB finance quelques grandes opérations de logements sociaux basés sur l'accès à la propriété à Ataköy, à proximité du bord de la mer Marmara à Istanbul et bénéficie pour cela de terrains publics. À l'époque, les architectes et urbanistes turcs s'inspirent beaucoup du modèle français des grands ensembles de logements réalisés après la Seconde Guerre mondiale. Comme la Cité des 4000 logements construite à La Courneuve, en banlieue parisienne, fait sensation auprès des acteurs publics turcs du logement, le ministère turc de la Reconstruction et du Logement convoque un comité d'experts français, composés de praticiens et de chercheurs, pour avoir des conseils sur la politique du logement social et collectif développée dans les banlieues françaises (Delacroix et al., 1967 ; Özer, 1965). La première étape du projet d'Ataköy, livrée en 1975, regroupe un ensemble de barres et de tours composé de 4 132 logements et construits sur un ancien terrain militaire⁹⁸ de 60 hectares achetés par EKB.

⁹⁸ Le terrain est occupé, déjà pendant l'Empire ottoman, par les ateliers de fabrication de canons. Aux débuts de la République, il est transféré au ministère de l'Armée, puis en 1955, il est cédé à l'entreprise d'État, la société des industries mécaniques et chimiques (*Makine ve Kimya Endüstrisi*).

Cependant, il faut souligner trois choses par rapport à la construction de logement financée par le secteur public. Premièrement, les unités de logement produites sont trop chères pour les ouvriers. Comme ces travailleurs représentent pour la plupart du temps une main-d'œuvre non déclarée, avec de bas salaires, ils ne sont pas solvables vis-à-vis d'EKB et SSK pour obtenir des crédits. La banque publique Sümerbank, chargée de financer les industries, avaient aussi pour mission de construire les logements pour les ouvriers à Istanbul, mais ces opérations se sont limitées à quelques cités ouvrières du côté de Levent. Deuxièmement, la majorité des logements financés par ces banques sont vendus pour de l'investissement puisqu'ils sont considérés par les propriétaires comme une forme de garantie financière lors des périodes d'inflation. En 1980 par exemple, 90% du stock de logement mis en location appartient à des propriétaires privés issus majoritairement de la classe moyenne (Baharoğlu, 1996). Troisièmement, ce type de logement développé à Ataköy reste extrêmement rare étant donné que les investissements publics concernent seulement 10% du stock total du logement à la fin des années 1960 et plus de 5% en 1980, le reste est essentiellement assuré par les acteurs privés de la construction.

Tableau 5. Part des investissements publics dans le logement 1968 et 1980

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
% du secteur public dans la construction de logement	10,3	10,9	10	8,6	5	3,1	4,5	7,9	6,3	6,7	6,3	6,3	5,3
% de l'investissement logement dans le total des dépenses publiques	3,6	3,9	4,9	3,7	2,6	1,6	1,7	2,6	2,2	2,3	2,8	2,9	2

Source : Baharoğlu, 1996

2.2. La création de l'Office du Foncier : un outil au service du foncier public et du logement

Au départ, les plans quinquennaux élaborés par l'Organisation de Planification de l'État (*Devlet Planlama Teşkilatı* - DPT) prévoient une implication plus importante de l'État et des municipalités dans la politique de développement foncier et résidentiel. À partir de 1963, l'objectif est de baisser le coût du foncier (environ 20 et 50% des dépenses totales de la construction d'un bâtiment résidentiel) et de taxer l'augmentation de la valeur du foncier lors de la vente d'un terrain (DPT, 1963). Pour la première fois, l'État utilise le concept de « logement social » et souhaite faciliter l'accession à la propriété des ménages à faible revenu. L'État envisage d'accorder au moins 20% du total des dépenses publiques pour le logement (*Ibidem*). En 1968, pour réduire les effets de l'augmentation du coût du foncier sur le prix du

logement, l'État veut aussi augmenter le stock de terrains publics pour les mettre « à la disposition de la société et soutenir la construction de logements à bas prix » (DPT, 1968, p. 638). C'est dans ce but qu'il crée en 1969 la Direction Générale de l'Office du Foncier (*Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü*), dans le cadre de la loi n°1164 sur « la valorisation et la production du foncier urbain ». Rattachée au ministère de la Reconstruction, sa mission est d'acquérir du foncier et de développer des terrains constructibles pour les projets d'intérêt public et le logement. Au cours de la décennie 1970, l'État lui attribue de plus en plus de compétences et lui transfère d'abord du foncier appartenant au Hazine pour favoriser la production de terrains constructibles et de logements. L'Office du Foncier travaille en étroite collaboration avec les municipalités et le ministère de la Reconstruction pour modifier les plans d'urbanisme et ouvrir rapidement des droits à bâtir sur les terrains publics. Il peut également taxer les propriétaires privés de terrains non bâtis et faire valoir son droit de préemption en vue d'un projet d'intérêt général (logements, infrastructures touristiques, industries, équipements publics) comme le prévoit la loi n°1164. Les collectivités territoriales, les institutions publiques et la Direction Générale des Vakıfs, doivent également signaler toute vente d'un terrain à l'Office du Foncier. Pour les mêmes projets d'intérêt général, l'Office peut recourir à l'expropriation, qu'elle pratique avec excès dans les années 1980 pour acquérir des terrains agricoles et des logements. Finalement, l'institution est supprimée en 2004 et ses fonctions sont transférées à TOKİ.

Tableau 6. Origines et usages des terrains de l'Office du Foncier entre 1969 et 1993

Modes d'occupation du foncier vendu par l'Office	Terrains de l'Office acquis par l'expropriation		Propriété du Trésor transférée à l'Office		Propriété totale de l'Office	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Logement	5 558	31	2 280	25	7 838	29
Industrie	9 737	56	6 506	69	16 243	61
Tourisme	125	1	97	1	222	1
Équipements publics	1 942	12	492	5	2 434	9
Total	17 362	100	9 275	100	26 637	100
	65%		35%		100%	

Source : Alkan, 1998, p. 187

Pour favoriser la production de terrains constructibles, l'État décide aussi d'augmenter le capital de l'Office du Foncier qui passe de 500 millions de livres en 1977 à 1,5 milliard de livres en 1979 (Tekeli, 2012). L'Office exerce aussi son droit d'expropriation pour produire du logement, des industries et des équipements publics (Tableau 6). Par exemple, sur la période 1984-1986, l'Office exproprie 74 000 propriétaires de logement et acquiert 17 362 ha de terrain. L'Office exproprie aussi les dernières fermes agricoles (*çiftlik*) d'Istanbul pour aménager des routes et

implanter des zones commerciales. Cet usage massif de l'expropriation s'est traduit par 156 recours en justice engagés par les expropriés à l'encontre de l'Office entre 1980 et 1995 (Kurtuluş, 1999).

Conclusion. La création d'un marché informel des terrains publics : une volonté de l'action publique ?

L'appropriation des terrains publics par un marché informel de l'habitat s'est avérée utile pour l'État dont la politique du logement est insuffisante face aux besoins réels de logements à Istanbul. La population issue des quartiers de *gecekondu* est relativement pauvre. En 1968, le revenu par habitant ne dépasse pas 350 dollars et la répartition des revenus en Turquie est l'une des plus inégales au monde (İnkaya, 1970). À cette période, l'État est occupé à développer les secteurs stratégiques de l'économie (industrie et agriculture) et la question du logement passe au second plan. Pour l'État, céder le foncier public aux acteurs du logement informel s'est présenté comme un moyen d'aider les ménages modestes de sortir de la pauvreté. En migrant en ville, ces ménages espèrent améliorer leurs revenus et accéder au niveau de vie de la classe moyenne. Le foncier public et la construction d'un *gecekondu* leur offrent cette opportunité. Même de façon illégale, ils deviennent propriétaires de leur logement et font l'économie d'un loyer. Certains réussissent à mettre en location des étages supplémentaires construits illégalement pour s'assurer des rentrées d'argent et compléter leur salaire. Le chapitre 5 montre comment en une génération parfois, des familles se sont enrichies grâce à la valorisation de leur bien ou une opération de transformation urbaine.

II. La mobilisation et la privatisation du foncier public au service de la politique du logement (1984-années 1990)

En 1985, le cinquième plan quinquennal définit clairement la mission de TOKİ : attribuer « des prêts à des conditions avantageuses qui donneront confiance aux familles à revenu faible et moyen », il vise « une amélioration de l'économie par la création d'emploi dans le secteur du logement. À cet effet, différents prêts sont alloués aux systèmes coopératifs aux entrepreneurs et aux constructeurs individuels » (DPT, 1985, p. 166)⁹⁹. Ces objectifs interviennent dans un

⁹⁹ Traduction de l'auteure, citation originale : « 768. Ayrıca, Toplu Konut Fonu kredilerinin, düşük ve orta gelirli ailelere güven verecek avantajlı şartlarla verilmesi ile, tüketimden ve konut dışı verimsiz yatırımlardan konut yatırımına yeni kaynakların kayması sağlanabilecektir » et « 771. onut piyasasında potansiyel arz eden bütün unsurların değerlendirilmesi yanında konut sektörünün ekonomiyi canlandırıcı ve istihdam yaratıcı özelliğinden de azami faydanın temin edilebilmesi için ihtiyaç sahipleri bankalar sistemi aracılığıyla tasarrufa yönlendirilecektir » (DPT, 1985, p. 166).

contexte où la politique gouvernementale turque, sous la tutelle du FMI et de la Banque Mondiale, applique un programme économique en accord avec les théories néolibérales. Celles-ci ambitionnent de faire du logement un secteur rentable pour les investisseurs privés. Pour cela, l'État doit garantir plus de sécurité foncière aux occupants illégaux d'un terrain. Ce dernier conduit alors des campagnes de titrement et une mise à jour du cadastre pour assurer leur intégration au marché formel et ressusciter ce « capital mort » (De Soto, 2005). À l'échelle mondiale, le but des politiques de restructuration et d'uniformisation des marchés fonciers engagées par de nombreux gouvernements, est d'assurer la rentabilité des investissements privés, mais aussi publics dans la production urbaine (*Ibidem*). La présence importante de foncier public est dénoncée « par les thèses néolibérales comme une impossibilité à dynamiser l'expansion urbaine par un marché intégrateur et régulateur qui pourrait susciter des investissements en termes de développement urbain » (Michel et al., 2011, p. 13). Dans le même temps, ces réformes motivent la privatisation des systèmes bancaires, la dérégulation des loyers et la mise en place de crédits hypothécaires (Denis, 2011). La privatisation des terrains publics s'impose comme une condition nécessaire pour entrer dans une économie de marché et assurer des recettes publiques. Cette partie étudie la façon dont les réformes économiques libérales des années 1980-90 et la création de TOKİ ont impacté la gestion des terrains publics. Il s'agit de montrer de quelle manière l'État a été un facilitateur du marché du logement, en aidant les acteurs privés de la construction à obtenir du foncier public constructible. Dans un premier temps, cette partie expose le contexte de création de TOKİ et détaille ses fonctions primaires avant de devenir un acteur actif de la production foncière et immobilière. Dans un second temps, cette partie démontre comment la création de TOKİ et la vente de terrains publics permettent d'accélérer la production de logements collectifs à partir des années 1980.

1. La création de TOKİ pour financer le logement collectif

À sa création, TOKİ est un acteur en retrait de la politique foncière qui intervient très rarement dans la gestion du foncier public. Ce rôle est alors assuré par les municipalités et l'Office du Foncier. En revanche, TOKİ est très concentré sur sa mission : trouver des financements pour allouer, à taux préférentiel, des crédits aux acteurs de la production de logements collectifs. Si les réformes libérales et la restriction des budgets de l'État n'impactent pas directement la gestion du foncier public, elles réduisent inévitablement les financements de TOKİ et le contraignent à privatiser du foncier public.

1.1. Aux origines de la création de TOKİ : la privatisation des entreprises publiques dans un contexte de libéralisation économique et de crise financière

Pour comprendre les stratégies de financement de logement par TOKİ, il est indispensable de revenir sur le contexte économique et politique de l'époque. TOKİ est créé au lendemain de l'élection du Premier ministre Turgut Özal en 1983, du parti ANAP (droite libéral). L'économie turque bascule d'un modèle d'économie planifiée et protectionniste, entérinant définitivement la politique de substitution aux importations étrangères, à un modèle économique libéral appuyé par le FMI et la Banque Mondiale (Gürbrüz & Raffinot, 2001)¹⁰⁰. Ces institutions économiques internationales prêtent respectivement 1,2 milliard de dollars et 1,6 milliard de dollars à la Turquie. En contrepartie, le gouvernement turc accepte un Programme d'Ajustement Structural (PAS) dont l'objectif majeur est le passage du taux de change fixe au taux de change flexible pour favoriser les ventes des produits turcs à l'étranger (Kjellström, 1990). Conformément aux directives du PAS, le Premier ministre Özal lance un programme de privatisation des secteurs clefs de l'économie. Pour superviser et encadrer la cession des entreprises publiques, l'État a besoin d'une structure juridique et administrative qui puisse gérer et utiliser les recettes provenant des privatisations. Il crée, avec l'adoption de la loi n°2983 de 1984¹⁰¹, TKKOİ (l'Administration du Logement de Masse et de la Participation Publique - *Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi*). Directement affiliée au cabinet du Premier ministre, TKKOİ, en plus de piloter la privatisation des sociétés publiques, dispose d'un fonds dédié aux logements collectifs (Ruhi, 2005a/b). Six années plus tard, alors que les fonctions multiples confiées à TKKOİ créent la confusion, la loi n°2983 est modifiée¹⁰² pour distinguer deux organisations distinctes : TKKOİ et TOKİ. Le fonds extrabudgétaire est géré par TOKİ¹⁰³ et il est alimenté par des taxes publiques : 20% sur la vente de l'essence, 15% sur la production d'alcool, 10% sur le KW/h d'électricité, ainsi qu'une taxe variable sur l'alcool importé et certaines donations. Seulement, ces recettes restent largement insuffisantes pour financer le logement collectif. De plus, l'État, confronté à une grave crise économique¹⁰⁴, décide de baisser les subventions destinées à TOKİ.

¹⁰⁰ L'économie turque était restée stable jusque dans les années 1970 grâce à un taux de croissance élevé mais elle s'affaiblit à cause de sa forte dépendance à l'égard des importations des matières premières et intermédiaires, qu'elle ne compense pas financièrement par des exportations (Oğuz, 2009). Le déficit du secteur public, financé par le recours à l'emprunt extérieur, passe de 3 milliards de dollars en 1973 à 15 milliards de dollars en 1980 (Öniş & Özmucur, 1991). C'est dans ce contexte de crise économique qu'interviennent le FMI et la Banque Mondiale.

¹⁰¹ TKKOİ est créé à l'initiative de la loi n°2983 du 29 février 1984 sur la réglementation des fonds publics.

¹⁰² Décrets 412 et 414 du 10 avril 1990 modifiant l'article 7 de la loi n°2983.

¹⁰³ Dans le cadre de la loi n°2985 du 2 mars 1984, sur le Logement de Masse (ou collectif).

¹⁰⁴ Entre 1980 et 1990, les recettes des privatisations atteignent seulement 0,2% du PIB turc et représentent 7 milliards de dollars (Zaifer, 2020). Les privatisations et les exportations restant insuffisantes pour redresser l'économie, la dette extérieure de la Turquie explose et atteint 38 milliards de dollars en 1987 (Öniş & Özmucur, 1991). Le gouvernement engage alors une libéralisation financière et rend la monnaie nationale convertible permettant ainsi aux turcs d'emprunter à l'étranger ou dans des banques turques qui proposent désormais des crédits en devises étrangères. Ils peuvent aussi acheter et vendre des titres cotés sur les marchés internationaux ou à la Bourse d'Istanbul créée quatre ans plus tôt (Oğuz, 2009). Malgré ces réformes économiques, les années 1990 sont marquées par une inflation et des dépenses publiques

En 1994, le FMI accorde un nouveau prêt de 1 milliard de dollars et met en place un second programme de stabilisation sur 14 mois visant à encourager les privatisations (Oğuz, 2008). Conformément aux directives du FMI, le gouvernement de coalition DYP-SHP¹⁰⁵ adopte en 1994 la loi n°4606 sur le pilotage de la privatisation des biens publics (Zaifer, 2020). La loi accélère la vente des entreprises d'État¹⁰⁶ et régleme aussi la privatisation des biens fonciers et immobiliers du Trésor pour contribuer à la réduction de la dette du gouvernement (Keleş, 2000). C'est l'Administration des Privatisations (*Özelleştirme İdaresi Başkanlığı – ÖİB*), créée la même année, qui va dorénavant gérer les privatisations et remplacer progressivement les missions de TKKOİ. Toutefois, à l'inverse du TKKOİ, l'ÖİB dispose d'une compétence supplémentaire, celle de modifier les règles urbaines. Avant de privatiser une société publique et pour augmenter la valeur du terrain, l'ÖİB majore les densités et change le mode d'occupation des sols (Karasu, 2011).

En 1999, et ce malgré les tentatives de redressement de l'économie turque, le FMI alerte sur la menace d'une crise et tente de stopper l'inflation en stabilisant le taux de change¹⁰⁷. Les soubresauts économiques du pays poussent l'État à réduire davantage les financements alloués à TOKİ et fragilisent de fait sa capacité d'action. TOKİ doit alors faire preuve d'ingéniosité pour s'autofinancer et aider les principaux acteurs de la construction à produire du logement collectif.

élevées. L'État emprunte massivement, à des taux élevés, aux banques privées. Ces dernières, empruntant sur les marchés internationaux, s'exposent aux risques du taux de change. Sans garantie de remboursement, l'État emprunte aussi aux banques publiques, les contraignant ainsi à se tourner vers des crédits à taux élevés sur les marchés internationaux et en devises étrangères. Le déficit public devient alors un secteur rentable pour les banques privées. En l'absence de surveillance et de réglementation de la part de l'État, des grands conglomérats d'entreprises privées prennent l'initiative de créer leur propre banque (Öniş & Senses, 2009). Ce manque de régulation financière de la part de l'État, couplé à des politiques fiscales et monétaires trop laxistes qui accentuent le déficit public, entraîne une forte dévaluation du taux de change si bien que l'inflation atteint 125% en 1994 (Ünal, 2005 et 2012). En 1994, le pays est en banqueroute.

¹⁰⁵ La Première ministre de l'époque du parti libéral et conservateur DYP (*Doğru Yol Partisi*), Tansu Çiller, pilote alors un gouvernement de coalition avec les sociaux-démocrates du parti SHP (*Sosyaldemokrat Halk Partisi*).

¹⁰⁶ Des entreprises comme Turban (tourisme), THY (compagnie aérienne turque), Yemsan (ciment), TPAO (pétrole) et Etibank (banque) sont partiellement privatisées, au profit d'investisseurs domestiques et étrangers.

¹⁰⁷ L'augmentation des prêts improductifs (prêts que les emprunteurs ne sont pas parvenus à rembourser dans les délais) est en partie responsable de la crise économique. En 1999, le gouvernement adopte la loi n°4389 pour encadrer le système bancaire et assurer l'indépendance de la Banque centrale vis-à-vis des pressions politiques. Sous les recommandations du FMI et de la Banque Mondiale, la loi propose la création de l'Agence de Régulation et de Supervision des Banques (*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu – BDDK*). Cette nouvelle institution, dépendante du pouvoir politique et des lobbies bancaires, régleme le secteur bancaire et octroie les licences bancaires (Öniş & Senses, 2009).

1.2. Les sources de financement de TOKİ : de l'attribution de prêts à la vente du foncier public

Le cinquième plan quinquennal (1985-1990) priorise la construction de logements collectifs (DPT, 1985). Pour accélérer la production foncière, l'État transfère aux municipalités des terrains publics et leur délègue le pouvoir d'approuver les plans d'urbanisme, de construire des infrastructures de base et de délivrer les permis de construire. De même, le Trésor s'engage à verser à ces dernières une partie des recettes de la vente de son patrimoine immobilier, uniquement dans le but de soutenir financièrement la construction de logement collectif (DPT, 1996). Enfin, avec le déclassement des zones forestières¹⁰⁸, le Trésor se prépare à recevoir près de 15 000 hectares de terrains publics pour la seule ville d'Istanbul, dont une partie est allouée à l'Office du Foncier pour favoriser la construction de logements abordables (*Ibidem*). Jusqu'aux années 2000, la vocation de TOKİ se limite donc à celui de « pourvoyeur » de crédits, prioritairement destinés aux constructeurs de logements abordables, comme les coopératives, les organismes de construction de la sécurité sociale et les municipalités, ainsi qu'aux ménages à revenu moyen et inférieur pour les aider à devenir propriétaire. Seulement, avec la crise financière des années 1980-90, TOKİ ne perçoit aucune aide financière de l'État et doit se contenter de son fonds extrabudgétaire pourtant limité. Malgré l'instabilité économique du pays, TOKİ développe une série d'outils financiers pour diversifier ce fond et soutenir la production de logements (Doğru, 2021).

À partir de 1987, TOKİ bénéficie de l'argent des cotisations obligatoires des fonctionnaires à l'Aide à l'Acquisition d'un Logement (*Konut Edindirme Yardımı* – KEY). Au départ, ce système est instauré pour favoriser l'accès à la propriété des fonctionnaires. Lors de l'achat d'un bien immobilier, ces derniers peuvent récupérer leurs cotisations avec un taux d'intérêt sur l'épargne réalisée. En décembre 1991, les cotisations de KEY sont transférées à la banque Emlak Kredi Bankasi, principal émetteur de prêts pour le compte de TOKİ¹⁰⁹. Le montant est alors estimé à 400 millions de ₺ (Emlak Konut, 2013). Neuf ans après sa création, le système KEY est supprimé, du fait d'une mauvaise gestion, et il est liquidé en 1999¹¹⁰. Les cotisants

¹⁰⁸ La loi n°2924 sur la réglementation des zones forestières adoptée en 1983 prévoit de régulariser les terrains forestiers occupés illégalement. Généralement, il s'agit de terrains situés en lisière de forêts domaniales. Si les occupants ne peuvent pas régulariser leur situation en achetant un titre de propriété, le Trésor récupère ce foncier. Cette mesure concerne les terrains 2/A et 2/B, en référence à l'alinéa A et B de l'article 2 de la loi n°6831 de 1956 sur la réglementation des forêts. Les terrains 2/A sont des espaces forestiers qui, selon la loi, ne présentent pas des caractéristiques naturelles particulières justifiant leur préservation. Ces terrains peuvent être urbanisés ou convertis en terrains agricoles. Les terrains 2/B en revanche ont totalement perdu leur qualité forestière et peuvent donc être utilisés pour la construction.

¹⁰⁹ Comme le stipule la loi n°3320 de 1987 sur la réglementation du système KEY, les cotisations obligatoires des fonctionnaires à l'aide au logement sont proportionnelles à leur salaire. Ils peuvent bénéficier de cette aide une seule fois et seulement lors de l'achat d'un bien immobilier inférieur à 75m². L'argent des cotisants est versé à Emlak Kredi Bank et utilisé par TOKİ (cf. Article 5, alinéa a) et b) de la loi n°3320).

¹¹⁰ L'épargne de KEY avait été investie dans l'immobilier. Ces actifs sont transférés à Emlak Bank en 1999. En 2007, à la veille des élections législatives, Recep Tayyip Erdoğan annonce le remboursement des cotisants à KEY, mais

perdent leur argent et c'est seulement à partir de 2007 qu'une partie d'entre eux récupère leur épargne, sans les intérêts et l'ajustement à l'inflation pourtant promis par le gouvernement.

En 1989, TOKİ élabore un nouveau modèle financier du logement, le « certificat d'habitation », réglementé par le Conseil des Marchés des Capitaux (*Sermaye Piyasa Kurulu – SPK*). Ce système est mis en place pour la construction d'une résidence à Halkalı (périphérie ouest d'Istanbul). Pour chaque m² acheté, TOKİ octroie une action cotée à la bourse d'Istanbul. Les acquéreurs bénéficient d'un délai de 5 ans pour rembourser le prêt. C'est seulement après le remboursement intégral de leur crédit qu'ils peuvent devenir propriétaires de leur logement. Mais ce système financier est abandonné car le délai de remboursement du crédit est trop court pour les propriétaires (Doğru, 2016). TOKİ renouvelle l'opération en 1997, cette fois-ci en collaboration avec Emlak Bank. Les nouveaux certificats immobiliers proposent une action de 10 livres, correspondant à la valeur du m² dans l'opération. Le projet comprend 382 logements à Ataşehir. Toutefois, avec la baisse en bourse de la valeur des titres, les acquéreurs n'investissent pas dans le projet et l'outil est délaissé une seconde fois (Köroğlu, 2016). Parallèlement à ces initiatives, TOKİ développe en 1995 un Système d'Épargne Contractuel et de Promotion du Logement Collectif¹¹¹. L'objectif est de rassembler l'épargne des classes moyennes et moyennes inférieures pour les diriger ensuite vers le marché hypothécaire. La création des REITs devait associer les banques commerciales dans ce système mais à l'époque, le manque de disposition juridique¹¹² rend impossible la titrisation des créances hypothécaires (Doğru, 2016). Toutes ces stratégies nationales de financement du logement ayant échoué, TOKİ se tourne vers le marché financier international. En 1995, TOKİ demande un prêt de 252 millions de dollars à l'Union européenne et de 50 millions de dollars à la Banque Mondiale. Il se tourne aussi du côté de la banque japonaise en 2000 et sollicite un crédit de 135 millions de dollars qui sera finalement refusé par le Trésor (*Ibidem*).

Pour résoudre ces problèmes financiers, TOKİ développe dans les années 1990, en collaboration avec les deux banques publiques Emlak Bank et Vakıfbank, un système de prêts hypothécaires avec un taux indexé sur les salaires des fonctionnaires ou sur les prix à la consommation. Cette indexation vise à réduire les risques sur les taux d'intérêt en période de forte inflation. Jusqu'en 2004, TOKİ finance ainsi plus de 250 000 prêts hypothécaires destinés

seulement 1,5 million de personnes sur 6 millions, sont concernées. Source : « *Konut Edindirme Yardımı'nın tasfiyesi: Konut yerine sadaka* » - [« Dissolution de l'allocation de logement : la charité au lieu du logement »], *Radikal*, 7/6/2007 . De plus, les montants reversés restent dérisoires puisqu'en plus de l'inflation, les taux d'intérêt calculés sont très faibles. Selon les calculs des syndicats des fonctionnaires, les anciens cotisants doivent recevoir en moyenne 5 500 ₺ (2 800 €), alors que l'État rembourse seulement 1 390 ₺ (730 €). Source : « *20 yıllık bir geçmişe sahip KEY'de durum kısaca şöyle* » - [« la situation de KEY perdure depuis 20 ans, la situation est la suivante »], Memular.net, 22/1/2008.

¹¹¹ En ture « Toplu Konut Tasarruf Sistemi ve Konut Kredileri Yönetmeliği »

¹¹² À la fin des années 1995, il n'existe pas encore en Turquie un système de notation des prêts de logement ni aucune assurance pour le marché des prêts hypothécaires.

au logement. Il monopolise ce marché grâce à ses deux banques publiques émettrices. Au cours des années 1990 il détient en moyenne 90% de la valeur du marché hypothécaire. De façon générale, le marché des prêts hypothécaires résidentiel est en explosion, il représente 291 millions de dollars en 1997 et atteint 1,03 milliard de dollars en 2000 (Erol & Patel, 2004). Malgré tout, à la fin des années 1990, les recettes de TOKİ manquent et il est contraint de s'autofinancer pour poursuivre l'émission de prêts. Le PREF apparaît comme la solution ultime pour renflouer ses comptes. En 2000, TOKİ lance un appel d'offres pour un projet de résidences de luxe sur un terrain public de 36,7. Les recettes du projet sont estimées à 75 milliards de dollars. Le promoteur sélectionné doit verser la moitié de ses recettes à TOKİ pour l'usage du foncier. Mais avec la crise économique de 2001, le projet est annulé (Yılmaz, 2018). Jusqu'aux années 2010, TOKİ renouvelle ce montage opérationnel et l'utilise sans l'intervention d'Emlak Konut. Il collabore directement avec le promoteur. L'ouverture à l'urbanisme du foncier public, sur lequel le promoteur va réaliser des logements de luxe, va permettre à TOKİ de dégager une plus-value foncière pour financer le logement social (Doğru, 2016).

2. Le développement du foncier public et le financement du logement : le binôme TOKİ-coopératives

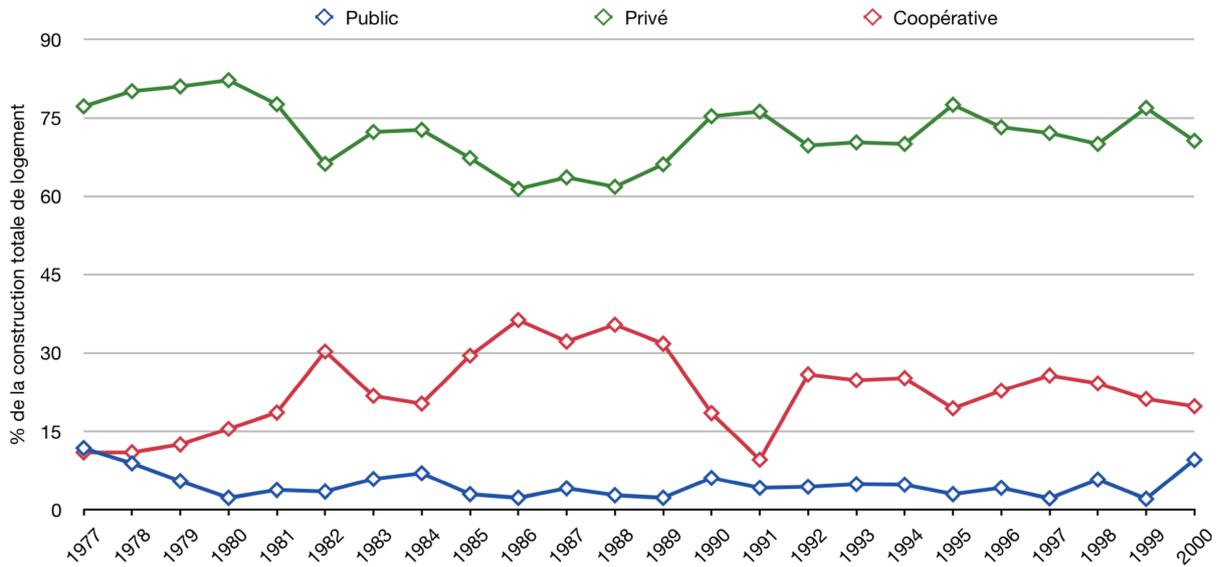
Malgré des difficultés financières, TOKİ parvient à allouer des prêts à taux préférentiel aux constructeurs de logements collectifs. Les coopératives de logement, qui peinaient depuis leur fondation dans les années 1930 à trouver des financements, sont devenues rapidement les principaux allocataires de TOKİ. Les logements produits par les coopératives représentent près de 30% de l'offre totale en Turquie à la fin des années 1980 (Alkan, 1988). Au-delà de cette aide financière, les coopératives bénéficient de terrains publics à bas coût de la part de l'Office du Foncier. Parfois, TOKİ les soutient financièrement pour aménager le terrain, mais il est rarement pourvoyeur de foncier public. Avec les aides publiques, les coopératives de logement réduisent leurs dépenses. Cependant, certaines d'entre elles ne remplissent pas leur fonction, celle de répondre à la demande en logement des classes moyennes et inférieures. L'exemple de la résidence Arıköy développée ci-dessous, construite sur un terrain public acheté à un prix très attractif par une coopérative au nord d'Istanbul à la fin des années 1980 en témoigne.

2.1. Les aides foncières et financières de l'État aux coopératives

Avant la création de TOKİ, les principaux émetteurs de prêts sont Emlak Bank et l'Organisme de Sécurité Sociale (*Sosyal Güvenlik Kurumu* – SGK), l'ancienne SKK mentionnée plus haut. Sur un total de 32 800 logements construits entre 1950 et 1965 par les coopératives, 25 000 sont réalisés grâce aux prêts de la SGK, le reste par Emlak Bank. Les coopératives ont pour mission

de produire du logement collectif pour les classes moyennes et de favoriser l'accèsion à la propriété. Au départ, elles s'appuient essentiellement sur l'aide des municipalités qui peuvent leur vendre du foncier public en dessous du prix du marché pour les aider à construire les équipements (écoles, parcs, commerces, centres de santé, etc.) et les infrastructures (routes, réseaux d'eau et d'électricité) nécessaires au projet (COOP, 2019). L'un des meilleurs exemples est celui du projet Batikent construit en 1979 à Ankara par Kent-Coop. Cette structure encadre 275 coopératives avec un total de 250 000 membres. Avec l'aide de la municipalité, Kent-Coop acquiert un terrain de 1 035 hectares et réalise 70 000 logements. Dans les années 1980, le coût dédié au foncier représente en moyenne 50% des dépenses totales du projet. Mais la mise à disposition d'un terrain municipal permet aux coopératives d'économiser jusqu'à 20% de cette charge financière (Karasu, 2005 ; Geray, 1991). Les coopératives trouvent en TOKİ une nouvelle source de financement. TOKİ alloue des crédits bien plus avantageux que les banques commerciales pour faciliter l'achat du foncier. L'instauration du fonds en 1984 se traduit par une multiplication du nombre de coopératives qui passe de 91 en 1983 à 1 795 trois ans plus tard. En 2019, on en recense plus de 51 000 (Alkan, 1996 ; COOP, 2019 ; Çakin, 1991). Avec l'attribution de prêts accordés par TOKİ, et dans une moindre mesure par la SGK et par la banque publique Emlak Bank, la construction de logement en coopérative s'accélère et représente en moyenne près de 33% des constructions totales de logement entre 1985 et 1990 (Graphique 3). Depuis la création de TOKİ et jusqu'en 1999, les coopératives reçoivent ainsi 84% des prêts délivrés par TOKİ, contre 3% pour les municipalités (Tableau 7). Au total, TOKİ finance 1,1 million de logements, parmi lesquels 947 000 ont été construits par des coopératives. Le rôle de TOKİ est donc majoritairement celui d'un facilitateur, il n'est constructeur que d'une infime part de ces logements, environ 4%.

Graphique 3. Part du secteur public, privé et des coopératives (%) dans la construction totale de logement en fonction des permis de construire délivrés par les municipalités d'arrondissement



Données : TÜRKKENT, 2004 (dans Avaner & Hasanoğlu, 2020). Réalisation : F. Hervet, janvier 2020

Tableau 7. Les allocataires du fonds TOKİ de 1984 à 1999

Destinations des crédits de TOKİ	Nombre de logements construits entre 1984 et 1999	Part en (%) de la construction totale de logement
Coopératives de logement	947.526	84
Municipalités	38.854	3
Constructeurs individuels	93.215	8
Crédits logements sans-intérêt	7.373	1
Logements construits par TOKİ sur son foncier	43.131	4
Total	1.130.101	100

Source : TOKİ, 1999 (dans Doğru, 2016, p. 4)

Par conséquent, la réussite des coopératives s'explique aussi par la rentabilité des opérations : un foncier bon marché combiné avec des densités importantes, combiné à un prix de vente de logements souvent élevés. Alors que ces résidences sont supposées répondre à la demande des classes moyennes et inférieures, ces dernières peinent à se loger dans ces opérations. Trois phénomènes sont en cause :

- Les logements s'adressent aux ouvriers, mais ces deniers, largement employés dans le secteur informel, ne sont pas éligibles auprès des banques pour obtenir des prêts. Ils ne peuvent recourir à l'emprunt pour acheter une propriété (Turk & Güven, 2008).
- Certaines coopératives réalisent des opérations de logements haut de gamme pour faire des profits, souvent des villas avec jardin en dehors de la ville ou des appartements dans des cités luxueuses en centre-ville ou en périphérie, mais seule la classe supérieure peut accéder à ces résidences (*Ibidem*).
- Enfin, certaines coopératives profitent de leurs privilèges (l'exonération de la TVA sur leur opération, et le soutien des banques publiques) pour construire des logements que les propriétaires réservent finalement à la location. C'est ce que rapporte déjà en 1962 le président de l'Organisation des Coopératives Turques, Nusret Uzgören, lors du II^{ème} Congrès sur la Reconstruction¹¹³ lorsqu'il critique ouvertement le détournement du dispositif :

« (...) on dit que l'argent d'Emlak Bank n'est remis qu'à ceux qui feront des petites maisons. Mais qu'est ce qui se passe après, vous voyez des bâtiments de luxes qui sont en construction. Comment cela se met en place, une coopérative est établie, l'appellation coopérative est exploitée, de toute façon ça a déjà fait le tour du monde. Il existe 3 500 coopératives mais seulement 1 000 travaillent sans faire de la spéculation (...). Que font ces coopératives, elles construisent des bâtiments à deux étages, les propriétaires habitent en-dessous et louent le dessus. Ils habitent donc gratuitement et remboursent leur crédit en 10 ans. Nous ne faisons rien pour ce régime de construction qui alloue des privilèges à ce type d'immeuble de luxe à deux étages, remboursé par la mise en location d'un des deux ».

Tekeli, 2012, p. 203-204¹¹⁴.

Pour endiguer le problème d'opérations spéculatives, TOKİ commence à soutenir davantage les municipalités d'arrondissement. Le décret de 1992 sur la gestion du foncier municipal et le financement du logement autorise les municipalités à utiliser leurs propres terrains, à créer des sociétés de construction et à collaborer avec des promoteurs immobiliers. En revanche, toutes ces initiatives doivent d'abord être validées par TOKİ pour qu'il alloue un crédit aux municipalités. Ces dernières peuvent même recourir à l'expropriation pour favoriser la construction de logements collectifs. À titre d'exemple, les villes de Tarsus, Mersin, Adana, Elazığ, Erzurum et Bolu exproprient à elles seules plus de 2 500 ha pour construire 140 000

¹¹³ Face au développement des *gecekondu*, les experts en urbanisme, chercheurs, praticiens et personnes politiques organisent un congrès dédié à la production de logement en Turquie.

¹¹⁴Citation originale : « *Emlak Bankası'nın paraları ancak küçük mesken yapacaklara verilir deniyor. Ne oluyor sonra, görüyorsunuz lüks binalar yapılıyor. Nasıl oluyor, kooperatif kuruluşu, kooperatif kelimesi istismar ediliyor, zaten bütün dünyada edildi. 3 500 kooperatif vardır, fakat ancak 1000 tanesi spekülasyon dışında çalışmaktadır (...). O Kooperatifler neler yapıyor, iki katlı binalar yapıyoruz, altına biz oturuyoruz, üstünü de kiraya veriyoruz. Böylece kendimiz bedava oturmuş ve on sene sonra da borcumuzu ödemiş oluyoruz. Yapılan bütün inşaatın eğer bu tarza lüks binalara ve iki katlı olup de birinde kira ile üst tarafını ödemek imtiyazını eline kaparlara tahsis eden bir rejim dahilinde, hiçbir şey yapacağımız yoktur » (Tekeli, 2012, p. 203-204).*

logements grâce aux crédits délivrés par TOKİ (Alkan, 1998). Avec la crise de 1994, et donc l'affaiblissement des financements publics, TOKİ n'est plus en capacité d'allouer des crédits. Cela entraîne la fin progressive des activités de construction. Sur les 33 833 coopératives créées entre 1985 et 1995, seulement 26 570 sont encore en activité en 1995 (Tixeire, 2003). La suppression définitive des fonds alloués par TOKİ avec la crise économique de 2001 provoque leur faillite intégrale. En 2002, seulement 14,5% des logements sont construits par des coopératives quand 76,5% proviennent du secteur privé (Türk & Güven, 2008). En 2005, les coopératives ne déposent plus que 6% des permis de construire contre 20% en 1990, soit une baisse de 228.000 logements de moins (COOP, 2019).

2.2. Le transfert d'un terrain appartenant au Hazine pour la construction de villas : l'exemple de la coopérative de logement Arıköy

Arıköy est l'une des plus emblématiques résidences construites par une coopérative de logement à Istanbul. Elle se situe dans le quartier d'Uskumruköy, arrondissement de Sarıyer, sur la rive nord d'Istanbul, au bord de la mer Noire. Arıköy signifie « village de l'abeille ». Le président actuel de la coopérative est Ayhan Toraman, professeur en ingénierie industrielle à İTÜ, aujourd'hui retraité. Nous l'avons interrogé dans le cadre d'une excursion urbaine menée dans le secteur¹¹⁵. À quelques pas de la mer et des dunes de sable, le site classé à l'époque en zone naturelle est très prisé des tournages de film du cinéma turc. Dans les années 1970, l'État souhaite délocaliser İTÜ et l'Université de Boğaziçi sur un terrain Hazine dans ce secteur. Mais İTÜ s'y oppose et affirme avoir suffisamment de place dans ses campus situés à Maslak et Beyoğlu, quartier centraux et mieux connectés. Qu'à cela ne tienne, l'État répartit tout de même la zone entre les deux universités. L'Université de Boğaziçi y construit son campus, tandis qu'İTÜ décide pour sa part de faire des logements.

L'initiative d'İTÜ est portée par une coopérative qui réunit des enseignants de l'université. Un terrain de 365 ha est acquis auprès du Trésor en 1985. À l'époque, « TOKİ-moki¹¹⁶ » n'est pas encore maître de la gestion des terrains publics, ce qui permet au Professeur Toraman de concevoir un projet sur mesure, en accord avec les besoins de chacun. L'avantage réside surtout dans les facilités d'achat. En effet, les membres de la coopérative acquièrent le terrain pour un montant de 42 000 dollars¹¹⁷. Le président de la coopérative a visiblement été très impliqué

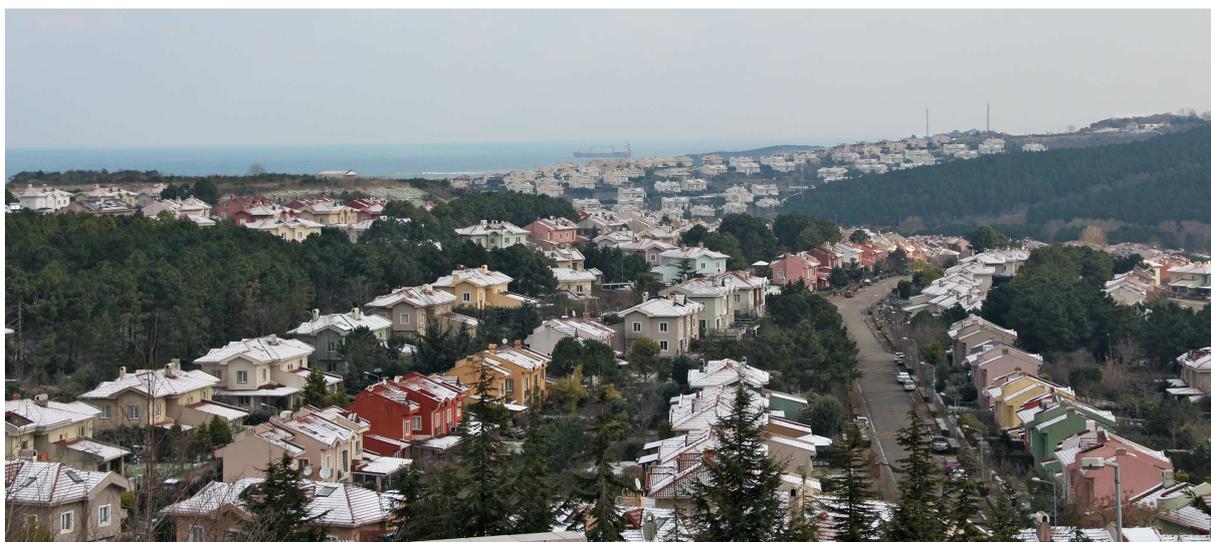
¹¹⁵ Voir aussi le compte rendu de l'excursion urbaine sur le « tronçon n°3 de KMO : Uskumruköy » du 8/3/2018 sur le site de l'[OUI](#).

¹¹⁶ Propos recueillis par le Président de la coopérative Ici, le redoublement d'un mot ou d'une syllabe, en remplaçant la consonne initiale par la lettre M, est un genre d'onomatopée utilisée en turc pour parler avec dédain d'une chose.

¹¹⁷ Le montant de 42 000 dollars correspond à la valeur estimée par le Président au moment de l'entretien, en 2018.

dans la construction du projet. Ayant travaillé avec le Premier ministre Bülent Ecevit¹¹⁸ à l'élaboration du projet *köykent* (village urbain)¹¹⁹ dans les années 1970, le Professeur Ayhan Toraman s'est naturellement senti en mesure de superviser la réalisation d'Arıköy. Les compétences de chaque enseignant-chercheur impliqué dans le projet (urbanisme, architecture, paysagisme, ingénieur de la construction, etc.) sont exploitées pour concevoir la résidence.

Photographie 4. Vue sur la résidence Arıköy



Source : Agathe Fautras, mars 2018

Arıköy est pensé comme une ville dans la ville. Chacune des 1 100 villas possède un terrain d'environ 500m². Les enfants peuvent poursuivre leur cycle scolaire du primaire au lycée sans sortir de la résidence, dans des établissements par ailleurs publics. La cité est pourvue d'équipements de loisirs : une piscine couverte, une piscine extérieure, un hammam, 4 courts de tennis, 8 terrains de basketball et 2 terrains de volley-ball. Auxquelles s'ajoutent également des commerces et un supermarché aux portes de la cité. Selon le président, « il n'y a pas de lieu comparable à Istanbul » et « les résidences nouvelles aux alentours n'égalent pas Arıköy » dans la mesure où les résidents ne participent pas à l'élaboration du projet. Aujourd'hui, la coopérative est toujours en développement. Ses membres prévoient de nouveaux projets grâce au foncier encore disponible dans l'enceinte de la résidence. Il est question de construire une mosquée, car jusqu'à présent il n'y a qu'un seul *mescit*¹²⁰. Ils souhaitent aussi utiliser le potentiel agricole pour créer un vignoble dans la résidence de la résidence. Bien entendu, tout nouveau projet de construction doit être approuvé par un permis de construire délivré par la Municipalité du Grand Istanbul.

¹¹⁸ Homme politique du CHP ayant été Premier ministre quatre fois de 1973 à 2002.

¹¹⁹ Köykent est un projet de développement des zones rurales initié dans les années 1970

¹²⁰ Bâtiment ou pièce qui peut faire office de salle de prière.

L'exemple de cette résidence, du point de vue de la maîtrise foncière, est intéressant. D'abord, le terrain acquis par la coopérative présente plusieurs avantages. Les membres de la coopérative ont anticipé l'achat d'un foncier dans une zone où le prix du foncier et de l'immobilier a fortement augmenté. En effet, depuis les années 1990, le quartier d'Uskumruköy, et son quartier voisin, Zekeriyaköy, attirent des classes supérieures qui souhaitent se loger dans des résidences de luxe, à proximité de la mer, des forêts et du centre des affaires situé à Maslak. Le prix de l'immobilier figure parmi les plus élevés d'Istanbul. Ensuite, l'exemple d'Ariköy illustre les relations potentielles entre l'État et les coopératives. Si le Professeur Ayhan Toraman, ne l'a pas clairement dévoilé lors de notre rencontre, on peut supposer que son statut de fonctionnaire d'État et ses relations de travail avec le Premier ministre Bülent Ecevit lui ont permis d'obtenir un emplacement privilégié, et un prix avantageux. De plus, alors qu'il s'agit d'une résidence privée, la coopérative bénéficie en son sein de services publics, à commencer par des établissements scolaires réputés de qualité.

Conclusion. Une politique de logement abordable soutenue essentiellement par les crédits publics et très peu par les terrains publics

La création de TOKİ en 1984 sonne la fin d'un modèle de construction basé jusque-là sur le « *single plot – single building* » (parcelle unique pour un seul bâtiment), réalisé par des petits constructeurs de la génération « *yap-sat* » (fait et vend) et annonce l'émergence d'un nouveau modèle résidentiel fondé sur le « *single plot – multiple buildings and units* » (une seule parcelle pour plusieurs logements), édifié sur des terrains dédiés aux grands ensembles (Turk & Altes, 2010b). Comme expliqué précédemment, après 15 ans d'existence, les crédits publics de TOKİ ont soutenu la création de plus d'un million de logements, 84% d'entre eux sont construits par les coopératives. Si les crédits ont joué un rôle important dans le duo TOKİ-coopératives, l'achat du terrain représente la première difficulté des coopératives : les délais d'acquisition et d'aménagement du foncier sont longs (entre 12 et 18 mois) et le prix représente jusqu'à 50% des dépenses (Çakin, 1991). Or, la mobilisation d'un terrain public, avec l'aide de l'Office, de la municipalité ou de TOKİ permet de réduire les délais d'acquisition et le prix de vente (Karasu, 2011). La résidence d'Ariköy est un exemple rare de coopérative ayant bénéficié d'un terrain public bon marché. La puissance publique doit veiller à ce que cette mise à disposition du foncier favorise la création de logements abordables

Le rôle principal de TOKİ a été d'octroyer des prêts pour favoriser les investissements privés dans le logement et de freiner les constructions illégales (Doğru, 2016). Même si l'État, *via* TOKİ et les crédits publics, est un facilitateur de la construction de logements, les promoteurs

privés restent les principaux acteurs de la production résidentielle. Pour étendre leurs activités de construction, ils vont jusqu'à négocier l'achat de terrains publics classés souvent en zone non constructible. Dans le courant des années 1990, notamment à Istanbul, l'État et les municipalités cèdent de grandes propriétés foncières aux acteurs privés (fondations, club de sport et promoteurs immobiliers).

Conclusion

La forte présence de terrains publics s'avère être une aubaine pour les autorités publiques afin de résoudre en priorité la question du logement. Jusqu'aux années 1980 pourtant, l'État et les municipalités peinent à garder la maîtrise du foncier public. Ils laissent la possibilité à un groupe d'acteurs privés de s'approprier cette ressource. Cette inaction des acteurs publics vis-à-vis du développement foncier permet aux plus démunis, et aux petites entreprises de promotions immobilières d'accéder au sol proche des bassins industriels et des principaux axes de transport de la ville. Jusqu'aux années 1980, la construction de logement est le résultat d'une compétition entre ces acteurs locaux pour s'approprier la rente foncière, avec quelquefois, la participation de fonctionnaires, des maires de quartier et des élus municipaux. Pourtant, dans son plan quinquennal de 1961, l'État prévoyait de consacrer au moins 20% de son budget à la construction de logement. Or, comme le démontre les données citées plus haut (Tableau 7), ces investissements ne dépassent pas 5% des dépenses publiques entre 1968 et 1980. De la même façon, l'État affiche sa volonté de reprendre le contrôle sur le développement foncier, avec les programmes de planification du DPT et la mise en place de l'Office du Foncier. Avec les campagnes de titrement, les acteurs publics partagent la même ambition. Pour l'État, il s'agit de régulariser et de sécuriser l'accès au sol, mais surtout de taxer cette ressource, les enregistrements au cadastre étant payants. Les amnisties foncières et les programmes de développement foncier confirment cette volonté des acteurs publics de reprendre en main la gestion du foncier public. Enregistrer les terrains publics occupés illégalement au cadastre est un moyen de sécuriser la propriété foncière et de valoriser le sol. Avec la création de TOKÍ en 1984, l'État souhaite aussi augmenter les financements publics dans le logement. TOKÍ mobilise également du foncier public pour aider les acteurs privés de la construction à développer des opérations de logements collectifs. Jusqu'aux années 1980, ce sont surtout les coopératives de logement qui acquièrent du foncier public. Mais les propriétaires des logements collectifs sont surtout des ménages aisés et cette mise à disposition du patrimoine de l'État s'avère finalement inefficace pour produire du logement abordable.

Chapitre 5. La marchandisation du foncier public à Istanbul au prisme de la production du logement (1980-2010)

Introduction

Il existe une expression turque à propos de la propriété publique : *Devletin malı deniz, yemeyen domuz*. Elle est traduisible comme suit : « la propriété de l'État c'est la mer mais celui qui n'en profite pas est idiot comme un porc ». Dans son dictionnaire des proverbes, Aksoy (1995) l'interprète de la manière suivante : « Pour ceux qui ont l'habitude de trahir l'État, il faudrait être un idiot pour considérer l'immensité des biens de l'État comme intouchables »¹²¹. Recep Tayyip Erdoğan, chef du gouvernement AKP, a déjà fait usage de cette expression en 2015, pour exprimer sa volonté de privatiser des entreprises publiques¹²², de supprimer des postes de fonctionnaires et surtout de vendre des terrains publics. À l'image de ce proverbe turc, ce chapitre montre comment la puissance publique a progressivement pris conscience de l'intérêt de prendre en main la gestion des terrains publics. Il explique la façon dont l'État entretient une relation ambiguë, voire contradictoire, avec les terrains publics. Il considère le foncier public comme une ressource à privatiser pour générer des bénéfices, mais aussi comme une ressource mobilisable pour soutenir la construction de logements.

La première partie se focalise sur les années 1980 à 2000, et montre, à l'inverse du chapitre précédent, comment les acteurs privés s'approprient le foncier public pour dégager des hauts bénéfices dans les opérations immobilières. Les fondations pieuses et les clubs de football par exemple, achètent et louent, à des prix dérisoires, des terrains publics pour y construire illégalement des activités commerciales ou des logements de luxe (Saner, 2000 ; Yalçınan, 2005). Les promoteurs immobiliers anticipent également l'achat des terrains du domaine forestier en périphérie d'Istanbul et font pression sur les autorités publiques pour négocier à la hausse les densités. La deuxième partie montre comment les réformes libérales introduites en 2001 et l'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2002 entraînent de profondes mutations du mode de gestion des terrains public. Le nouveau gouvernement modifie les fonctions de TOKİ et oriente alors la politique foncière vers une autre direction. TOKİ abandonne son rôle de créancier, et devient un véritable développeur foncier et immobilier avec de larges compétences en matière de gestion foncière (Türk & Altes, 2010a). Le budget de TOKİ se resserre, il choisit alors de poursuivre la vente du foncier public et la construction de logement de luxe pour augmenter ses capacités financières. Devenu Premier ministre, Recep Tayyip Erdoğan fait de TOKİ un outil

¹²¹ Traduction de l'auteure, citation originale : « *Devlete hıyanet etmeyi alışkanlık durumuna getirenlere göre devletin bitmez tükenmez malı vardır. Yolunu bulup ondan aşırımayan budaladır* » (Aksoy, 1995).

¹²² En mars 2015, le Président fait un discours au forum du travail en Slovaquie et indique sa volonté d'accélérer les privatisations pour atteindre l'objectif des 2 000 milliards de dollars de recettes d'ici 2023. Il fait aussi savoir aux investisseurs étrangers qui hésiteraient encore à développer leurs activités en Turquie que l'État peut leur apporter un soutien financier allant de « l'exonération fiscale à l'attribution de foncier ». Source : « *Cumhurbaşkanı Erdoğan: Devletin malı deniz...* » - [« Le Président Erdoğan : le patrimoine de l'État est la mer... »], *Hürriyet*, 30/3/2015.

d'action pour mobiliser les terrains, soutenir le secteur de la construction et piloter la politique de transformation urbaine (PTU). Cette partie s'intéresse à la valorisation du foncier public dans le cadre de la centralisation de l'action foncière et de la PTU jusqu'aux années 2010. Comme expliqué dans le premier chapitre, 2010 est une année charnière dans le processus de valorisation du foncier public, en raison de l'émergence des logements de marque, de la création du MEU, et surtout, de l'intervention d'Emlak Konut dans la production foncière. Ces enjeux seront traités dans le chapitre suivant.

I. La spoliation des terrains publics et les modifications illégales de leur usage : le laissez faire de l'action publique (Istanbul dans les années 1980-2000)

Cette partie soulève les contradictions de l'action foncière turque vis-à-vis de la maîtrise des terrains publics. D'un côté, la puissance publique a besoin de mobiliser du foncier public pour développer une politique de logements abordables (chapitre précédent). De l'autre, l'action publique cède du foncier public à des sociétés de construction, à des fondations pieuses et parfois à des associations de clubs sportifs qui s'approprient cette ressource publique, alors qu'elle n'est généralement pas densifiable, pour y développer des activités de construction.

Le choix est fait ici de se concentrer sur les années 1990 à Istanbul. À cette période, la ville se transforme sur bien des aspects. Istanbul bénéficie déjà d'une certaine attractivité économique, financière, mais aussi culturelle et touristique. Pour cause, l'État y concentre ses investissements et la mairie métropolitaine engage une politique de restructuration spatiale et de développement urbain. La construction du deuxième pont sur le Bosphore est achevée en 1988 et renforce l'étalement urbain d'est en ouest. La mairie débute des travaux de modernisation du réseau de distribution d'eau, d'électricité et des eaux usées. Elle délocalise aussi les activités industrielles du centre-ville vers les périphéries pour réhabiliter le centre historique, la Corne d'Or (Fleury, 2010). Cette mise en chantier d'Istanbul est accélérée par la décentralisation de la gouvernance urbaine. Elle attribue plus de compétences aux municipalités et assouplit surtout les règles d'urbanisme. Certains terrains forestiers, jusque-là intouchables, acquièrent un statut constructible, avec des densités n'excédant pas toutefois 3% d'emprise au sol. La loi de 1983 sur la protection paysagère du Bosphore¹²³, censée restreindre et contrôler les constructions aux abords du rivage, accorde une exception aux activités touristiques, laissant le champ libre à l'implantation d'enseignes étrangères d'hôtels de luxe. De même, les lois sur le Logement Collectif¹²⁴ et la Reconstruction¹²⁵ raccourcissent les processus de décision pour attribuer les permis de construire (Özalp & Erkut, 2016). C'est dans ce contexte d'extension d'Istanbul vers les périphéries et de valorisation foncière des nouvelles zones urbanisables que la puissance publique prend conscience qu'elle dispose d'une ressource précieuse : le foncier public. Cette partie montre d'abord comment l'État récupère des terrains publics confiés à des institutions privées depuis plusieurs années, notamment dans les quartiers stratégiques de la métropole. Elle explique ensuite la façon dont l'État et les collectivités ouvrent progressivement

¹²³ Loi n°2960 du Détroit adoptée le 18 novembre 1983, (article 3, alinéa h).

¹²⁴ Loi n°2984 de 1984 sur le Logement Collectif

¹²⁵ Loi n°3194 de 1985 sur la Reconstruction

des droits à bâtir sur le foncier public avec la volonté de le vendre ensuite aux promoteurs immobiliers.

1. La privatisation des terrains publics ou l'art du « *peşkeş çekmek* »

En 1994, l'Assemblée Nationale commande à la Cour des comptes un rapport sur l'inspection des biens publics. À la tête de l'équipe chargée de l'étude se trouve Ali İhsan Saner qui publie en 2000 un livre reprenant les éléments du rapport. Le constat est alarmant. D'énormes propriétés du Trésor ou appartenant aux municipalités, situées dans des quartiers privilégiés d'Istanbul, d'Ankara et d'Izmir, ont été accordées à des institutions privées à des prix très inférieurs au marché, parfois même gratuitement durant la période 1960-1990 (Saner, 1999). Cette étude montre comment l'État tente de récupérer ce foncier injustement cédé et utilisé de façon opportuniste, voire illégale. Quelques exemples emblématiques d'occupations controversées, notamment par les fondations universitaires et les clubs de football, seront développés. La privatisation des terrains publics met à jour les pratiques du *peşkeş çekmek*. Cette expression turque signifie l'attribution d'un bien, de façon plus ou moins illégale, à une personne qui utilise ce bien de manière incorrecte et illicite. Parfois, ce sont les acteurs publics eux-mêmes qui utilisent illégalement des terrains publics, comme ce fut le cas avec la société de construction de logement de la mairie d'Istanbul, KİPTAŞ. Cette partie décrypte ainsi les stratégies de ces acteurs privés pour obtenir, non seulement des emprises foncières publiques bien placées, mais aussi des droits à construire. Dans certains cas, l'État ou les municipalités parviennent à récupérer ce foncier, dans d'autres, ils aident ces institutions à contourner les règles urbaines pour occuper du foncier public classé naturel et non constructible.

1.1. L'implantation des fondations universitaires dans les forêts publiques : le cas de la fondation universitaire Koç

À Istanbul, l'un des plus grands scandales fonciers des années 1990 concerne l'attribution d'une portion de la forêt domaniale de Mavramoloz, située dans le nord de l'arrondissement de Sarıyer, à proximité de l'embouchure du Bosphore, à la fondation universitaire Koç (FUK). Celle-ci est créée en 1993¹²⁶ par la multinationale turque Koç Holding, dont la famille figure parmi les plus grandes fortunes nationales. Dans sa thèse consacrée à la mondialisation des campus universitaires en Turquie et de leurs effets sur la planification urbaine, Yalçın (2005) étudie en profondeur les rouages institutionnels ayant permis à la FUK d'acquiescer un

¹²⁶ En 1982, l'article 130 de la Constitution autorise les fondations à créer des Établissements d'Enseignement Supérieur. On en compte aujourd'hui 77 pour 129 universités publiques.

emplacement privilégié de 160 ha dans la forêt domaniale de Mavramoloz. Les médias sont aussi récemment revenus sur le transfert illégal de cette parcelle publique à Koç. L'ensemble de ces sources permettent d'établir comment la FUK est parvenue à obtenir des droits à construire sur un terrain public de si grande ampleur pourtant classé naturel, et donc, non constructible. Tout au long des années 1990, ce projet de campus universitaire international est porté par une coalition de croissance représentée, selon Yalçintan (2005), par la FUK, des dirigeants politiques et l'appui du monde médiatique de l'époque. La famille Koç est de longue date un puissant allié du gouvernement, par-delà les idéologies politiques. Il en va de même pour Aydın Doğan, à l'époque déjà à la tête de la moitié des journaux quotidiens et de 20% des chaînes télévisées du pays (Yalçintan & Thornley, 2007). Des campagnes médiatiques appuient le projet en vantant les qualités du futur campus. Les arguments de « modernité » et de « rayonnement international » sont avancés pour convaincre de la nécessité d'implantation de l'université sur ces terres naturelles et non constructibles. L'objectif de cette coalition de croissance a été d'obtenir scrupuleusement la modification des lois relatives à la protection des forêts publiques et de contourner localement les règles d'urbanisme de l'İBB.

Carte 7. Localisation du site de la Fondation Universitaire Koç



Source : Google Earth, 2022. Réalisation : F. Hervet, avril 2022.

Tout commence le 26 avril 1992 lorsque le Conseil des ministres, sous le gouvernement de coalition DYP-SHP, accorde gratuitement à Koç un bail de 49 ans renouvelable. Pourtant, la loi sur les forêts interdit l'attribution à titre gracieux de parcelles publiques à des institutions privées. Une fois le bail signé, la FUK demande à l'İBB l'obtention des droits à construire. Le 3 août 1993, après avoir examiné le dossier du projet, l'İBB interdit toute construction sur la parcelle au motif qu'il s'agit d'une zone forestière protégée par la loi du Bosphore. Le 18 avril

1994, suite à ce rejet, le rectorat de l'Université Koç saisit le ministère des Travaux publics. Comme l'İBB, le ministère s'oppose à toutes constructions sur la parcelle puisque seul un projet d'intérêt public et porté par une institution publique peut bénéficier d'un changement exceptionnel d'un document d'urbanisme¹²⁷. À partir de mars 1996, Koç Holding porte directement le dossier de la FUK au nouveau gouvernement de coalition. Le 7 mars 1996, soit un jour après la mise en place du nouveau gouvernement, le Conseil des ministres approuve la demande de construction de la FUK. Un mois plus tard, le ministère des Travaux contraint l'İBB à changer son plan régional¹²⁸. Pour éviter tout blocage du projet à l'échelle locale, le gouvernement retire à la municipalité de Sarıyer la gestion de la zone. En effet, à l'époque, Sarıyer est une municipalité d'opposition gouvernée par le Refah¹²⁹. La zone est alors confiée à la municipalité d'arrondissement voisine, Bahçeköy, du gouvernement ANAP¹³⁰. Toutefois le Conseil d'État bloque le projet et rédige un rapport contre la construction de l'Université Koç. Malgré les blocages de l'İBB et du Conseil d'État, la FUK, avec le consentement direct du président Süleyman Demirel, débute la construction de son campus (Yalçınan, 2005).

Plusieurs acteurs de la société civile manifestent contre ce projet, notamment les associations écologistes. La Chambre des Urbanistes engage des recours judiciaires pour dénoncer l'illégalité du projet. Les opposants au projet contestent également l'abattage de 350 000 arbres et la construction de bâtiments à vocation commerciale, tels que des cafés, des restaurants, des banques, des supermarchés, mais surtout de trente somptueuses villas et d'un bâtiment d'une emprise au sol de 500m² pour accueillir les bureaux du rectorat¹³¹. Le cas de la FUK n'est pas un cas à part en Turquie¹³². D'autres fondations universitaires ont tenté d'implanter des campus

¹²⁷ « Koç Holding'in orman talan ettiği görüntüler ortaya çıktı » - [« Des images de la Holding Koç en train de piller des forêts sont apparues »], *Yeni Asır*, 7/10/2019.

¹²⁸ Master Plan de la ville à l'échelle 1/100 000 et 1/5 000.

¹²⁹ Le Refah (Parti de la Prospérité), est un parti politique islamique et d'extrême droite. C'est sous l'étiquette de ce parti que Recep Tayyip Erdoğan remporte les élections municipales de la métropole d'Istanbul en 1994, avant qu'il ne participe à la fondation de l'AKP en 2001.

¹³⁰ Depuis 2008, ces deux municipalités ont fusionné.

¹³¹ « Koç, ormanı üç parçaya yutmuş » - [« Koç a avalé la forêt en trois morceaux »], *Akit*, 12/10/2019.

¹³² Dans son livre, Saner (2000) développe de nombreux exemples de fondations universitaires ayant bénéficié de forêts publiques. À Istanbul, dans les années 1990, il cite le cas de la fondation du deuxième plus grand entrepreneur turc, l'Université d'Hacı Ömer Sabancı, ayant bénéficié d'un terrain de 97 ha. L'Université Batı a aussi loué un terrain de 133 ha à Çatalca et à l'Université d'Işık un terrain de 49 ha à Şile. La fondation universitaire de Galatasaray avait demandé un terrain de 863 ha dans la forêt de Beykoz, mais son contrat est annulé par l'État. En dehors d'Istanbul, l'un des cas les plus emblématiques est celui de l'Université de Bilkent à Ankara. L'histoire remonte en 1969 quand l'État décide d'exproprier un terrain agricole pour la construction d'une université publique, l'Université de Hacettepe. Vingt années plus tard, l'Université de Hacettepe loue une partie de son foncier, environ 200 ha, à l'Université de Bilkent. Celle-ci est créée en 1984 par İhsan Doğramacı, pédiatre et philanthrope, il fait de Bilkent la première fondation universitaire de Turquie. Dans le cadre d'un bail de 49 ans, l'Université de Bilkent construit un campus mais pas seulement. Elle fait aussi bâtir un hôtel et un centre des congrès. En 1991, après plusieurs phases de négociation, Bilkent obtient de l'Université d'Hacettepe la vente d'un terrain de 340 ha pour une valeur de 519 millions de ₺, ce qui représente à l'époque un prix largement inférieur au marché. Bilkent poursuit ses activités de construction et cède une partie de son terrain à Emlak Bankası dans le cadre d'un projet en *kat karşılığı arsa* (la construction en échange du foncier). Ce montage opérationnel prévoit qu'Emlak Bankası construise un centre commercial et des logements de luxe dont une

dans des forêts publiques. La faculté des forêts de l'Université d'Istanbul a préparé un rapport nommé « réduire la taille des zones forestières appropriées par les fondations pieuses ». Ironie du sort, le rapport soulève que l'État lui-même éprouve des difficultés à mobiliser des emplacements de taille dans les grandes villes pour installer des établissements publics (Yalçın, 2005).

Grâce au soutien politique et médiatique la FUK est donc parvenue à louer gratuitement un emplacement d'exception, en dépit des règles de protection du territoire. Tout comme la coopérative résidentielle d'Ariköy, le campus se trouve aujourd'hui très bien localisé à Istanbul. Tout en bénéficiant d'une zone arborée aux abords du détroit, l'Université Koç se trouve à quelques kilomètres de l'échangeur pour emprunter la nouvelle autoroute périphérique KMO et le troisième pont, ainsi que du tunnel connectant la zone au centre des affaires Maslak. Le campus est aussi situé à cheval entre le centre de Sarıyer, disposant de nombreux services, les zones résidentielles de luxe de Zekeriyaköy, Uskumruköy et Demirciköy et les plages de Kilyos. Ce projet a renforcé l'attractivité dont bénéficiait déjà ce territoire. Depuis, de nombreux projets d'immobilier résidentiel ont été lancés, notamment la résidence KÖY.

1.2. Pratiques illégales sur les terrains publics : le cas des clubs sportifs de football

Dans l'art du *peşkeş çekmek*, les associations de clubs sportifs profitent de leurs statuts pour sous-louer illégalement des terrains publics. Au départ, l'État leur loue des terrains, à des prix avantageux, pour les aider à construire leurs infrastructures sportives. Mais les clubs en profitent pour construire des bâtiments qu'ils mettent en location. Pire encore, le foncier est parfois sous-loué directement à des entrepreneurs privés à un prix exorbitant afin de dégager une plus-value sur le contrat de location qui lie les associations à l'État. Très peu d'articles de presse documentent ces faits qui se sont déroulés dans les années 1990. Le travail de Ali İhsan Saner (2000) retrace le fil historique des appropriations foncières par les grands clubs de football. Les exemples développés ci-dessous, qui portent sur la région d'Istanbul, sont intéressants car ils mettent en évidence le laissez-faire des institutions publiques vis-à-vis de ces pratiques, en même temps qu'ils révèlent des liens de corruption entre certains dirigeants de clubs de sport et des fonctionnaires d'État.

partie sera donné gratuitement à Bilkent en échange du foncier. Aussitôt, la Municipalité Métropolitaine d'Ankara ouvre des droits à bâtir sur les terrains de Bilkent, alors que les terrains de l'université publique d'Hacettepe restent quant à eux classés comme « espaces à végétaliser » (Saner, 2000).

Mise en location illégale de terrains publics par le club de Fenerbahçe

Fondé en 1907, un des plus vieux clubs turcs de football, Fenerbahçe, est basé depuis son origine dans l'arrondissement de Kadıköy, situé sur la rive asiatique. Dans les années 1980-90, le club cherche à s'agrandir et demande à louer un terrain de 5 ha situé dans le quartier de Zühtüpaşa à proximité du port de Kadıköy. Deux terrains sont concernés : 2,1 ha appartiennent à la Direction Générale des Vakıf (DGV) et 3 ha sont la propriété du ministère des Finances (Hazine). En 1989, Fenerbahçe loue la première parcelle, celle appartenant à la DGV. Néanmoins, elle est classée « espace vert » par la municipalité de Kadıköy qui refuse donc au club toute autorisation de construction. Le club résilie alors ce contrat mais continue d'occuper le terrain sans verser de loyers. En juin 1992, la DGV intente un procès contre le club pour évacuer le site ou au minimum, percevoir le loyer qui lui est dû. En mars 1993, la justice tranche : la DGV renouvelle le contrat de location avec le club, contraint de lui verser un loyer annuel et de régler ses impayés. Pour la seconde parcelle, appartenant au Hazine, le club occupe la zone gratuitement, sans aucun contrat de location, de 1984 à 1992, c'est-à-dire jusqu'à ce que le ministère des Finances se rende compte de la situation. Après plusieurs recours en justice, la commission du ministère des Finances, chargée des locations, propose au club, en août 1993, un contrat de 29 ans à hauteur de 10 000₺/m² annuel. Or, sans aucun motif, la commission revient sur sa décision et décide de baisser le prix de location à 2 000₺/m². À ce prix-là, Fenerbahçe demande la location d'une seconde parcelle de 6,2 ha propriété du Hazine, localisée à proximité de ses locaux. Le ministère des Finances accepte (Saner, 2000). Alors que le contrat autorise seulement la construction d'infrastructures de sport « légères », type terrain de football, le club construit aussi, en toute impunité, un restaurant et une piscine olympique.

Dans le même temps, le club poursuit sa quête de terrains publics pour agrandir ses activités au-delà de l'arrondissement de Kadıköy. En 1993, il identifie une parcelle de 4,9 hectares, propriété du Hazine et située dans le quartier de Kayışdağı de l'arrondissement d'Ataşehir, non loin de Kadıköy. Le ministère des Finances accepte la demande de location du club et le bail autorise seulement la construction d'équipements sociaux. En 1995, le club demande à revoir les termes du contrat de location car il souhaite construire une école dédiée à la formation sportive des jeunes. Puisque le terrain a vocation à développer des activités éducatives et sportives pour la jeunesse, le ministère des Finances accepte aussitôt la demande du club. Quelques mois plus tard, sans doute pour servir les intérêts du club selon Saner (2000), la municipalité d'arrondissement change son plan d'urbanisme et augmente les densités de la zone. Après avoir obtenu satisfaction, à savoir un bail et des droits à construire, le club sous-loue la parcelle à un investisseur qui construit un collège privé. Avec un prix de sous location 15 fois supérieur au montant du bail initial, le club « s'enrichit sur les biens de l'État » (Saner, 2000, p. 159). Malgré

la connaissance de cette imposture, le ministère des Finances n'est jamais intervenu pour annuler le contrat de location avec le club et reprendre ses pleins droits sur le terrain.

Location de terrains publics par le club Beşiktaş : contournement des usages fonciers

Saner (2000) montre aussi comment « sans dépenser un centime » et en s'appropriant des terrains publics, le club de football Beşiktaş (*Beşiktaş Jimnastik Kulübü* - BJK) est devenu l'un des clubs sportifs les plus riches de Turquie. La première spoliation foncière de BJK remonte à 1930, lorsque la DGV l'autorise à installer une partie de ses locaux dans les logements annexes du Palais de Dolmabahçe¹³³, situés à Akaretler, dans l'arrondissement de Beşiktaş, quartier historique du club. Avec le temps, BJK prend possession des lieux et finit par réclamer à l'État un titre de propriété. Le procès entre la DGV et le club dure plusieurs années et la justice, à la surprise du grand public, décide le transfert de cette parcelle à BJK. Pour rénover les lieux, le club confie le chantier du futur *Beşiktaş Plaza* à Koç Holding, moyennant quelques m² dans le projet. Toutefois, la meilleure transaction foncière du club s'effectue en 1998, avec la location officielle du stade historique situé à proximité du Palais de Dolmabahçe (Saner, 2000). Entre 1947 et 1998, c'est-à-dire jusqu'à la signature du bail avec le Direction Générale des Sports et de la Jeunesse (DGSJ), le club occupe gratuitement le terrain. À l'origine, il s'agit d'un terrain de 26 ha attribué par le ministère des Finances à la DGSJ. Le nouveau bail autorise BJK à occuper le stade pendant 49 ans, à hauteur de 600 000\$/an. Mais avec les crises économiques et la chute de la livre turque, le club demande une révision du montant de la location. Trois années seulement après la signature du bail, et après plusieurs recours judiciaires, le Conseil d'État donne raison au club et exige de la DGSJ qu'elle baisse le loyer à 392 000\$/an¹³⁴.

Tout au long des années 1990, le club poursuit ses recherches de terrain pour l'implantation d'infrastructures sportives, mais surtout, de ses activités commerciales. En 1993, le DGSJ autorise BJK à installer une boutique pour vendre des produits à l'effigie du club, sur une parcelle publique de 55 ha louée 9 ans plus tôt et destinée au départ aux entraînements des footballeurs. Cette pratique de contournement des fonctions initiales du terrain public est une habitude fréquente du club. Sur un terrain de 7 ha, loué à Pendik (en périphérie de la rive asiatique) au ministère des Finances pour installer des équipements sportifs, le club construit par exemple un bar et un restaurant ouvert au public. Comme le club Fenerbahçe, BJK utilise le foncier public pour dégager une rente. En 1991, sur un terrain appartenant au Hazine et loué au départ pour y installer des infrastructures sportives, le club confie un chantier de construction

¹³³ Ces logements portent le nom de *Akaretler Sıra Evleri* et leur création remonte à 1875. Ils avaient vocation à loger certains domestiques du Palais de Dolmabahçe, situé à quelques mètres de là, au bord du Bosphore.

¹³⁴ « *Beşiktaş'tan stat açıklaması* » - [« Des précisions sur le stade de Beşiktaş »], *Bein Sports*, 15/5/2008.

à un entrepreneur dans le cadre d'un *Build Operate Transfer*. Le projet prévoit en effet la construction d'un terrain de tennis, d'une piscine olympique, mais aussi d'une salle d'évènements, d'un restaurant, d'un bar, d'une discothèque et d'un complexe thermal. BJK loue la parcelle à 51 millions de ₺ par an au ministère des Finances, l'entrepreneur verse au club 70 millions de ₺ annuellement pour la concession (Saner, 2000).

Intentionnellement ou par laxisme, l'État a cédé des terrains publics à des institutions privées. Pire encore, il contribue parfois à leur enrichissement avec l'ouverture de droits à bâtir sur le foncier public. Souvent, l'État a fermé les yeux sur ces pratiques, au motif qu'il s'agissait de promouvoir le sport ou l'éducation (cas de la FUK), mais rien ne justifie l'accaparement à titre quasi gracieux, de si grandes emprises, surtout dans un contexte de pénurie de logement collectif. À ce sujet, dans les années 1990, la puissance publique a vendu des terrains publics aux promoteurs immobiliers. Mais il s'agit majoritairement de foncier public d'exception, souvent bien situés, sur lesquels sont réalisés des logements de luxe. Pour cause, la demande de logement des classes supérieures augmente, surtout en direction des périphéries et des forêts, si bien que l'État et les municipalités poursuivent la cession de terrains publics et l'ouverture à l'urbanisme de ces nouvelles zones.

2. Les promoteurs immobiliers en quête de terrains urbanisables : le rôle du foncier public dans l'émergence des résidences de luxe sécurisées

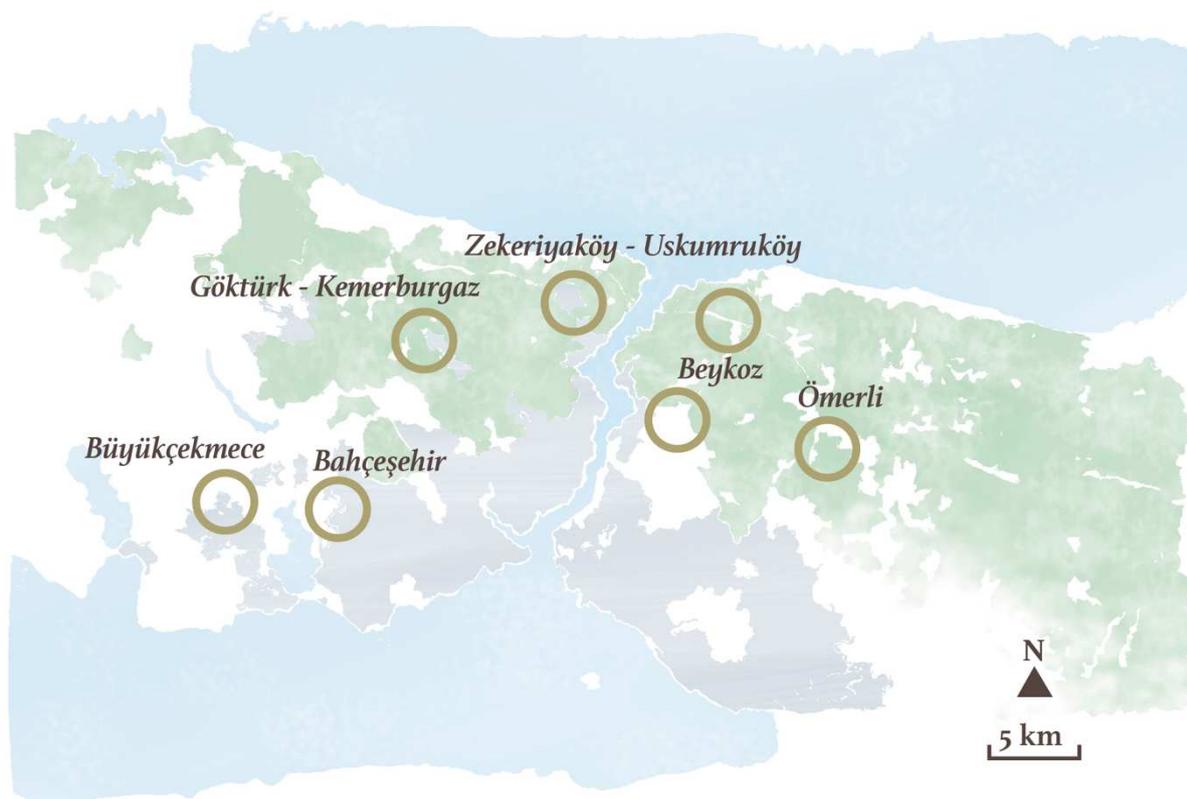
À partir des années 1980, la municipalité d'Istanbul dirige le développement urbain vers les périphéries. Le remembrement foncier devient une pratique courante et encourage le développement de grands projets résidentiels vers ces territoires (Türk & Altes, 2010b). Les ménages rêvent de quitter les zones d'habitats des centres villes pour une villa avec piscine dans les périphéries arborées de la ville. Les promoteurs immobiliers répondent à cette demande et saisissent l'opportunité d'acheter des emprises foncières publiques aux densités élevées. Beaucoup de ces nouvelles résidences sont construites sur le modèle des *gated-communities*, résidences fermées et sécurisées¹³⁵. Les terrains forestiers avec vue sur le Bosphore ou la mer Noire deviennent des espaces privilégiés pour construire ce type d'habitat et figurent parmi les lieux d'Istanbul où le prix du foncier et de l'immobilier sont les plus élevés (Keskin, 2008).

¹³⁵ La *gated-community* est une enclave résidentielle de luxe qui se développe à partir des années 1980 à Istanbul, tout comme dans d'autres métropoles émergentes. En Argentine et au Brésil, ce type d'habitat (appelé « *condominium* ») est parfois perçu comme un moyen de résoudre les problèmes de conflits ethniques (Coy et Pöhler, 2002), en écho avec la peur et l'insécurité, comme en Afrique du Sud (Morange, et al., 2012). Dans les pays du Golf, les complexes résidentiels privés répondent à la volonté des familles conservatrices aisées de vivre dans l'intimité (Glazse and Alkhayyal, 2002) alors qu'en Chine par exemple, les acquéreurs de ces logements de luxe cherchent à se différencier socialement et à accéder à des services de qualité, tout en étant proches des axes de transport (Wu and Webber, 2004). En Turquie, l'émergence de ce nouveau mode d'habiter résulte d'une volonté affichée des ménages aisés de vivre dans un espace sécurisé pour accéder à un certain prestige et un style de vie moderne (Çinar, 2014).

2.1. La modification des droits à construire sur les terrains publics en périphérie sous la pression des promoteurs immobiliers

Sur la base d'un intérêt commun, les promoteurs et les autorités publiques collaborent pour produire du foncier constructible et du logement. Ils participent à la valorisation des périphéries où sont localisées les principales forêts domaniales (Candan & Kolluoğlu, 2008 ; Geniş, 2007). Pour ouvrir les terrains publics à la construction, les autorités locales n'hésitent pas à déroger aux règles d'urbanisme qui protègent alors les espaces non constructibles d'Istanbul (Kurtuluş, 2005a/b). Dans les années 1990 par exemple, des propriétaires de fermes en périphérie de la métropole réclament l'ouverture de droits à bâtir sur leur terrain afin de valoriser et vendre leur propriété. La Direction Générale des Forêts (DGF) (*Orman Genel Müdürlüğü*) leur refuse toute construction sur leurs parcelles au motif qu'elles sont situées dans des espaces forestiers. Les propriétaires engagent des recours mais ils n'aboutissent pas. Ils se tournent finalement vers des promoteurs ravis d'acquiescer certaines de ces fermes dans l'espoir d'une future constructibilité. Invoquant la production de logements et le développement des périphéries, les promoteurs réussissent à obtenir de la DGF un coefficient d'emprise au sol (CES) de 6% (Kurtuluş, 2011). Ce pourcentage peut paraître dérisoire, mais sur des vastes emprises foncières, il rend possible des projets avec des SDP importantes. Dès les années 1990, les promoteurs jouent donc un rôle important dans le processus de transformation du foncier. Ils poursuivent cette pratique d'anticipation foncière et achètent des terrains forestiers dont certains, vendus par l'État, appartiennent au domaine public. Ainsi, en 2000, à Istanbul ce sont déjà 16 153 hectares de forêts sur lesquelles sont attribués les 6% de CES (Saner, 2000).

Carte 8. Principaux secteurs de diffusion des résidences sécurisées à Istanbul à partir des années 1990



Fond de carte : Maïa et Agathe Fautas, mai 2019.

Dans les années 1990, les promoteurs privilégient quatre territoires pour la construction des résidences sécurisées (Baycan-Levent & Gülümser, 2007). Du côté de la rive européenne, au nord d'Istanbul, se dessine l'axe Göktürk-Kemerburga-Zekeriyaköy-Uskumruköy, vers l'ouest, le secteur de Bahçeşehir et Büyükçekmece. Du côté de la rive asiatique, les *gated-communities* sont polarisées dans le quartier d'Ömerli et l'arrondissement de Beykoz, qui compte près de 30 résidences sécurisées et 6 000 logements en 2002, dont la moitié pour une seule et même résidence, celle d'Acarkent (Pérouse, 2003). À partir des années 1980, le surgissement des résidences de luxe dans l'arrondissement de Beykoz résulte des mécanismes de privatisation et d'urbanisation des terrains publics. En 2000, 1 650 ha de forêts appartenant au Hazine sont déclassés et vendus à des promoteurs. Ils parviennent à construire un ensemble de villas et d'équipements en contournant la règle des 6% de CES. L'exemple de la forêt publique *Saip Molla* à Beykoz, dont une partie est vendue au secteur privé, est tout aussi explicite. Avec la mise en place de la règle des 6%, les propriétaires profitent du marché spéculatif de la construction pour revendre ces terrains forestiers à des promoteurs. Sur deux parcelles privatisées, l'une de 13 ha et l'autre de 96 ha, la DGF relève des SDP construites en trop. La première parcelle est occupée par 1 452 logements, soit 20% du sol, et la deuxième, occupée

par 401 logements comprend aussi les infrastructures routières et les équipements nécessaires (écoles, mosquées, parking, équipements sportifs, parc, etc.) qui font dépasser les 6% de CES règlementés par les documents d'urbanisme (Saner, 2000). Les relations de proximité entre les promoteurs et les acteurs étatiques exercent un poids considérable dans la réalisation des projets résidentiels de luxe. Ils sont construits en toute impunité et vont à l'encontre des rapports réalisés par la DGF (Pérouse, 2003 ; Saner, 2000). L'exemple du projet Kemer Country Club, développé ci-dessous, est représentatif des transformations illégales du foncier public pour la construction d'une *gated-community*.

2.2. La transformation foncière illégale et construction de logements haut de gamme dans les forêts d'Istanbul : l'exemple de Kemer Country Club

L'exemple de Kemer Country, construit sur un terrain forestier et agricole est intéressant car il montre comment des promoteurs immobiliers parviennent à faire pression auprès des autorités publiques locales. D'un part pour obtenir des droits à construire sur des zones fermées à l'urbanisme, et d'autre part pour louer des forêts domaniales afin d'y aménager des activités sportives et de loisirs pour les résidents. À partir de données récoltées sur le terrain, dans la presse, au sein des archives de l'OUI et à partir d'articles scientifiques, cette partie retrace la naissance d'une des *gated-communities* les plus célèbres d'Istanbul, Kemer Country.

La résidence Kemer Country est située au sud d'Istanbul Caddesi, l'avenue commerciale qui traverse le quartier de Göktürk, situé dans le nord de l'arrondissement d'Eyüp. Au début des années 1980, le promoteur Kemer Grup¹³⁶ y achète un terrain agricole et forestier de 120 ha bordant la forêt de Belgrade¹³⁷, détenu par un unique propriétaire. À cette époque, le prix du m² non constructible varie de 2 à 5\$. Kemer Grup présente son projet à la municipalité d'Istanbul. En 1989, la ville ouvre cette zone à la construction dans l'idée de favoriser le développement résidentiel. Pour assurer le succès de son projet, le promoteur souhaite construire un golf sur une partie de la forêt de Belgrade. En 1991, la DGF accorde un bail emphytéotique de 49 ans pour que Kemer Grup puisse exploiter 200 ha de la forêt publique. Toutefois, l'autorisation de construction sur la forêt est soumise à condition. Kemer Grup a pour obligation de construire des activités visant à promouvoir le tourisme. En 1995, la municipalité d'arrondissement d'Eyüp, dont dépend le projet, revoit son plan local d'urbanisme et intègre la décision de la municipalité d'Istanbul d'ouvrir à l'urbanisme certains terrains agricoles. Le plan révisé prévoit un coefficient d'occupation des sols de 30% autorisant la construction de 1 250 maisons sur les

¹³⁶ C'est l'entrepreneur Esat Edin qui crée en 1986 l'entreprise Kemer Yapı ve Turizm. À partir des années 2000, l'entrepreneur se trouve endetté à hauteur de 55 millions de dollars. L'entrepreneur décide de vendre ses actions en 2008. Après sa mort quelques mois plus tard, c'est l'entrepreneur Demirören qui rachète le groupe.

¹³⁷ La forêt de Belgrade s'étend sur 5 500 ha au nord d'Istanbul sur la rive européenne.

120 ha acquis par Kemer Grup, provoquant de fait, une augmentation du prix du m². Alors que le prix du foncier varie de 30 à 60\$ par m² en 1990, il augmente de 100 à 300\$ en 1999 (İnal Çekiç & Gezici, 2009). La construction de la route (D020) qui connecte le quartier de Göktürk au centre des affaires de Maslak, contribue fortement à l'augmentation du prix du foncier dans le secteur du Kemer Country (*Ibidem*).

Figure 9. Kemer Country : « Un monde différent et sécurisé »



Source : maquette promotionnelle du projet, archives de l'OUI. Réalisation : F. Hervet, décembre 2019

Après le tremblement de terre de 1999, la stabilité des sols devient un argument de vente majeur des promoteurs (Figure 9). La demande de logement croît alors en direction du nord d'Istanbul, zone en théorie moins exposée au risque sismique. Dans le quartier de Göktürk, les projets immobiliers bourgeonnent et la population passe de 3 068 habitants en 1990 à 8 693 en 2000. Dans les années 1990, le profil des propriétaires est le suivant : 33% sont des industriels du textile, 17% des industriels d'autres secteurs et 50% sont des médecins, des avocats ou des cadres de multinationales (Bali, 1999). Candan et Kolluoğlu (2008) interrogent les résidents des résidences privées pour cerner les motivations de cette installation à Göktürk. Protéger les enfants de l'insécurité et leur assurer un cadre de vie sain sont les principales raisons évoquées par les parents. Les personnes interrogées affirment vouloir limiter les sorties dans la rue par peur d'être menacées, bien qu'ils n'aient jamais connu une expérience de violence dans l'espace public. Les habitants des résidences fréquentent les services de Göktürk et ceux de leur

résidence (cafés, restaurants, hôpital, supermarchés) mais ils se rendent régulièrement en dehors de leur lieu de vie, comme au centre commercial Kanyon (Levent), à Nişantaşı¹³⁸ (Şişli) et sur les rives du Bosphore. Comme le soulèvent les auteurs, les habitants des résidences sécurisées de Göktürk ont une idée personnifiée de la ville. Ils considèrent les quartiers centraux d'Istanbul comme étant « le vieux », « le chaos », « l'informel ». Les brochures des projets immobiliers de Göktürk véhiculent l'image d'un mode de vie moderne, en symbiose avec la « nature » et loin du tohu-bohu du centre-ville. Le projet Kemer Country dispose d'une partie résidentielle, d'une place publique, d'équipements (piscine, spa et parc pour enfant) et de commerces (café, restaurant, bar), d'une forêt, d'un hôtel et propose des activités sportives (golf, sport nautique sur le lac, centre de fitness, etc.). La surface des logements vendus en 2001 varie de 80m² à 368m² pour une échelle de prix allant de 229 000\$ à 922 000\$. La partie « Jardins de Babel » (*Babil Bahçeleri*) est composée de logements collectifs et la partie « Jardin de Kemer » (*Kemberbahçeli*) propose des villas. Pour le côté thermal, il est conseillé d'acheter les « Maisons Eau » (*Kemer Country Su EVELeri*) à proximité du lac. Les sports occidentaux (golf, équitation, aviron, tennis) sont mis en avant, tout comme les lieux de convivialité (pique-nique et barbecue entre membres de la communauté, ateliers de cuisine et restaurant dansant).

Toutefois, en juin 2013, la DGF, la DGPN et le ministère des Finances annulent le bail emphytéotique de 49 ans signé 22 ans plus tôt en raison du non-respect des engagements de Kemer Grup. Le caractère « touristique » des activités construites sur le terrain public n'a pas convaincu les acteurs publics. En effet, Kemer Grup a construit des villas, des équipements pour les résidents (golf, piscine, espace thermal) et un hôtel¹³⁹. L'État saisit les biens et récupère la gestion des terrains¹⁴⁰.

2.3. La gestion illégale du foncier public par une entreprise municipale : le cas des logements de luxe Zekeriya Köy Konutları par KİPTAŞ

Si la vocation initiale de KİPTAŞ est de produire du logement social, l'entreprise municipale appartenant à l'İBB s'autorise toutefois à construire, dès les années 1990, des logements haut de gamme, notamment dans les territoires où le prix du foncier est élevé. KİPTAŞ voit le jour

¹³⁸ Nişantaşı est un quartier du centre-ville d'Istanbul connu pour ses cafés, restaurants et boutiques de luxe.

¹³⁹ « *Devlet Kemer Country'ye el koyuyor* » - [« L'État s'empare du Kemer Country »], *Sözcü*, 6/12/2013.

¹⁴⁰ Plus récemment encore, le propriétaire de Kemer Grup, Demirören Holding, hypothèque 30 ha de terrain non constructible qui lui appartient, à titre privé, dans la résidence. C'est la banque publique Ziraat Bankası qui lui accorde un prêt de 366 millions de dollars. La dette n'étant pas remboursée par Demirören, la banque Ziraat récupère les terrains en 2018. Depuis cette date, la banque fait pression auprès de l'İBB pour ouvrir la zone à l'urbanisme. La demande ayant été refusée au conseil municipal, Ziraat met en vente ses 21 parcelles le 20 avril 2020 au même prix : 366 millions de dollars Source : « *Ziraat Bankası'nı büyük zarara uğratan 'Demirören' skandalının yeni perdesini Cumhuriyet açıklıyor* » - [« Explications du scandale Demirören qui a causé de gros problème à la banque Ziraat »], *Cumhuriyet*, 23/7/2021.

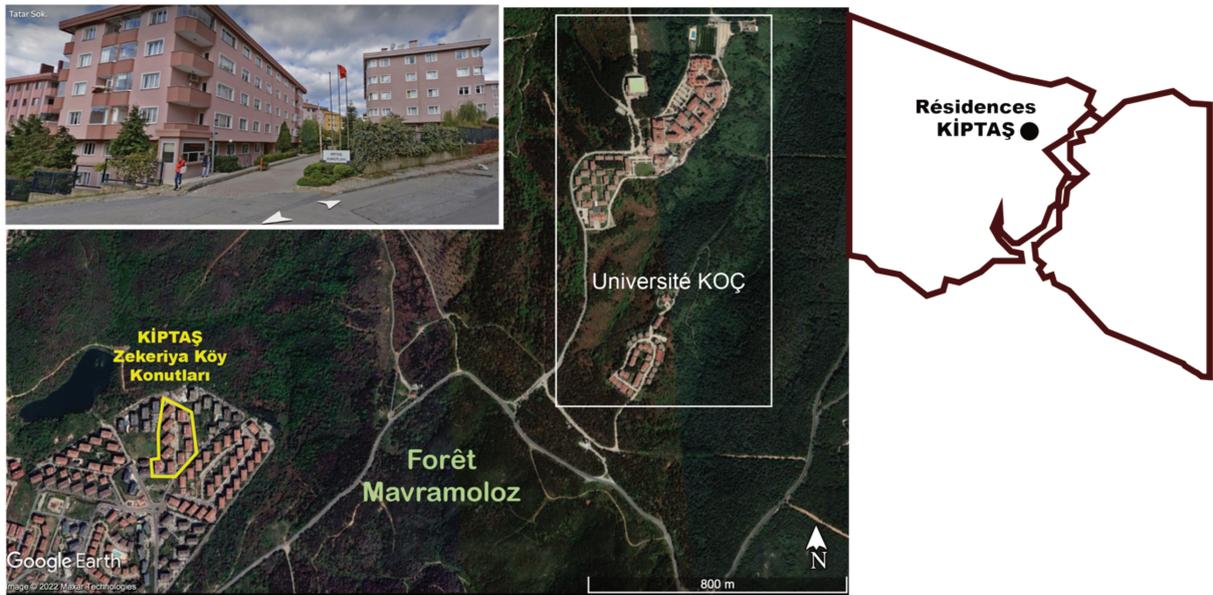
en 1987. Dénommée İmar Weideplan à sa création, l'entreprise municipale est destinée à acquérir du foncier pour construire du logement social. Seulement, İmar Weideplan ne dispose d'aucune compétence en la matière et son rôle est cantonné à concevoir uniquement des plans d'aménagement. N'ayant aucune activité de construction, İmar Weideplan est liquidée en 1989. Une fois élu maire d'Istanbul en 1994, Recep Tayyip Erdoğan relance l'initiative et crée la société parapublique de construction : KİPTAŞ¹⁴¹. Nous avons expliqué dans le chapitre 2 comment cette entreprise municipale pilote la première « ville satellite » de Başakşehir et les premières grandes opérations de logements sociaux. Toutefois, KİPTAŞ entreprend également des opérations haut de gamme sur des terrains publics non bâtis, quitte à enfreindre parfois les règles d'urbanisme locales. En 1987 par exemple, KİPTAŞ acquiert un terrain militaire de 3,1 ha classé « site naturel » et donc non constructible, à quelques centaines de mètres du campus universitaire de KOÇ (Carte 9). Dix années plus tard, et sans permis de construire, KİPTAŞ commence la construction de *Zekeriya Köy Konutları* : 196 appartements haut de gamme. Face à ce délit, la Chambre des Architectes dépose une plainte pour annuler la demande de KİPTAŞ de modifier les plans du schéma directeur d'Istanbul¹⁴². Le conseil municipal d'Istanbul refuse la modification du droit du sol et protège la zone de toute urbanisation. Malgré les interdictions de construction, KİPTAŞ va jusqu'au bout du chantier et parvient à raccorder le projet au réseau d'eau et d'électricité. Les logements, vendus entre 50 000 et 110 000\$, sont livrés à leur propriétaire en octobre 1999¹⁴³. Puisque le projet est illégal, les propriétaires, avertis trop tard des pratiques frauduleuses d'une entreprise municipale en qui ils avaient confiance, ne peuvent obtenir leur titre de propriété.

¹⁴¹ 99% des parts sont détenues par la municipalité, le reste est réparti entre deux entreprises privées, İSTON A.Ş. (mobilier urbain) et BELPET A.Ş. (tourisme), et deux entreprises de la municipalité, İSTAÇ A.Ş. (gestion des déchets) et İSFALT A.Ş. (travaux publics).

¹⁴² « *Belediyenin lüks konutları kaçak çıktı* » - [« Les résidences de luxe de la municipalité étaient illégales »], *Vatan*, 9/3/2006.

¹⁴³ « *Belediyeden kaçak* » - [« La municipalité en illégalité »], *Radikal*, 12/2/2002.

Carte 9. Localisation du terrain public acquis par KİPTAŞ à Zekeriyaköy



Source : Google Earth, 2022. Réalisation : F. Hervet, 2002.

Depuis ce projet, KİPTAŞ a entrepris d'autres projets de logements de luxe. Ces dix dernières années, il pratique aussi le PREF pour valoriser son foncier et dégager des bénéfices sur ses opérations afin de financer des logements abordables. Toutefois, depuis juin 2019, date à laquelle le parti d'opposition CHP a pris les commandes de l'İBB après 15 années gouvernées par l'AKP, le nouveau maire d'Istanbul cherche à redorer l'image de KİPTAŞ dont les projets s'étaient éloignés des besoins des stambouliotes. Même s'il s'autorise à produire des logements « adaptés à chaque groupe de revenu », y compris, les classes supérieures, chaque projet doit veiller à « protéger les bassins hydrographiques, les zones forestières et agricoles, ainsi que les caractéristiques historiques et naturelles de la ville »¹⁴⁴.

Conclusion. Les stratégies des opérateurs pour valoriser le foncier public à la fin des années 1990 : le rôle du logement et du droit du sol

Jusqu'aux années 2000, la gestion des terrains publics n'est pas encadrée par une politique globale d'aménagement urbain. L'État, les collectivités, les institutions publiques de construction sont absentes du développement foncier. Plus encore, elles laissent des acteurs privés prendre possession de parcelles publiques et les aident à développer des projets immobiliers. Le cas de la FUK montre comment les acteurs publics, l'État et l'İBB modifient l'usage du sol d'une forêt publique, en dépit de toutes les lois qui la protègent de l'urbanisation, pour aider un grand groupe privé, KOÇ, à développer son projet d'université privée. Cet

¹⁴⁴ Traduit par l'auteure. Voir les ambitions de [KİPTAŞ](#) sur son site internet.

exemple montre également comment les parties prenantes du projet tentent de faire valoir l'intérêt commun de leur réussite (retombées économiques du projet et rayonnement à l'international) pour justifier l'utilisation d'une parcelle publique non constructible. De la même manière, les promoteurs immobiliers développent des grandes opérations de logement sur des terrains publics. Les petits promoteurs locaux exerçant sur des petites unités foncières disparaissent au profit de ces grands groupes immobiliers. Les plus connus de ces grands promoteurs immobiliers, du moins sur le marché actuel des résidences de marque (Ağaoğlu, Tahincioğlu, Eroğlu, Sur Yapı, Gül Yapı, Dap Yapı, etc.), voient le jour entre les années 1990 et 2000. Comme le montrent les exemples développés ci-dessus, l'ouverture à l'urbanisme des terrains publics offre la possibilité de construire des opérations d'aménagement à grande échelle (campus universitaire, infrastructure sportive et surtout, résidence privée). Jusqu'aux années 2000, les acteurs publics interviennent en tant que « pourvoyeur de foncier public », mais ils restent majoritairement absents des montages opérationnels. La valeur produite sur le foncier public, grâce à l'ouverture à l'urbanisation et à la construction de projet immobilier de luxe, profite donc essentiellement aux opérateurs privés. Cette posture des acteurs étatiques vis-à-vis du foncier public se transforme à partir des années 2000. Dans cette nouvelle phase, l'État et les municipalités occupent un rôle de premier plan dans les opérations immobilières conduites dans le cadre de la PTU.

II. Marchandisation du foncier public et centralisation de l'action foncière : soutenir la construction et la transformation urbaine (2001-2011)

À partir de 2001, des changements économiques et politiques vont réorienter les fonctions de TOKİ et les politiques foncières. En effet, pour surmonter la crise économique de 2001¹⁴⁵, la Turquie s'engage à respecter les réformes libérales du FMI. Elles sont scrupuleusement respectées par le nouveau gouvernement de l'AKP élu en novembre 2002. Jusqu'aux années 2010, l'AKP parvient à maintenir une croissance élevée stable et à tripler son PIB par habitant

¹⁴⁵ La crise économique de 2001 est assez similaire à celle de 1994. Le système bancaire fait faillite, le pays est en banqueroute¹⁴⁵. Le PIB chute de 9,5%, le taux d'inflation dépasse les 50% et la dette publique atteint 78% du PIB (Ünal, 2012). Kemal Derviş quitte ses fonctions d'économiste à la Banque Mondiale après 25 ans d'exercice et devient ministre de l'économie pour redresser le pays. Dès juin 2001, il applique le programme des réformes économiques et institutionnelles du FMI qui prête à la Turquie 12,1 milliards d'euros. C'est dans ce brouillard économique et politique que l'AKP remporte les élections de novembre 2002. La même année, la croissance est à 8 % et la Turquie devient l'élève modèle du FMI (Ülgen, 2005).

en 10 ans (Vérez, 2013)¹⁴⁶. Cette stabilité de la croissance économique, du moins jusqu'aux années 2010, a valu les succès électoraux de l'AKP, resté au pouvoir jusqu'à aujourd'hui (2023) sans interruption. La mise en chantier du pays et la privatisation en masse du foncier public font de la construction un pilier de l'économie turque. Dès 2005, l'AKP met en place la PTU des grandes villes. Cette politique tout-en-un vise à reconstruire les quartiers informels et anciens, à moderniser les infrastructures urbaines et à soutenir la construction de logements neufs à grande échelle. Après la crise de 2001, TOKİ n'a plus seulement pour mission de revaloriser le marché de la construction en favorisant les investissements dans le logement, comme ce fut le cas dans les années 1980 et 1990. À présent, son rôle est davantage de faciliter l'accès au foncier des promoteurs et de piloter des projets de logements collectifs.

Cette dernière partie montre comment l'État centralise l'action foncière dans les mains de TOKİ pour mieux contrôler la gestion des terrains publics. Il n'est plus question de laisser des habitants, des promoteurs, ou des acteurs privés de s'approprier illégalement et gratuitement le foncier public. L'État fait preuve de plus de fermeté. Il prend conscience du potentiel des terrains publics dans le redressement économique du pays. Cette partie explique comment la mobilisation du foncier public et l'ouverture à l'urbanisme de cette ressource sont deux éléments centraux de l'action publique pour, d'une part soutenir l'économie de la construction, et d'autre part, piloter la PTU.

1. La privatisation du foncier public pour soutenir la construction

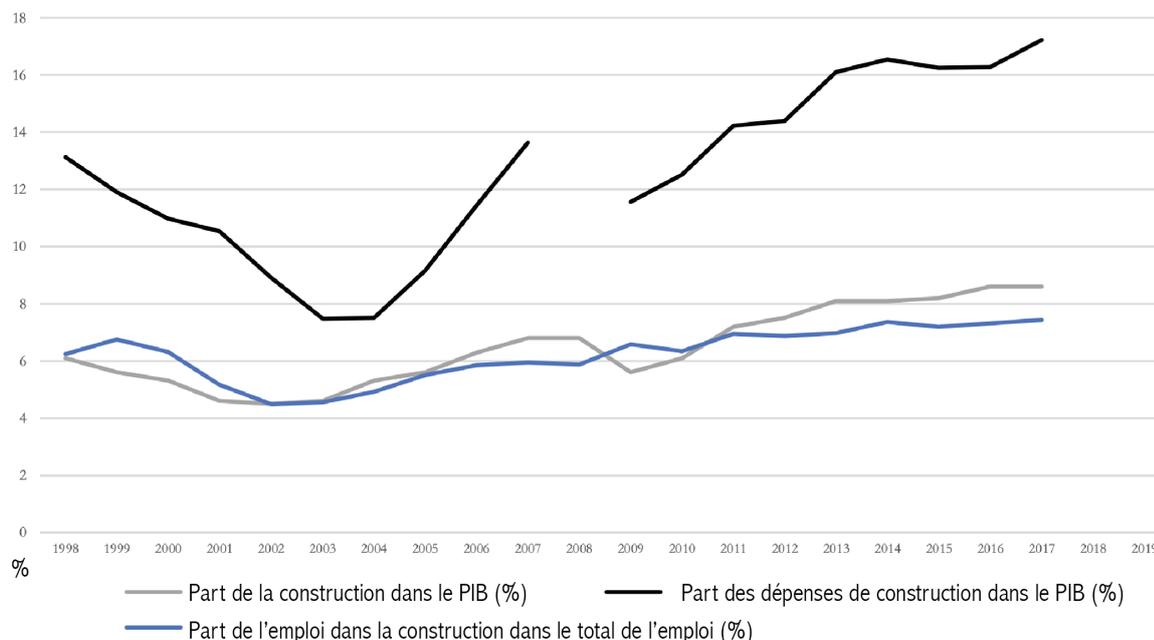
En Turquie, la valorisation du foncier public est un enjeu crucial du modèle de croissance économique. La mobilisation de cette ressource et sa transformation en terre urbanisable a permis à l'État de soutenir le secteur de la construction réalisant ainsi l'un des objectifs du gouvernement de l'AKP : permettre une croissance rapide du pays et réduire le chômage. L'AKP prend le pouvoir quelques mois après l'une des plus graves crises économique et financière du pays, et trois ans après le tremblement de terre dont l'épicentre, situé à quelques kilomètres d'Istanbul, a provoqué la mort de plus de 17 000 personnes. Le parti fait alors du secteur de la construction et de l'immobilier résidentiel une priorité et met en place une politique globale de transformation urbaine des grandes villes.

¹⁴⁶ Le PIB de la Turquie diminue avec la crise économique de 2008 et chute brutalement en 2010. Il remonte l'année suivante avec 11 points de croissance, mais jusqu'en 2022, la croissance du PIB reste irrégulière. Le chapitre 7 reviendra sur les causes de cette irrégularité et le rôle du secteur de la construction dans cette croissance économique.

1.1. L'émergence d'une économie basée sur la privatisation des terrains publics et la construction

Un an après l'arrivée au pouvoir de l'AKP, le gouvernement adopte le Plan d'action d'urgence du Département du développement (2003). Ce programme vise à réactiver les marchés immobiliers pour surmonter la stagnation économique et la montée du chômage causée par la crise de 2001, en soutenant notamment le secteur de la construction (Kuyucu, 2014). En effet, les politiques publiques en faveur du secteur de la construction dans les pays sous-développés et émergents ont montré leurs effets positifs sur la croissance économique. Bien sûr, ce secteur mobilise un large panel d'activités annexes, mais surtout, c'est un secteur qui permet de recruter une importante main-d'œuvre, semi-qualifiée, voir non qualifiée (Crosthwaite, 2000 ; Ofori, 2003). Depuis 2002, l'industrie de la construction en Turquie n'a cessé de croître dans le PIB national. L'accélération reprend en 2004, après la crise de 2001. La part des dépenses de construction dans le PIB est passée d'environ 7,5 % en 2004 à 17,2 % en 2017. Entre 2004 et 2010, le secteur de la construction représente en moyenne 5,5% de l'emploi total, et environ 7,5% en 2017. Le secteur met en relation 200 autres activités économiques (INTES, 2018 ; Özkan et al., 2012). Entre 2002 et 2017, la part du secteur de la construction dans le PIB augmente et atteint son meilleur score en 2017 avec 7,4%. De 2002 à 2017, le secteur emploie près de 2 millions de personnes, soit environ 9% de l'emploi total et met en relation 200 autres activités économiques (Graphique 4).

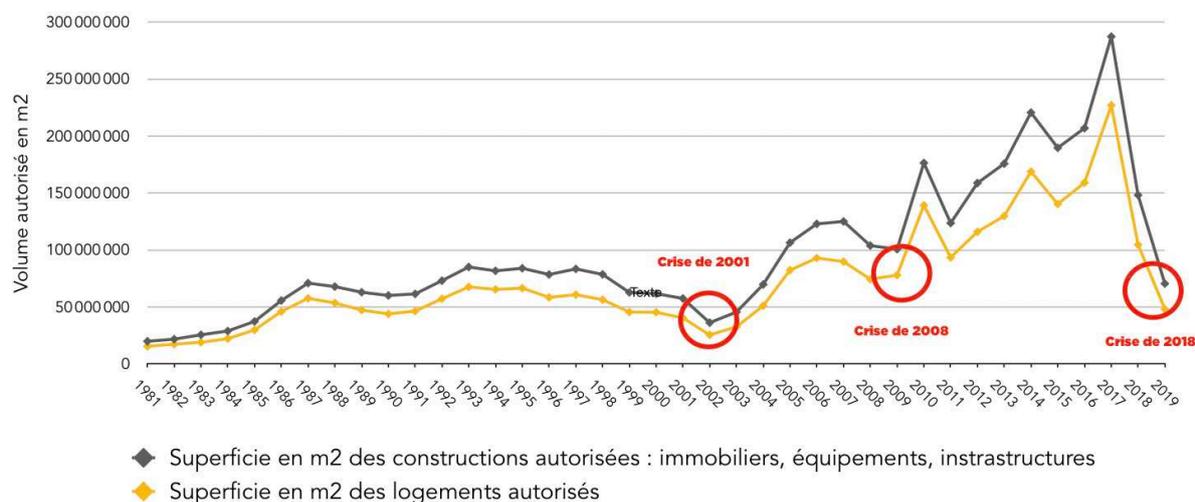
Graphique 4. Part du secteur de la construction dans le PIB (en %) en Turquie de 1998 à 2019



Source : Orhangazi & Yeldan, 2021, p. 15

De façon générale, depuis les années 1980, le volume des constructions en m² augmente, surtout à partir de 2002 (Graphique 5). En 2005, le volume de construction rattrape celui des années 1990. Il diminue ensuite avec les crises économiques (2001, 2008 et 2018) pour atteindre un pic en 2010 avec 176 millions de m² construit. 2017 est une année record avec 287 millions de m² enregistrés. Entre 2002 et 2017, la surface bâtie en m² autorisée par les permis de construire augmente de 695% à l'échelle du pays¹⁴⁷. En Turquie, le logement représente 76% du volume de construction entre 1981 et 2019¹⁴⁸. Le chapitre 7 revient en détail sur les causes de l'augmentation des constructions entre 2013 et 2017, notamment dans le domaine du logement.

Graphique 5. Volume des constructions autorisées (en m²) en Turquie entre 1981 et 2019



Source : TUİK, 2020. Réalisation : F. Hervet, mars 2020.

La vente et l'ouverture à l'urbanisme des terrains publics sont deux éléments essentiels pour alimenter le secteur de la construction (Sönmez, 2013). Entre 2002 et 2020, 250 000 ha de terrains publics sont privatisés ou dédiés à des opérations de construction (DGPN, 2020)¹⁴⁹. TOKİ joue un rôle important dans la privatisation du foncier public pour la construction de logement.

¹⁴⁷ D'après les données [TUİK](#) sur les permis de construire de 1980 à 2023, en Turquie.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Voir aussi les tableaux en annexe 2 sur la privatisation des terrains 2/B et la vente des terrains du Trésor.

1.2. TOKİ nouvelle version : centralisation de l'action foncière et mobilisation des terrains publics

En 2001, la commission « logement » du 8^{ème} plan quinquennal rédige un rapport qui souligne déjà les orientations à prendre par TOKİ pour favoriser la construction de logement. La commission suggère que TOKİ devienne un développeur et non plus seulement un attributeur de prêts. D'une part, TOKİ pourrait travailler avec l'Office du Foncier pour vendre des terrains aux acteurs de la construction résidentielle et d'autre part, l'État devrait lui accorder plus de compétences en matière de politique foncière, en lui attribuant notamment le droit d'expropriation. Enfin, le rapport propose déjà la création d'un MEU pour centraliser l'action foncière et réunir sous un même ministère les institutions en charge de la production foncière et du logement (Doğru, 2021 ; DPT, 2001b). La modification de la loi n°1169 en 2001 va dans ce sens¹⁵⁰. La même année, le fonds est supprimé¹⁵¹. TOKİ devient directement dépendant des budgets de l'État¹⁵² et rattaché au cabinet du Premier ministre. TOKİ perçoit une partie des actifs immobiliers de la banque publique Emlak Bank lors de sa banqueroute en 2001. En 2003, l'État autorise TOKİ à réaliser des profits sur ses opérations en collaborant avec le privé¹⁵³. Le portefeuille foncier de TOKİ s'agrandit lorsqu'il devient actionnaire à hauteur de 49,37 % dans la société privée d'investissement immobilier cotée, Emlak Konut G.Y.O.

La transformation des missions de TOKİ s'accélère véritablement lorsque Recep Tayyip Erdoğan nomme Erdoğan Bayraktar, ancien Président de KİPTAŞ, à la tête de TOKİ. Il demande aux fonctionnaires de rédiger une synthèse individuelle sur les atouts et les points faibles de l'entreprise. L'ensemble des comptes rendus sont publiés dans un rapport intitulé « problèmes structurels de TOKİ et solutions » (Doğru, 2016). Ce rapport aboutit à deux principaux constats. Le premier, c'est le manque de coordination de l'action foncière en Turquie. Plusieurs institutions publiques se partagent les compétences en la matière, TOKİ et l'Office du Foncier. Les processus administratifs sont généralement très longs. Le rapport suggère de transférer toutes les compétences de l'Office à TOKİ pour accélérer la production foncière. Le deuxième constat soulevé, c'est la difficulté de l'État à favoriser les investissements nationaux et internationaux dans le logement. Le rapport remet en cause la qualité des logements construits par les coopératives et leurs régimes fonciers, à savoir des appartements en co-propriété sur un terrain commun. Pour améliorer les investissements dans

¹⁵⁰ Amendement 4698 du 28/6/2001 de la loi n°1164 sur « la valorisation et la production du foncier » et la création de l'Office du Foncier.

¹⁵¹ Loi n°4684 du 20/6/2001 sur « la modification de certaines lois ».

¹⁵² Les interventions de TOKİ sous le mandat du social-démocrate, Yigit Gülöksüz (1991-1997), architecte diplômé de l'Université Technique d'Istanbul, sont considérées comme trop sociales par le gouvernement libéral et conservateur de l'AKP dont l'ambition a été de « sortir TOKİ de sa vocation sociale » (Pérouse, 2013, p. 178).

¹⁵³ Amendement 4966 du 31/7/2003 de la loi n°2985 de 1984 sur TOKİ.

l'immobilier résidentiel, le rapport propose le développement de nouveaux outils pour convertir la propriété en actif liquide (*Ibidem*). Conformément aux recommandations du rapport, l'État décide de supprimer dès 2004 l'Office du Foncier et transfère son portefeuille de terrains, soit près de 6 500 ha, sans aucune charge financière vis-à-vis du Trésor, à TOKİ. Dorénavant rattaché au bureau du Premier ministre, TOKİ est doté de nouvelles compétences et peut préempter et exproprier des terrains privés dans le but de réaliser des projets d'utilité publique tels que du logement collectif, des équipements, des investissements touristiques et des infrastructures de transport. Sur ses réserves foncières, TOKİ se réserve le droit de réaliser des plans de zonages uniquement pour produire du logement. En 2007, pour accélérer la mise en œuvre de la politique de transformation urbaine, l'État transfère à TOKİ la gestion des quartiers informels¹⁵⁴ et lui attribue pour cela de nouvelles compétences. TOKİ peut désormais déterminer les zones à transformer et approuver la modification des plans d'urbanisme.

Avec l'ensemble de ces changements juridiques, largement passés en force par l'Assemblée Nationale, TOKİ devient en moins de 10 ans l'acteur numéro un de la production foncière. D'après Doğru (2016), jusqu'aux années 2000, les hauts fonctionnaires étaient surtout diplômés d'école de commerces (souvent d'universités étasuniennes) et avaient pour vocation de développer des mécanismes de financement du logement en institutionnalisant le système d'épargne. À partir de 2002, le gouvernement de l'AKP, les présidents et hauts responsables de TOKİ affichent des profils d'ingénieur avec une expertise technique et cartographique. Beaucoup d'entre eux ont déjà travaillé au sein de KİPTAŞ lorsque Recep Tayyip Erdoğan était maire d'Istanbul (Doğru, 2016).

2. TOKİ et la politique de transformation urbaine : les stratégies de récupération des terrains publics

Plusieurs acteurs publics sont en droit de programmer des projets de transformation urbaine, à commencer par les municipalités métropolitaines et d'arrondissement. Depuis 2004¹⁵⁵, elles peuvent créer une société publique ou parapublique pour acheter du foncier, réaliser des expropriations, construire des logements sociaux, avec la possibilité de collaborer avec des banques. À Istanbul, l'İBB s'appuie sur KİPTAŞ. En revanche, les municipalités d'arrondissement créent des établissements publics d'aménagement pour piloter des projets de transformation urbaine. Dans ce cas, elles sont amenées à collaborer avec TOKİ, le MEU ou avec des entreprises privées, à condition qu'elles aient pour objectif la construction de

¹⁵⁴ Loi n°5609 du 22/3/2007 qui complète et modifie la loi n°775 de 1966 sur les *gecekondu*.

¹⁵⁵ Loi n°5216 du 10/7/2004 sur « les municipalités métropolitaines » et loi n°5393 du 3/7/2005 sur « les municipalités d'arrondissement ».

logements. En 2010, plus de 175 municipalités d'arrondissement signent des protocoles avec TOKİ et/ou des promoteurs immobiliers turcs pour des projets de transformation urbaine proclamés dans le cadre de la loi sur la transformation urbaine¹⁵⁶. Entre 2001 et 2010, 11 projets de transformation urbaine à grande échelle sont lancés à Istanbul et déplacent plus de 100 000 personnes (Kuyucu & Ünsal, 2010).

Aux compétences urbaines et foncières de TOKİ et des municipalités s'ajoutent les stratégies politiques d'insécurisation des occupants fonciers et de criminalisation du *gecekondu* pour récupérer des terrains, dont ceux du domaine public. À partir de 2004, l'État condamne les constructions sans permis avec des peines allant jusqu'à 5 ans de prison. En 2006, lors de la première convention du logement, Recep Tayyip Erdoğan qualifie de « tumeur » la prolifération des *gecekondu*. Il avait déjà annulé les droits d'occupation foncière distribués dans les années 1990 lorsqu'il était maire d'Istanbul pour saisir des terrains publics (Kuyucu, 2013 ; Pérouse, 2008). L'expropriation est facilitée par, d'une part, l'absence de réglementation claires encadrant les quartiers à renouveler, d'autre part, une notion d'utilité publique floue. L'annulation des titres de propriété est réalisée au nom de l'urgence, du développement économique et touristique. Elle est surtout une stratégie des acteurs publics pour dévaloriser les propriétés et proposer aux propriétaires le rachat de leur terrain à un prix nettement inférieur au marché. Pour les expropriants, que ce soit TOKİ, la municipalité ou KIPTAŞ, le statut du sol, légal ou illégal, importe peu. Ce qui compte c'est le prix auquel ils pourront vendre les logements neufs sur les terrains concernés. Les autorités publiques en charge de l'application de la loi n°5366 appliquent les principes du compte à rebours et connaissent l'intérêt d'acheter le foncier au prix bas dans l'objectif d'augmenter les marges.

Localement, les projets de transformation urbaine sont plus ou moins acceptés par les propriétaires. Les mieux lotis sont ceux qui disposent de plusieurs propriétés à vendre, c'est en effet le minimum pour pouvoir acheter un bien neuf dans la future opération. Certains souhaitent rester dans leur quartier d'origine et dans leur maison de fortune avec un potager urbain, plutôt que de déménager dans des appartements de standing. Les différents avis au sein d'un même quartier sont souvent sujets à des tensions entre les habitants du « pour » et du « contre » de la transformation urbaine. Les insatisfaits de la loi n°5366 sur la transformation urbaine s'organisent en mouvement local de résistance pour faire valoir leurs droits, avec le soutien d'avocats, d'universitaires, la Chambres des Urbanistes et l'aide de mouvements de soutien et d'aide aux victimes de la transformation urbaine, tels que *Dayanışmacı Atölye* (l'Atelier Solidaire), *IMECE - Toplumun Şehircilik Hareketi* (le Mouvement d'urbanisme de la société), deux mouvements constitués d'étudiants et de professionnels de l'urbain, et *Bir Umut*

¹⁵⁶ Loi n°5366 du 16/6/2005 sur « le renouvellement, la protection et l'usage des biens historiques et culturels ».

(un Espoir), une association d'habitants soutenue par des urbanistes (Petit, 2011). Les locataires, les grands oubliés de la transformation urbaine, sont les plus vulnérables face aux expulsions. Il s'agit souvent de minorités ethniques et confessionnelles, travailleurs du secteur informel ne disposant pas des revenus suffisants et de situations régulières pour se loger proche de leur lieu de travail et dans le marché formel de l'immobilier. Que ce soit à Sarıgöl ou Ayazma, les deux exemples développés dans cette partie, la proclamation des lois, avec une notion d'utilité publique relativement floue, comme les lois n°5366 et n°775, implique les mêmes processus de réappropriation de la valeur foncière par TOKİ, que ce soit sur des terrains privés ou publics. Dans cette partie nous nous intéressons aux premières années de la PTU, c'est à dire depuis 2005, avec l'introduction de la loi n°5366 et avant l'adoption de la loi n°6306 en 2012 qui renouvelle les ambitions de la PTU, dont les modalités seront développées dans le chapitre suivant.

2.1. Sarıgöl : la PTU pour acquérir de la propriété privée dégradée à revaloriser

Le cas du quartier de Sarıgöl, localisé dans l'arrondissement de Gaziosmanpaşa, est intéressant car plusieurs acteurs publics encadrent la PTU : l'İBB, la municipalité d'arrondissement, son entreprise de construction, GOPAŞ, TOKİ, et depuis 2012, le MEU. Ce quartier illustre par quels leviers juridiques TOKİ est parvenu à acquérir des terrains privés dans un secteur où la valeur du foncier et de l'immobilier a augmenté. Les données utilisées ci-dessous proviennent surtout d'entretiens¹⁵⁷ réalisés avec les acteurs rencontrés localement (habitants, municipalité d'arrondissement, agents immobiliers, maire de quartier, associations urbaines) et nous permettent de retracer l'historique de la transformation urbaine entre 2005 et 2010.

Jusqu'en 1950, le quartier est occupé par une faible population aux activités essentiellement rurales. Mais à partir des années 1950, elle augmente rapidement, en raison des migrations, surtout en provenance des Balkans. La construction du second pont sur le Bosphore et de l'autoroute périphérique E-80 (Trans-European Motorway, TEM) en 1983 accélère la croissance démographique et l'urbanisation non planifiée de ce territoire. En 2005 et 2010, sur la base des lois n°5366 et n°775, le quartier de Sarıgöl est déterminé comme « zone de rénovation des *gecekondu* ». La municipalité d'arrondissement de Gaziosmanpaşa annonce alors la destruction de 500 logements. Entre 2005 et 2007, seuls quelques *gecekondu* sont détruits car les habitants concernés par le projet portent plainte pour faire valoir leurs droits, ce qui ralentit considérablement le projet (Töre & Gökşin, 2017).

¹⁵⁷ Les données proviennent d'un cycle d'excursions urbaines dédié à l'étude de la PTU dans l'arrondissement de Gaziosmanpaşa, réalisé en 2019. Dans le cadre de ce travail, nous avons interrogé l'ensemble des acteurs concernés par des projets de renouvellement urbain, des habitants, des responsables de l'urbanisme, des promoteurs immobiliers, des agences immobilières et des maires de quartier. Les comptes rendus sont disponibles sur le site de l'[OUI](#).

Carte 10. Périmètre des terrains privés acquis par TOKİ à Sarıgöl entre 2005 et 2010 dans le cadre du projet Sarıgöl Kent Konutları.



Carte : Agathe Fautras, juillet 2019. Photographie : Marie Tihon, juillet 2019

En décembre 2009, GOPAŞ débute les expropriations des habitants des *gecekondu* et la moitié d'entre eux sont évacués. Quelques mois plus tard, GOPAŞ et TOKİ signent un protocole définissant le projet de transformation urbaine à mener dans le cadre des trois lois relatives à l'éradication des *gecekondu* (les lois n°775, 3414 et 5609). En décembre 2010, TOKİ propose un nouveau plan d'urbanisme sur la zone concernée, validé par la municipalité d'arrondissement et l'İBB. Sur les zones de *gecekondu*, majoritairement de l'habitat individuel sur un étage, TOKİ prévoit des bâtiments résidentiels avec un maximum de 13 étages. En 2012, TOKİ rachète l'essentiel des terrains à l'amiable et exproprie les propriétaires qui refusent les propositions d'achat. C'est le promoteur Acar İnssat qui remporte l'appel d'offres de TOKİ pour construire deux résidences, nommées Sarıgöl Kent Konutları, d'un total de 725 logements sur un terrain 6,3 ha. Parmi ces logements, 183 sont donnés aux *hak sahibi*, les propriétaires qui ont accepté la dation, c'est-à-dire qu'ils cèdent leur ancien logement en échange d'un bien d'une valeur similaire dans la nouvelle opération. C'est le cas de la famille de Nuray, que nous avons rencontrée en juillet 2019. Ses parents, originaires de la ville de Kırklareli (proche de la frontière bulgare) s'installent à Sarıgöl en 1984 dans des logements d'immigrés (*göçmen konutları*). Ces logements sont construits dans les années 1950 dans les grandes villes pour

accueillir les familles immigrées des Balkans. Son père est chauffeur et sa mère femme au foyer. En 1995, la famille entreprend des travaux d'agrandissement de leur bien. Ils confient le chantier à un petit promoteur local. En réalité, la famille cède leur propriété du terrain contre 8 logements dans le nouveau bâtiment. Leurs 8 logements sont beaucoup plus modernes et confortables que leur habitat d'autrefois. Malheureusement, le promoteur a construit ce bâtiment sans permis de construire et la famille de Nuray n'obtient pas les titres de propriété. Entre temps, TOKİ annonce le projet de PTU et commence à négocier avec la famille l'achat du terrain sur lequel se trouvent les 8 logements de la famille. TOKİ propose aux parents de Nuray 5 appartements dans la nouvelle résidence. TOKİ utilise l'argument de la non-obtention des titres de propriété pour faire baisser la valeur de leurs biens. Si la famille veut obtenir 8 appartements, elle devra payer la différence. Finalement, la famille parvient à obtenir un prêt bancaire pour acheter les trois appartements qui lui manquent. Aujourd'hui, chaque membre de la famille de Nuray, elle-même, ses parents et ses frères disposent d'un appartement dans la même résidence. Les appartements non-habités sont mis en location pour rembourser le prêt mais aussi pour disposer de revenus supplémentaires. Cet exemple montre par quel leviers juridiques TOKİ achète des terrains publics où le foncier a de la valeur et comment il utilise ces terrains pour développer des projets avec les opérateurs privés. Une partie de cette valorisation du foncier induite par le projet de transformation urbaine est partagée avec les *hak sahibi*, comme le montre le projet *Sarıgöl Kent Konutları*. Toutefois, comme nous le souligne Nuray, sa famille est l'une des seules, à l'échelle de ce projet, à être parvenue à négocier leur ancienne propriété en fonction de sa valeur.

2.2. Ayazma et Tepeüstü : valorisation et réappropriation du foncier public par la PTU

Entre les années 1980 et 2000, des migrants Kurdes et de la région de la mer Noire s'installent respectivement dans les quartiers d'Ayazma et de Tepeüstü, à proximité de la zone industrielle İkitelli¹⁵⁸, principal bassin industriel des lieux. Sur des terrains publics, ils construisent des *gecekondu*, d'un étage au maximum. Les deux quartiers ne disposent d'aucun équipement public, ni d'infrastructures routières (Pérouse, 2005). Jusqu'en 2003, le quartier n'est pas desservi par les réseaux d'eau et les habitants utilisent l'eau du fleuve Hamamdere polluée par les activités industrielles, à l'origine de maladies parfois mortelles. Au début des années 2000, les deux quartiers prennent de la valeur. En 2002, la construction du stade Olympique Atatürk,

¹⁵⁸ D'une superficie de plus d'un million de m², İkitelli est le symbole de la décentralisation des activités industrielles, impulsée par le maire d'Istanbul Bedrettin Dalan (1984-1989). À l'origine, les commerçants grossistes sont installés à Tahtakale (centre historique). Face au projet de décentralisation, les commerçants se réunissent en coopérative et négocient l'acquisition de terrains publics situés à İkitelli. La zone industrielle et commerciale ouvre officiellement en 1995 et propose divers produits (emballages, décoration d'intérieur, papeterie, matériel de bricolage, quincailleries, etc.) (Pierre, 2011).

d'une capacité de 75 000 places est achevée. Des projets de logements collectifs émergent dans les quartiers voisins de Başakşehir, Halkalı et Altınşehir, connectés entre eux par de nouvelles routes et desservis par l'autoroute périphérique Trans European Motorway. La signature d'un protocole en 2004 entre TOKİ, l'İBB et la municipalité de Küçükçekmece engage un projet de transformation urbaine (Meltem, 2015). La présence de logements informels sur des terrains publics devenus attractifs amène inévitablement la puissance publique à programmer un projet de renouvellement urbain. À Ayazma, la superficie du projet est de 120 ha sur lesquels sont planifiés 1 755 logements pour loger 8 755 personnes. À Tepeüstü, le projet s'étend sur 24,6 hectares et prévoit la construction de 380 logements pour loger 1 900 habitants (Photographie 5). TOKİ confie le projet au promoteur Ağaoğlu pour y bâtir les résidences haut de gamme appelées « My World Europe » (Demir & Yilmaz, 2012).

Photographie 5. Transformation du cimetière en foncier urbain : le projet immobilier My World Europe à Ayazma



Source : Saner Şen, 2017. « Les propriétaires des maisons démolies depuis 2007, dans le cadre du projet de rénovation d'Ayazma à İkitelli, vivent désormais dans d'autres quartiers. L'espace utilisé depuis des années comme cimetière demeure quant à lui toujours au même endroit. Toutes les tombes, à l'exception d'une seule – celle d'un jeune homme mort durant son service militaire – furent transférées dans l'espace voisin. À noter également que les dépouilles des bébés orphelins enterrés dans l'espace dénommé « cimetière des enfants », n'ont, elles aussi, pas été déplacées, et se retrouvent aujourd'hui enfouies sous les gravats générés par la construction des résidences Ağaoğlu My World Europe »¹⁵⁹.

¹⁵⁹La citation et la photo sont extraites de l'exposition « La métamorphose d'Ayazma ». L'exposition s'est tenue à l'Institut Français en février 2017. Elle retrace l'histoire d'Ayazma. Le quartier est traversé par le fleuve Hamamdere. Au fil de l'eau, l'exposition met en lumière la transformation urbaine du lieu-dit, une colline de calcaire aménagée pendant

Pour reloger les propriétaires, soit 52% des habitants des deux quartiers, TOKİ construit 7 000 logements répartis en 55 blocks de 11 étages à Bezirganbahçe, situé à 8 km au sud d'Ayazma. Au-delà de la mauvaise qualité du bâti (fuite d'eau, carrelage décollé, fissure, etc.), c'est surtout le prix d'accession qui est très élevé pour les propriétaires d'Ayazma et Tepeüstü. Pour obtenir le titre de propriété de leur appartement, ils doivent verser à TOKİ entre 100 et 150 euros par mois pendant 15 ans, alors que le revenu moyen d'un ménage est estimé entre 275 et 410 euros (Baysal, 2013). S'ajoute aussi d'autres charges mensuelles telles que le gaz (entre 50 et 75 euros en hiver) et l'eau (entre 20 et 30 euros par mois). Ainsi, en 2013, environ 50% des résidents ont quitté leur appartement neuf construit par TOKİ pour trouver un logement moins cher ailleurs (*Ibidem*).

Conclusion. La PTU et les débuts de la valorisation du foncier public dans le cadre d'opérations de logements

La PTU, conduite par l'État et les municipalités, est un moyen de valoriser le foncier par des projets immobiliers et de soutenir le secteur de la construction. Pour maîtriser leur foncier, l'acquérir, le transformer et parfois le revendre, les acteurs publics se sont appuyés sur les outils offerts par la PTU (changements des règles urbaines, délimitation des périmètres à transformer). C'est la raison pour laquelle l'État centralise l'action foncière vers TOKİ en lui donnant la compétence d'élaborer les plans d'urbanisme et de mener les acquisitions foncières. À travers les pouvoirs confiés à TOKİ, l'État turc cherche à valoriser son foncier pour en dégager des bénéfices. La PTU, qui débute en 2005, est un moyen pour l'État de percevoir plus de revenus issus de la valorisation des terrains publics, à condition qu'il y développe des opérations immobilières.

Byzance, la création de la zone industrielle İkitelli, l'arrivée de l'autoroute TEM et des migrants, l'inauguration du stade Olympique Atatürk puis l'intervention de TOKİ pour récupérer les terrains publics et déplacer les populations.

Conclusion

Intrigué par l'augmentation des ventes de foncier public aux acteurs privés de la production du logement, un groupe de travail de la Chambre des Urbanistes réalise un rapport en 1996 sur « l'impact d'une économie basée sur la rente foncière et la production urbaine ». Dans ce texte, les auteurs alertent les pouvoirs publics sur la nécessité de préserver les terrains publics afin de mieux contrôler le développement urbain. Pour ces experts, cette ressource doit être utilisée comme un outil de régulation des prix du marché foncier et immobilier. L'étude met en lumière les conséquences des privatisations foncières sur l'avenir des villes : spéculation foncière, étalement urbain, multiplication des centres commerciaux et des résidences de luxe, manque de logements sociaux (TMMOB, 1996). La crise économique de 2001 et l'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2002 auraient pu amorcer une nouvelle ère de la politique foncière, prenant en compte les avertissements du rapport de la Chambre. Cependant, le nouveau gouvernement, perçoit dans le foncier public un levier d'action pour soutenir la croissance économique du pays.

La PTU a permis aux acteurs publics d'acquérir du foncier et de le transformer pour favoriser la construction de logements, surtout dans les zones urbanisées et occupées par des habitations illégales. Pour TOKİ et les municipalités d'arrondissement par exemple, la PTU a été un moyen de reprendre en main la gestion foncière et de valoriser le foncier public (et privé) par des opérations de logements neufs. Toutefois, la PTU, telle qu'elle a été définie par la loi n°5366 de 2005 par exemple, n'offre qu'une possibilité limitée de valorisation du foncier public. Elle se concentre uniquement dans les zones dont le foncier public est déjà occupé par des constructions illégales. De plus, les recours en justice des opposants rendent compliqués l'intervention de l'État dans la maîtrise du foncier et la conduite de projet immobilier, en partenariat avec des opérateurs privés. Dans les années 2010, le gouvernement réoriente sa stratégie en matière de valorisation du foncier public. D'une part il redéfinit les objectifs de la PTU, pour qu'elle se concentre aussi dans les espaces non urbanisés, et donc sur les terrains publics situés en périphérie. D'autre part, le gouvernement essaye de créer de nouvelles opportunités d'investissement dans les territoires périphériques, pour valoriser les terrains publics et les futures opérations immobilières. Ces deux étapes sont indispensables à la mise en place du PREF.

Chapitre 6. La stratégie étatique de mise en valeur des terrains publics à Istanbul : mégaprojets de transport, centralisation et dérégulation de l'action foncière

Introduction

À propos des mégaprojets de transport construits dans les métropoles asiatiques, Shatkin (2017) explique que ces infrastructures ne sont pas destinées à répondre aux besoins des habitants. Elles sont conçues comme « des visions urbaines évocatrices, destinées à exciter le désir, galvaniser l'intérêt public »¹⁶⁰ (Shatkin, p. 13). L'auteur se penche sur l'intérêt « sous-jacent » de ces mégaprojets urbains portés par les acteurs étatiques : créer un virage immobilier, dont la vocation principale est d'accroître les opportunités de construction des « *corporate actors* », opérateurs publics, promoteurs et investisseurs immobiliers. Il explique comment l'État crée les conditions favorables de ce virage immobilier. Il exerce un monopole sur les terrains publics et modifie les institutions juridiques pour vendre cette ressource et surtout, modifier l'usage du sol, en vue de pousser à la hausse la constructibilité des terrains et donc, les bénéfices des projets immobiliers. Comme Shatkin, l'objectif de ce chapitre est de montrer comment, en Turquie, l'État entreprend ce virage immobilier et comment il se positionne pour stimuler le marché foncier et augmenter la valeur des terrains publics. Il traite, en deux parties, les deux étapes de ce processus. La première montre que l'ambition du gouvernement de désenclaver les territoires périphériques, en développant des nouveaux réseaux de transport pour desservir les nouveaux projets immobiliers, est un moyen d'élargir les opportunités d'investissement foncier et immobilier en périphérie et de valoriser les opérations de logements de marque (Güney, 2019). Le 29 avril 2010, le ministre des Transports de l'époque, Binali Yıldırım, annonce l'emplacement du troisième pont sur le Bosphore et de la troisième autoroute périphérique au nord de la métropole. Quelques mois plus tard, le gouvernement fait savoir qu'il va lancer aussi la construction du troisième aéroport et d'un canal. Derrière les discours d'amélioration du trafic, qu'il soit routier, aérien et maritime, le gouvernement veut relancer le secteur de la construction et sécuriser les investissements immobiliers dans ces territoires. Dans le même temps, il s'agit de valoriser le foncier public qui représente presque la moitié de la propriété du territoire où l'État implante les mégaprojets de transport (MEU, 2021a). La deuxième partie de ce chapitre revient sur les leviers juridiques de l'action publique pour mobiliser le foncier public, le transformer et le valoriser. Pour cela, nous montrons comment l'État accorde plus de place à l'urbanisme de projet par rapport à l'urbanisme réglementaire, puisque c'est un moyen d'augmenter les densités sur le foncier public. C'est aussi dans ce but qu'à partir de 2011, le gouvernement de l'AKP centralise l'action publique urbaine aux mains du MEU, nouvellement crée, et de TOKİ, en leur attribuant des compétences en matière de planification urbaine et de

¹⁶⁰ Traduction de l'auteure, citation originale : "Rather, they were often (and sometimes explicitly) intended as evocative urban visions, meant to excite desire, to galvanize public interest and acceptance of plans that served the interests of a powerful few." (Shatkin, 2017, p. 13)

gestion foncière. Il adopte aussi une série de mesures pour mobiliser les terrains publics encore non urbanisés et pouvoir ainsi contourner la législation urbaine locale, augmenter les droits à construire, voire ouvrir totalement à l'urbanisme des zones protégées.

I. La valorisation foncière et immobilière d'un nouveau front urbain portée par l'État : l'exemple des mégaprojets de transport

En 2008, Recep Tayyip Erdoğan annonce son programme de planification économique *Hedef 2023*¹⁶¹ (Horizon 2023). Jusqu'à cette date butoir, l'AKP promet d'achever une série de projets « titanesques » pour fêter le centenaire de la République turque en octobre 2023. En 2023, le calendrier est presque respecté. Après seulement trois années de chantier, l'œuvre aux « plus hauts piliers du monde »¹⁶² des architectes Michel Virlogeux et Jean François Klein est achevée. Le troisième pont du Bosphore, *Yavuz Sultan Selim Köprüsü*, et l'autoroute périphérique de 150 km, *Kuzey Marmara Otoyolu* (KMO), sont inaugurés à l'été 2016. À quelques kilomètres de là, KMO dessert le tout nouvel aéroport d'Istanbul construit en seulement 42 mois. Recep Tayyip Erdoğan l'a dit, avec une superficie de 76km² et l'ambition de faire transiter 150 millions de voyageurs par an, cet aéroport est « digne de cette nation, digne de ce pays. Nous ne construisons pas seulement un aéroport, mais une ville »¹⁶³. Au centre de la métropole, le tunnel ferroviaire « *Marmaray* », et autoroutier « *Avrasya* », inaugurés respectivement en 2013 et 2016, passent sous le Bosphore, connectent les deux rives par le métro ou la voiture. Pour l'instant, seul le projet du *Kanal Istanbul* ne respecte pas le planning présidentiel. Si les recours en justice portés par des groupes d'oppositions politiques et la société civile ont mis en lumière les effets néfastes d'un tel projet sur les écosystèmes de la ville, c'est surtout le coût élevé de la construction, estimé à 12,7 milliards de dollars, qui semble freiner la faisabilité de ce projet. Son achèvement est reporté à 2071 (Durdağ, 2021). Pour autant, le MEU et TOKİ pilotent déjà les acquisitions foncières et prévoient de développer plusieurs opérations immobilières à proximité du Kanal.

Jusqu'en 2010, la PTU se concentre plutôt sur le centre-ville et les zones déjà urbanisées, les zones périphériques restent pour l'essentiel exclues des interventions publiques. Dans le chapitre précédent, nous avons vu de quelle manière la PTU a contribué à revaloriser des espaces déjà densifiés, à travers des projets de rénovation urbaine. De la même façon, le Master Plan d'Istanbul (de 2006 et de 2009) cible la requalification des friches industrielles proches du Bosphore et de la Corne d'Or. Les quais du port de Karaköy, quartier de quincaillerie, sont

¹⁶¹ D'ici cette date, l'AKP s'engage à réaliser 63 mesures dont, réduire le chômage à 5%, éradiquer la pauvreté, améliorer le secteur de la santé et de l'éducation publique. La 54^e mesure est en faveur d'une « transformation urbaine qui bâtit des maisons et qui ne les détruit pas » (« *Yuva yıkan değil, yuva yapan bir kentsel dönüşüm* »). Source : « *İşte AK Parti'nin 63 maddelik 2023 hedefleri* » - [« Voici les 63 mesures d'Horizon 2023 de l'AKP »], *T24*, 30/8/2012.

¹⁶² Comme le rappellent fréquemment les initiateurs du projet, les piliers du pont, avec ses 322 mètres de hauteur, sont plus hauts que la Tour Eiffel à Paris.

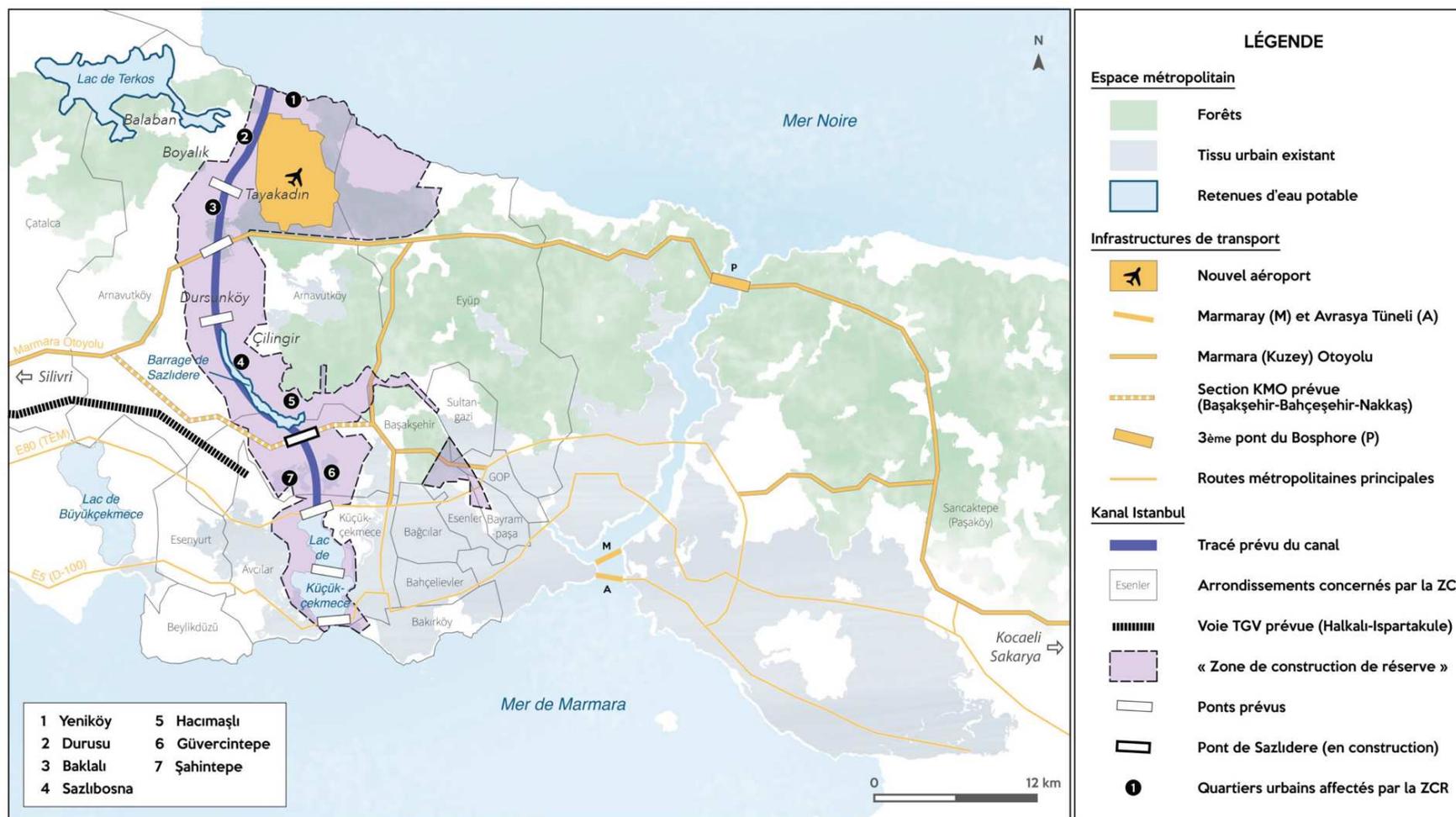
¹⁶³ Le détail du projet du troisième aéroport annoncé lors du discours du président Recep Tayyip Erdoğan, le 8 juin 2014. Source : « *150 milyon yolcu kapasitesiyle dünyanın en büyük havalimanı olacak* » - [« Le plus grand aéroport du monde avec une capacité de 150 millions de voyageurs »], *Hürriyet*, 8/6/2014.

aménagés pour accueillir des bateaux de croisière et le musée d'art contemporain Modern Istanbul dans des anciens entrepôts des docks d'une superficie de 8 000m². L'extrémité de la Corne d'Or subit le même sort avec la transformation de la centrale thermique Silahtarağa en un centre d'art contemporain et en un campus universitaire nommé « SantralIstanbul » (Candelier-Cabon & Montabone, 2009). Après 2011, la stratégie du gouvernement est de créer de nouvelles opportunités de constructions vers les périphéries. C'est dans cette logique de réorientation de l'urbanisation vers ces territoires et de relance de l'économie de la construction que l'État planifie les mégaprojets de transport. Pour illustrer de quelle manière ces mégaprojets participent à la valorisation du foncier (public) et des opérations immobilières, nous nous appuyons sur la thèse de Swyngedouw et al. (2002), pour qui ces projets emblématiques par leur architecture et leur symbole « sont l'expression matérielle d'une logique de développement considérant les mégaprojets et le marketing territorial comme un moyen de générer une croissance future et de mener une lutte concurrentielle pour attirer des investissements »¹⁶⁴ (Swyngedouw et al., 2002, p. 546). Dans un premier temps, nous avons essayé de reconstituer les données sur l'évolution du prix du marché foncier et immobilier dans les territoires des mégaprojets (Carte 11). Ce travail est rendu difficile par le manque d'étude statistique et cartographique précise sur le sujet¹⁶⁵. D'autres sources ont été mobilisées puis confrontées (la presse, des rapports, et des entretiens avec des agents immobiliers). Dans un deuxième temps, nous montrons comment ces infrastructures sont avant tout des projets vitrines pour stimuler localement le marché foncier et immobilier. Nous montrons comment ils renforcent l'image d'Istanbul comme une ville où il fait bon investir et comment les promoteurs immobiliers intègrent ces mégaprojets dans leurs campagnes publicitaires pour stimuler les ventes de logements de marque.

¹⁶⁴ Traduction de l'auteure, citation originale : "regimes that are operative at local, regional, national, and global scales. These projects are the material expression of a developmental logic that views megaprojects and place-marketing as means for generating future growth and for waging a competitive struggle to attract investment capital" (Swyngedouw et al., 2002, p. 546).

¹⁶⁵ *Endeksa* site payant, observe les marchés fonciers et immobiliers sur l'ensemble de la Turquie, mais depuis 2019 seulement. L'accès aux données est aussi payant. Plus récemment, l'université de Bahçeşehir, *BETAM*, analyse l'évolution du prix de vente et de location des logements en se basant sur les annonces de vente en ligne. Enfin, il existe une base de données sur le site des municipalités d'arrondissement relative à la valeur du foncier par mètre carré à l'échelle de la rue. Elle se base sur les déclarations d'impôt foncier et immobilier. C'est une donnée fiable mise à jour chaque année (Akbulut & Başlık, 2012). Toutefois, le traitement de cette donnée brute demande un travail statistique et cartographique qui dépasse le cadre de cette recherche. Akbulut & Başlık (2012) ont utilisé cette donnée de l'impôt foncier pour faire le lien entre la valeur foncière et la croissance urbaine à Istanbul sur 7 arrondissements d'Istanbul : Avcılar, Bakırköy, Şişli, Sarıyer et Zeytinburnu du côté européen et Kadıköy et Üsküdar du côté asiatique. Leur analyse, qui s'appuie sur une période allant de 1990 à 2010, révèle notamment que l'évolution du prix du foncier et de l'immobilier diffère d'un emplacement à l'autre et que les zones périphériques, comme le quartier de Zekeriyaköy situé à Sarıyer, sont davantage soumises à des fluctuations de la valeur foncière (Akbulut & Başlık, 2012)

Carte 11. Mégaprojets de transport, redéploiement urbain et valorisation du marché foncier et immobilier dans les périphéries d'Istanbul



Source : Agathe Fautas, juin 2022

1. Les mégaprojets de transport pour désenclaver les futures zones résidentielles et valoriser les terrains publics

D'autres projets d'infrastructures de transport ont été achevés ces dix dernières années (tunnels sous le Bosphore, prolongement des lignes de métro, réseaux routiers) mais ce sont les trois « projets fous »¹⁶⁶ (le troisième pont, le nouvel aéroport et le futur Kanal Istanbul), pilotés directement par l'État, qui, par leur localisation et leur démesure, réorientent le développement urbain, en direction du nord et de l'ouest d'Istanbul, et impactent considérablement le prix du foncier et du logement. À partir d'entretiens, d'articles scientifiques et de presse, de rapports d'évaluation, cette partie étudie la stratégie étatique de valorisation des marchés fonciers et immobiliers et montre comment les infrastructures de transport redéploient le développement urbain au nord d'Istanbul pour poursuivre la construction de projets immobiliers (Hervet, 2013 ; Morvan, 2013).

1.1. « Le pont de la rente » et le nouvel aéroport d'Istanbul : les effets d'annonce sur l'investissement foncier et immobilier

Si ces infrastructures de transport peuvent jouer un rôle moteur dans les projets de territoire pour dynamiser les périphéries et les connecter au reste de la ville, elles participent essentiellement à la valorisation foncière et immobilière d'un nouveau front urbain. Dans son rapport sur « le troisième pont de la rente », le mouvement d'urbanisme social, İMECE¹⁶⁷, montre comment la simple annonce du projet du troisième autoroute périphérique, KMO, a eu des conséquences directes sur la spéculation foncière et immobilière. L'État n'a eu de cesse de changer l'emplacement exact du projet dans le but de faire grimper le prix des terrains (İMECE, 2010). En réalité, le gouvernement avait déjà annoncé un projet de ce type en 1995. Il avait indiqué, sans trop fournir de précisions, qu'il serait construit vers le nord du détroit du Bosphore. Beaucoup d'investisseurs anticipent alors l'achat de terrains, désirant avoir leur lot de parcelles à proximité de l'infrastructure. Pour ne citer que quelques exemples, un ancien président azerbaïdjanais achète 500 ha de terrains à Boyalık. Le président de la banque İş Bankası, Ersin Özince, devient propriétaire de 110 ha de terrain dans l'arrondissement d'Arnavutköy, tout comme Serra Sabancı, descendante de la très riche famille d'Ömer Sabancı. Ibrahim Polat, directeur de Polat Holding acquiert quant à lui 150 ha de terrain à Baklalıköy (İMECE, 2011). Tous achètent des terrains sans connaître l'itinéraire exact de KMO et du pont

¹⁶⁶ Cette appellation, « *çilgin projeler* » en turc, est couramment utilisée dans la presse pour qualifier les mégaprojets de transport portés par Recep Tayyip Erdoğan.

¹⁶⁷ İMECE est une association civile qui lutte contre les opérations de rénovation urbaine et plus largement contre la politique urbaine de l'AKP.

(*Ibidem*). En 2002, l'İBB annonce au club Galatasaray, locataire d'un terrain de la municipalité métropolitaine situé à Göktürk, de devoir vendre cette parcelle à l'État pour la construction d'une route. Cette annonce met le « feu aux poudres » sur l'éventuel emplacement du troisième périphérique. L'exemple de KMO montre ainsi comment l'État, en changeant constamment l'emplacement de l'infrastructure, provoque des anticipations foncières pour faire monter le prix des terrains sur des espaces jusqu'alors peu attractifs et ainsi de créer un marché. Ces anticipations sont confirmées par l'enquête menée en mai 2007 dans la revue turque *Ekonomist*, sur l'évolution du prix des terrains avant et après l'annonce de la construction du pont au nord du détroit. Pour ceux situés dans les forêts 2/B, à savoir les terrains domaniaux urbanisés (voir la deuxième partie de ce chapitre), la revue indique que le prix au m² augmente de 300% entre 1995 et 2007. Elle rapporte qu'en 2005, les chefs de village de Demirciköy et d'Anadoğlu Kavağı conseillaient même à leurs habitants de ne pas vendre leur terrain tout de suite et d'attendre qu'ils prennent de la valeur avec la future infrastructure de transport (*Ibidem*).

De la même façon, l'ambition étatique de construire un troisième aéroport à Istanbul est ancienne et les changements de décisions liés à son emplacement définitif ont contribué à faire monter le prix du foncier dans les périphéries de la rive européenne. En 2009, l'İBB approuve dans son Master Plan la construction de l'infrastructure à Silivri, à la frontière du sud-ouest de la ville. Mais en septembre 2012, le Conseil des ministres décide de déplacer le projet à l'est du lac Terkos. Finalement, ce n'est qu'en mai 2013 que le MEU annonce le site définitif du projet entre les villages de Yeniköy et Akpınar sur la côte de la mer Noire (Tolunay, 2015). Sur les 7 650 ha de superficie, seulement 152,5 ha se situent sur des propriétés privées. Puisqu'il s'agit d'un projet d'intérêt national et mondial à réaliser dans des temps records, TOKİ reçoit en 2014, par décision du Conseil des ministres, une nouvelle compétence pour acquérir cette portion de propriété privée : « l'expropriation d'urgence »¹⁶⁸. Entre 2010 et 2012, soit un an après que l'emplacement final ne soit révélé, l'arrondissement de Çatalca, à la frontière nord-est d'Istanbul, connaît une augmentation du prix du foncier allant jusqu'à 130%, soit plus que les arrondissements d'Arnavutköy (22%) et Eyüp (59%) sur lesquels l'aéroport a posé ses bases¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Pour l'extension de la troisième autoroute périphérique, KMO, notamment pour la partie longeant le Kanal (entre Nakkaş et Başakşehir), l'État a obtenu l'autorisation d'appliquer « l'expropriation d'urgence » (*acele kamulaştırma*). Cette mesure est autorisée par l'article 6 de la loi n°6306 et elle est encadrée par l'article 27 de la loi n°2942 sur les expropriations. Les conditions juridiques de l'expropriation d'urgence sont plus strictes que le processus d'expropriation classique puisqu'elles permettent à l'État de devenir propriétaire d'un terrain en moins de 7 jours.

¹⁶⁹ « Üçüncü havalimanı İstanbul'un kuzeyinde arsa fiyatlarını uçurdu » - [« Au nord d'Istanbul, le troisième aéroport fait voler le prix du foncier »], *Milliyet*, 19/6/2012.

1.2. Le Kanal Istanbul : un projet chimérique de valorisation des terrains publics

Depuis le début des années 2010, Recep Tayyip Erdoğan annonce au public son ambition de construire un canal à Istanbul (*Kanal Istanbul*). Plusieurs arguments sont mis en avant dont : décongestionner le Bosphore des bateaux de marchandises, faire payer un droit de passage sur le canal¹⁷⁰ et éviter les risques d'accident liés à la sinuosité de certain passage du détroit¹⁷¹. L'itinéraire précis du canal est resté incertain jusqu'à ce qu'il soit validé par décret présidentiel en décembre 2019. Cela n'a pas empêché les investisseurs d'anticiper les acquisitions foncières, en premier lieu les étrangers. En 2015, une vidéo de promotion d'Istanbul diffusée en arabe vise à attirer les investisseurs fonciers à proximité du canal¹⁷². Les futures zones résidentielles aux abords du canal sont présentées comme des lieux idylliques, avec des parcs, des ports de plaisance et des mosquées. La revue de presse réalisée pour cette partie confirme l'engouement que suscite le canal auprès des investisseurs. Entre 2011 et 2019, une superficie de 3 000 ha, située à proximité de la zone future du projet, est vendue à des investisseurs qui proviennent essentiellement du Moyen-Orient¹⁷³. En 2015, la mère de l'émir du Qatar achète 41 ha de terrain. Deux hommes d'affaires, l'un du Koweït, l'autre de l'Arabie Saoudite, achètent respectivement 53 ha et 9 ha le long du tracé pourtant encore hypothétique¹⁷⁴. Parfois ce sont les séries turques, très visionnées en Turquie comme à l'étranger, qui relaient même les opportunités d'investissement à Istanbul dans leur scénario, comme une famille qui fait fortune en vendant un terrain proche du nouvel aéroport dans la série *İstanbullu Gelin* (La belle fille d'Istanbul) ou encore un commerçant qui lit l'actualité du Kanal et ses effets sur le prix du foncier dans *Kara Sevda* (Amour Noir) (Figure 10).

¹⁷⁰ Un des arguments avancés par les défenseurs du canal est celui de faire payer un droit de passage pour les bateaux de marchandise, à la différence du détroit du Bosphore qui, conformément aux conventions de Montreux du 9 novembre 1936, est soumis à l'exercice de la libre circulation.

¹⁷¹ Le [site internet](#) de l'État sur le canal rassemble tous les arguments en faveur du projet, à la différence du [site internet](#) de l'İBB qui déconstruit le discours du gouvernement en s'appuyant sur des études scientifiques.

¹⁷² La vidéo [YouTube](#) fait aussi la promotion des mégaprojets urbains, des centres commerciaux et des résidences de luxe.

¹⁷³ « *Kanal Istanbul'da 'resmen' Arap Körfezi Kantonu kuruluyor* » - [« Le Kanal Istanbul est officiellement devenu le canton des pays du Golfe »], disponible sur la Plateforme [Ya Kanal Ya Istanbul](#) (Soit le Kanal Soit Istanbul), 27/12/2010.

¹⁷⁴ « *Kanal Istanbul 2015 yılında Araplara pazarlanmaya başlamış!* » - [« Kanal Istanbul commence à être vendu auprès des arabes en 2015 »], [Yeniçağa](#), 26/12/2019.

Figure 10. Promotion des investissements proches du Kanal à travers la série Kara Sevda



Source : Youtube, Kara Sevda, épisode 34, 2016.

Entre 2012 et 2018 c'est le promoteur turc Babacan Holding qui acquiert 60 ha de terrain dans les quartiers de Sazlıbosna, Şamlar, Dursunköy, Resneli, Hoşdere, Baklalı et Balaban. Confiant à la presse que « le foncier représente la matière première de nos activités »¹⁷⁵, Babacan Holding achète également 100 000m² de terrain au-delà du tracé, certain que le Kanal suscitera le développement immobilier des arrondissements de Silivri ou de Çatalca¹⁷⁶. Pour autant, si 59,5% des terrains autour du parcours officiel appartiennent aujourd'hui à des propriétaires privées, 34% des terrains restent aux mains du secteur public, et 6,6% du foncier fait l'objet d'une copropriété publique-privée (Tableau 8). En 2019, TOKİ dispose seulement de 1,5% de la propriété publique. Toutefois, en 2020, dans le cadre de la loi n°6306 sur la PTU, le MEU transfère à TOKİ la gestion foncière d'une zone « réservée à la construction » de 8 300 ha pour piloter l'aménagement d'une ville nouvelle destinée à accueillir 500 000 habitants (Durdağ, 2021).

¹⁷⁵ Traduit du turc : « İşimizin ham maddesi arsa ».

¹⁷⁶ « Uyanık holding! 600 bin metrekare arsa topladı... Fiyatlar yüzde 3200 arttı » - [« Une entreprise aux aguets a empoché 600 000 m² de terrain... Les prix ont augmenté de 3 200% »], [Cumhuriyet](#), 1/3/2018.

Tableau 8. Répartition de la propriété foncière publique autour du Kanal en 2019

Propriétaires	Superficie (ha)	%
Trésor (Hazine)	4 827,8	21,7
Municipalité d'Arnavutköy	469,7	2,1
Municipalité d'Avclar	36,5	0,1
Municipalité de Bakırköy	5	0,02
Municipalité de Başakşehir	63,8	0,3
Municipalité de Küçükçekmece	4,3	0,02
Direction Générale des Forêts	1 019,9	4,6
Direction Générale des Fondations	64,5	0,3
İBB	62	0,3
Hisseli (co-propriété publique-privée)	1 461,93	6,6
İSKİ (gestion des eaux - İBB)	302,3	1,4
Ministère de l'Agriculture	301,5	1,35
TOKİ	342,4	1,4
Emlak Konut GYO	50,6	0,23
Privé	13 267,74	59,5
Total	22 291,5	100

Source : MEU, 2019a, p. 170.

Si en 2019 Emlak Konut dispose d'un stock foncier de 50,6 ha autour du canal, l'entreprise publique a depuis réalisé d'autres investissements fonciers dans le secteur. En août 2020, Emlak Konut achète un terrain de 197 ha au bord du lac Küçükçekmece. Ce terrain agricole appartient à TOKİ. Il l'ouvre à l'urbanisme avant de le vendre à Emlak Konut au prix de 1,42 milliard de ₺¹⁷⁷ (Emlak Konut, 2020a). Il ne s'agit pas d'un projet en PREF mais Emlak Konut prévoit toutefois d'y construire des logements, des commerces et des écoles.

Néanmoins, l'augmentation du prix des terrains dans la « zone réservée à la construction » du canal reste très variable en fonction des périodes et des quartiers. Il faut donc nuancer les effets des mégaprojets sur le marché foncier et immobilier. C'est ce que notent les cabinets d'experts en évaluation foncière et immobilière. Eva Gayrimenkul note une forte augmentation du prix du foncier entre 2015 et 2021 puisque le prix d'un terrain non-constructible passe de 80-700₺/m² à 370-1 900₺/m²¹⁷⁸. En moyenne, le prix du mètre carré d'un terrain constructible passe de 2 000 à 6 000₺¹⁷⁹ pour la même période¹⁸⁰. En revanche, le diagnostic de TSKB

¹⁷⁷ Environ 22,5 millions d'euros en 2019.

¹⁷⁸ Avec la chute de la livre turque, le prix du m² non constructible en euros n'augmente pas et passe de 27-230 €/m² à 37-190 €/m².

¹⁷⁹ De la même manière, avec la chute de la livre, le prix du m² constructible en euros reste stable entre 2015 et 2021, soit 600 €.

¹⁸⁰ « Kanal İstanbul bölgesinde arazi fiyatları hareketlendi » - [« Le prix des terrains autour du Kanal İstanbul ont augmenté »], *Dünya*, 11/3/2021.

Gayrimenkul est plus prudent. Pour la même période, la directrice de l'institut relève une baisse moyenne de 8 à 10% du prix du foncier pour les terrains situés en dehors des espaces déjà urbanisés. Certains quartiers voient les prix de leur foncier augmenter de plus 3 000% entre 2010 et 2018, comme à Balaban ou Sazlıbosna (Tableau 9). Toutefois, elle soulève que l'intervention des acteurs publics, qui contrôlent l'essentiel du développement foncier de la zone, rend parfois la rentabilité des investissements incertaine et peut contribuer à limiter la hausse du prix du foncier, surtout quand TOKİ dispose des pleins pouvoirs en matière d'expropriation¹⁸¹.

Tableau 9. Évolution du prix du foncier au m² à proximité du Kanal entre 2010 et 2018

Les quartiers	m ² /₺			Augmentation en %
	2010	2012	2018	
Terkos	50-60	250-300	400-500	733
Durusu	40-50	180-200	350-400	700
Boyalık	20-25	140-150	300-350	1 300
Çilingir	20-25	120-130	400-450	1 700
Balaban	6-8	55-65	200-250	3 025
Taykadın	15-20	130-140	450-600	2 900
Dursunköy	10-15	120-160	300-350	2 233
Sazlıbosna	10-15	120-160	400-500	3 233

Source : selon TSKB, 2018, dans *Dünya* 11/3/2021

Même si la construction du canal est reportée de 2023 à 2071, le MEU a bel et bien validé le plan d'aménagement du projet en 2019. Alors que depuis 2017 l'économie turque est en pleine récession et que l'inflation¹⁸² a rendu les coûts de construction excessivement élevés (voir chapitre suivant), le gouvernement relance le projet du canal dans l'espoir de redynamiser le secteur de la construction et de relancer les investissements fonciers et immobiliers dans ce territoire. Plus encore, ce projet contribue à la mise en vitrine de la métropole à l'échelle nationale et internationale et vise à sécuriser les investissements dans l'immobilier résidentiel.

Ces méga infrastructures de transport ne valorisent pas seulement les périphéries d'Istanbul. Elles s'inscrivent également dans un réseau de transport plus large est contribuent donc à la valorisation foncière des provinces. À l'échelle régionale, KMO connecte Silivri jusqu'à Sakarya, et à l'échelle nationale, l'autoroute relie Edirne à Ankara, mais aussi Istanbul à Izmir depuis août 2019 (Pérouse, et al., 2020). L'ouverture en 2016 du pont Osmangazi à la sortie

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² En janvier 2010, 1 euro s'échange pour 2 liras alors qu'en janvier 2022, 1 euro s'échange pour 17 liras.

d'Istanbul, sur le Golfe d'Izmit, raccourcit considérablement le temps de trajet entre Istanbul et la province. Dorénavant connectés à la métropole par le pont, les départements de Yalova et de Bursa subissent une forte augmentation du prix du foncier et de l'immobilier et sont devenus eux aussi attractifs pour les investisseurs étrangers¹⁸³. Dans la même logique, l'inauguration en 2022 du pont Çanakkale 1915¹⁸⁴, s'est traduit par l'ouverture à l'urbanisme de nombreux terrains, notamment à proximité du littoral¹⁸⁵, ainsi qu'une augmentation du foncier atteignant 150% dans les quartiers proches du pont¹⁸⁶.

2. Des mégaprojets de transport pour sécuriser les investissements dans l'immobilier résidentiel neuf

La planification des mégaprojets de transport a dressé la ville d'Istanbul sur la scène internationale de l'immobilier. Ces projets sont essentiels pour donner confiance aux investisseurs nationaux et internationaux. C'est ce que souligne le rapport ETRE (*Emerging Trends in Real Estate Europe*), publié par PwC¹⁸⁷ et Urban Land Institut¹⁸⁸, en 2011, soit un an après l'annonce des mégaprojets urbains à Istanbul (ETRE, 2011). Parmi les 27 villes européennes les plus influentes, ce rapport classe Istanbul en première position des opportunités d'investissement pour ce qui est des acquisitions immobilières dans le neuf, devant Londres et Munich. L'achat de logement arrive d'ailleurs en seconde position en termes de rentabilité d'investissement, juste derrière l'immobilier commercial et de bureau (Figure 11). De même, le rapport annuel de la compagnie londonienne de gestion immobilière, *Knight Frank*, classe en 2015 la Turquie en deuxième position pour la rentabilité du marché de l'immobilier résidentiel dans le locatif (+ 18,6% entre 2014 et 2015), tout juste après Hong-Kong (18,7%) (Figure 12). Le rapport souligne une position stratégique à l'échelle mondiale et l'augmentation croissante de la population urbaine comme des critères positifs pour l'investissement immobilier. De même, les différents chantiers d'infrastructures de transport, tout particulièrement à Istanbul, contribuent à rassurer les investisseurs du Moyen-Orient dans le logement¹⁸⁹.

¹⁸³ « *Osmangazi Köprüsü arsa fiyatlarını artırdı* » - [« Le pont d'Osmangazi a fait augmenter le prix des terrains »], [En son haber](#), 1/7/2016

¹⁸⁴ La date fait référence à la bataille militaire du détroit des Dardanelles, remportée par les ottomans face au Royaume Uni et la France.

¹⁸⁵ Voir aussi le podcast France Culture, émission *Cultures Monde* sur « petite géopolitique des ponts », dont l'émission consacrée au « *Détroit des Dardanelles : le pont neuf d'un vieil empire* » du 4/4/2022.

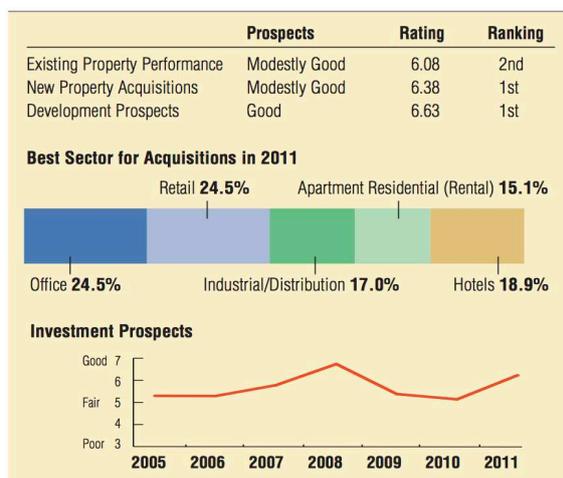
¹⁸⁶ « *Çanakkale Köprüsü arsa fiyatlarını değiştirdi! Büyük artış* » - [« Le pont de Çanakkale a modifié le prix des terrains ! grosse augmentation ! »], [Milliyet](#), 16/9/2021.

¹⁸⁷ PwC est un cabinet international spécialisé dans l'audit, l'expertise, la comptabilité et le conseil, notamment sur les questions immobilières.

¹⁸⁸ ULI est un réseau international réunissant des experts sur les questions foncières et immobilières.

¹⁸⁹ « Turkey tops global house price index », [Daily Sabah](#), 11/3/2016.

Figure 11. Investissement immobilier et perspective de développement à Istanbul en 2011



Source : ETRE, 2011

Tableau 10. Classement 2015 des plus fortes hausses des loyers dans l'immobilier résidentiel

Knight Frank Global House Price Index
Ranked by annual price change

Rank	Country	12-month % change (Q1 2014-Q1 2015)
1	Hong Kong	18.7%
2	Turkey	18.6%
3	Ireland	16.8%
4	Luxembourg	12.1%
5	Estonia	11.0%
6	Colombia	9.5%
7	New Zealand	9.5%
8	Iceland	9.4%
9	Sweden	8.8%
10	Norway	7.2%

Source : Knight Frank, 2015

Dans leur communication, les acteurs turcs de la promotion immobilière mettent en avant les mégaprojets de transport comme levier de valorisation du marché résidentiel pour rassurer les investisseurs, à commencer dans les salons immobiliers. Le MIPIM (Marché International des Professionnels de l'Immobilier de Cannes) par exemple, est soigneusement préparé par ces derniers pour mettre en valeur la transformation urbaine d'Istanbul. Ces salons ne sont pas seulement des « *showcases* ». Ils permettent d'agir sur les représentations associées à un espace urbain en un espace d'investissement (Guironnet, 2016). En 2016, les représentants de la Turquie avaient misé sur le nouveau « *Istanbul Pavillon* », une maquette géante de la ville, d'une valeur de 1,2 million d'euros, avec des effets sonores et visuels, afin de mettre en avant les mégaprojets urbains et les nouvelles résidences de luxe ¹⁹⁰ (Photographie 6). En 2017, Istanbul est même « l'invité d'honneur » du MIPIM et le troisième pont du Bosphore est à la une du magazine officiel du festival avec comme slogan « vivre le Istanbul Dream, ville entre deux continents ». La « visibilité impressionnante » de la Turquie, avec son stand de 1 800m², fût d'ailleurs très remarquée des participants et commentée dans la presse¹⁹¹.

¹⁹⁰« Turkish construction sector demonstrates skills at MIPIM Fair in Cannes », *Daily Sabah*, 16/3/16.

¹⁹¹« Visibilité impressionnante de la Belgique et de la Turquie au MIPIM », *LaLibre.be*, le 14/3/17.

Photographie 6. « Istanbul Pavillon » au festival du MIPIM 2016



Source : Daily Sabah, 16/3/2016

De façon générale, l'accès aux transports est un argument très mobilisé par les promoteurs pour vendre leur projet. C'est le cas des catalogues publicitaires des résidences de marque construites par Emlak Konut dans le cadre du PREF (Figure 12). Les nouvelles routes et les nouveaux métros connectent les habitants des logements de marque aux lieux essentiels de la métropole (centres commerciaux, centres des affaires, centre-ville). Pour les investisseurs étrangers, les promoteurs placent aussi Istanbul au cœur d'un réseau de métropoles mondiales, grâce au nouvel aéroport capable de desservir 57 pays en moins de 4 heures. Dans les différents bureaux de vente des projets dans lesquels nous nous sommes rendus, les agents immobiliers commencent généralement leur visite par la maquette du projet qu'ils replacent aussitôt au cœur des nouvelles infrastructures de transport. L'emplacement de la résidence de marque vis-à-vis de ces projets est le premier argument de vente formulé. Cette « inclusion symbolique permanente que réalise l'idéologie ambiante laisse croire à chaque administré qu'il est au centre, puisqu'avec l'étalement urbain la maximisation de la rente paraît partout possible » (Pérouse, 2017a, p. 248).

Figure 12. Extrait du catalogue promotionnel des résidences de marque Yeni Levent et Düşler vadisi construites dans le cadre du PREF



Source : catalogue des promoteurs Dap yapı (2019) et Yılmaz İnşaat (2020)

Conclusion. La création d'un marché résidentiel pour augmenter les opportunités de création et de captation de la plus-value foncière

Nous venons de montrer comment l'augmentation de la valeur émane de la création d'un nouveau réseau de transport et comment l'État est pleinement partie-prenante de cette valorisation. Il donne un nouvel élan au secteur de la construction et crée de nouvelles opportunités d'investissement, en particulier dans le secteur de l'immobilier résidentiel de marque. Pour l'État, ces mégaprojets de transport présentent deux avantages. Premièrement, même si la construction de certains d'entre eux, comme le canal, reste encore incertaine, ils apparaissent néanmoins comme des moyens de « faire du développement urbain », c'est-à-dire de dynamiser le marché foncier et immobilier dans les périphéries d'Istanbul. Deuxièmement, ces mégaprojets alimentent le secteur de la construction et la croissance économique. TOKİ et le MEU ont déjà commencé la planification des villes nouvelles et publié 5 appels d'offres pour la construction de 3 100 logements dans le quartier de Sazlıbosna¹⁹². L'étalement urbain engendré par ces mégaprojets de transports offre aux opérateurs publics comme privés de nouvelles opportunités de construction immobilière et d'enrichissement. Dans les chapitres 8 et 9, nous montrerons comment cette étape permet au PREF de maximiser les opportunités de création et de captation de la valeur foncière sur les terrains publics.

II. Centraliser l'action foncière pour valoriser et mobiliser les terrains publics : les renouveaux de la politique foncière

Cette deuxième partie cherche à montrer en quoi l'assouplissement des règles urbaines en Turquie a été un levier de l'action publique pour valoriser le foncier public et mettre en place le PREF. Prenons un exemple, dans le cadre du PREF, Emlak Konut achète un terrain public à TOKİ dont les droits à bâtir autorisent une opération de logements collectifs, avec des équipements privés, et parfois des bureaux et des commerces. Généralement, le document d'urbanisme en vigueur n'autorise pas l'édification d'un tel projet sur la parcelle, mais TOKİ, en collaboration avec le MEU, peut modifier le statut du foncier et déterminer les règles de construction. Par la suite, les autorités locales, l'İBB et les municipalités d'arrondissement, sont contraintes d'intégrer les modifications dans leur règlement d'urbanisme. Cette partie cherche donc à montrer de quelle manière la centralisation de l'action foncière, aux mains de TOKİ et du MEU, est un moyen pour l'État d'accélérer la mobilisation des terrains publics et de les valoriser. Le pouvoir d'élaboration ou de modification du plan d'aménagement est conféré à

¹⁹² Voir aussi le compte rendu d'excursion urbaine de mai 2022 : « Kanal Istanbul : machine imaginaire à dynamiser le secteur foncier », rédigé par Agathe Fautras et publié sur le site de l'[OUI](#).

TOKİ en 2011 suite à la création du MEU et de la loi n°6306 sur la transformation urbaine. Sur son propre patrimoine foncier et sur les zones « à risques » ou « réservées à la construction », TOKİ et le MEU peuvent établir de nouvelles règles. TOKİ dispose déjà d'un patrimoine foncier considérable, rappelons qu'en 2004 il hérite d'un stock foncier de 6 500 ha, mais il a aussi le pouvoir d'acquérir de nouvelles terres. Il va progressivement devenir propriétaire de parcelles, bien placées, appartenant à des institutions publiques, par exemple au ministère des Finances ou de la Défense, transférées généralement à titre gracieux. TOKİ peut également acquérir une parcelle privée par la voie de l'expropriation si elle est occupée illégalement (*via* la loi n°775 sur les *gecekondu*) ou si elle se situe sur une zone à risque (*via* la loi n°6306 sur la PTU).

Cette partie revient sur la centralisation du système de planification urbaine, axée vers une déréglementation des règles urbaines pour produire dans de courts délais du foncier constructible. Le deuxième volet de cette politique foncière gérée par le haut, vise à mobiliser les terrains publics « bien placés » sur lesquels TOKİ est certain de mener des opérations de logements de luxe à haut profit pour financer le logement social et les équipements publics¹⁹³.

1. Des leviers juridiques pour accélérer la production foncière

La planification urbaine en Turquie a toujours été centralisée, même si des politiques de décentralisation sont réalisées dans les années 1980 et 2000 pour donner plus de compétences aux municipalités métropolitaines et d'arrondissement. Les spécialistes de l'aménagement urbain en Turquie, qu'ils soient professionnels ou chercheurs, s'accordent pour dire que trop d'acteurs publics interviennent dans la planification urbaine. Cette problématique est fréquemment abordée, à la fois lors de mes entretiens avec les acteurs publics et privés de l'aménagement urbain, mais aussi lors des conférences auxquelles j'ai pu assister. Pour ces spécialistes, ces interventions se traduisent souvent par la hausse des densités dans les règlements urbains. Cette partie décrit brièvement le système de planification urbaine en Turquie (acteurs, règlements urbains et échelle d'application). Dans un premier temps, elle montre comment l'urbanisme de projet est un moyen d'assouplir les règles urbaines et donc de valoriser le foncier. Elle explique aussi de quelle façon la création du MEU et l'adoption de la loi n°6306 en 2011 renforcent le poids de l'État dans la définition des règles urbaines. Dans un deuxième temps, cette partie développe deux exemples de mobilisation du foncier public rendue possible par la création de ces nouveaux outils juridiques.

¹⁹³ Entretien avec le directeur de la production foncière de TOKİ, décembre 2017.

1.1. Le système de planification urbaine en Turquie : vers un rôle accru de l'urbanisme de projet sur l'urbanisme réglementaire

Tout projet d'urbanisme est régi par un cadre réglementaire et juridique que l'on peut classer en deux catégories : l'urbanisme réglementaire ou l'urbanisme de projet (Booth, 1999 ; 2003). L'urbanisme réglementaire, ou « *regulatory planning* » en anglais, se matérialise par la mise en place de documents de planification en fonction des échelons territoriaux (Rivolin, 2008). L'urbanisme de projet, plus communément appelé urbanisme opérationnel en France et « *discretionary planning* » par les chercheurs anglo-saxons, consiste à déterminer des nouvelles règles urbaines sur un terrain en fonction du projet visé (Booth, 2007 ; Steel & Ruming, 2012 ; Xu & Zhang, 2013). Ce phénomène de « flexibilité » de la planification urbaine, notamment en Europe de l'Ouest, est venu concurrencer l'urbanisme réglementaire à partir des années 1980. Cependant, à partir des années 1990, les chercheurs entretiennent l'idée que l'urbanisme de projet dans les pays du Nord est enclin à servir les intérêts du secteur immobilier (Motte, 1994). Le changement du droit du sol crée des opportunités financières pour les promoteurs et encourage les investissements immobiliers si bien que « la mise en œuvre du plan est devenue un mécanisme correctif : accepter les changements sans élaborer une politique globale pour réguler les nouveaux développements »¹⁹⁴ (Taşan-Kok, 2008, p190). Les forces du marché guident les règles urbaines, favorisent leur assouplissement et encouragent la simplification du processus bureaucratique pour approuver rapidement le nouveau plan (Arribas & Taşan-Kok, 2002 ; Özkan & Türk, 2016).

En Turquie, l'urbanisme de projet prend progressivement le pas sur l'urbanisme réglementaire, et permet à l'État d'interférer directement dans la réglementation urbaine. Depuis la chute de l'Empire ottoman, Uzun (2019) distingue quatre périodes historiques pour caractériser le poids des interventions de l'État dans les politiques d'aménagement territorial :

- De 1923 aux années 1950, l'aménagement urbain est très centralisé. Les kémalistes planifient les zones industrielles et les infrastructures routières pour développer l'Anatolie et décentralisent les activités économiques d'Istanbul vers la nouvelle capitale Ankara.
- À partir des années 1950 et jusqu'au gouvernement d'Özal en 1983, l'État intervient moins dans l'aménagement urbain. Toutefois, il crée en 1958 le ministère de la Reconstruction et le DPT qui élaborent les premiers plans de développement régionaux.

¹⁹⁴ Traduction de l'auteure, citation originale : « In this way, plan implementation became a corrective mechanism: accepting changes without building an overall policy to regulate new development. Here 'flexibility' means facilitating » (Taşan-Kok, 2008, p. 190).

Dans les années 1960 les premiers Master Plan sont appliqués à Istanbul, Izmir et Ankara.

- À partir de 1983, et jusqu'au gouvernement de l'AKP en 2002, dans un contexte de libéralisation de l'économie, l'État décentralise l'action publique urbaine. La loi 3194 sur la Reconstruction, adoptée en 1985, délègue des compétences aux municipalités métropolitaines, tout en permettant à l'État d'intervenir pour modifier les plans d'urbanisme. La loi attribue aussi au DPT la compétence pour réaliser les plans régionaux, en concertation avec le ministère de la Reconstruction.
- Enfin, le gouvernement de l'AKP poursuit la politique de décentralisation de la planification urbaine mais modifie en même temps le système de gestion urbaine pour donner plus de pouvoir à l'État. Pour rappel, entre 2004 et 2005, il accorde aux municipalités métropolitaines et d'arrondissement la compétence d'élaborer et de modifier les plans d'urbanisme, tout en permettant à TOKİ de modifier les règles de construction dans les zones de transformation urbaine¹⁹⁵. Le processus de centralisation de l'action urbaine se poursuit en 2011, notamment avec la création du MEU et en 2012, avec la loi n°6306 (partie suivante).

En théorie, le système de planification en Turquie est plutôt organisé, avec des plans hiérarchisés à différentes échelles, qui définissent les orientations d'aménagement, les modes d'occupation des sols et les règles de construction. Ces plans sont encadrés par des schémas directeurs à une échelle macro et micro (Tableau 11). L'İBB dispose d'un Master Plan à l'échelle 1/100 000 approuvé en 2009. Ce Master Plan suit les orientations du Plan Territorial Stratégique élaboré par le MEU. Les différents usages du sol (habitats, équipements, commerces, etc.) et les règles de densité figurent sur le Plan d'Aménagement réalisé à l'échelle 1/25 000 par l'İBB puis à l'échelle 1/5 000 par les municipalités d'arrondissement. À une échelle plus fine, 1/1 000, toutes les règles de construction des plans supérieurs se trouvent sur le Plan d'Application.

¹⁹⁵ Chapitre 4 - III-1).

Tableau 11. Organisation du système de planification urbaine d'Istanbul : acteurs, échelles et territoires

Plan d'aménagement par ordre hiérarchique	Échelle	Territoire	Autorité compétente
Plan Territorial Stratégique (Mekânsal Stratejik Planı)	-	Départemental	MEU
Plan d'Application Environnemental (Çevre Düzeni Planı) ou Master Plan	1/100.000 + 1/50.000	Métropole	MEU + İBB
Plan d'Aménagement (Nazım İmar Planı)	1/25.000	Métropole	İBB
Plan d'Aménagement (Nazım İmar Planı)	1/5.000	Municipalité d'arrondissement	Municipalité d'arrondissement
Plan d'Application (Uygulama İmar Planı)	1/1.000	Municipalité d'arrondissement	Municipalité Métropolitaine et d'arrondissement

Source : F. Hervet, décembre 2021

Même si chaque entité territoriale dispose d'un plan d'aménagement, différentes institutions publiques et collectivités territoriales peuvent intervenir dans le processus d'élaboration et de modification des plans (Tableau 12), à commencer par TOKİ et le MEU. Comme nous l'explique une technicienne chargée d'élaborer le nouveau Master Plan d'Istanbul¹⁹⁶, plusieurs leviers juridiques permettent à ces deux institutions publiques de contourner les règles définies par l'İBB et les municipalités d'arrondissement. Outre les lois n°2985 et n°775 qui autorisent depuis 2005 TOKİ à modifier les règles d'urbanisme dans un périmètre précis, la loi n°6306 sur « la transformation des zones au risque de catastrophe », adoptée en 2012, est un tournant dans l'histoire de l'aménagement urbain du pays, en raison des pouvoirs extraordinaires qu'elle confère au MEU.

¹⁹⁶ Entretien avec la chargée de l'élaboration du nouveau Master Plan de l'İBB, 18 mai 2018.

Tableau 12. Modalité de contournement de la législation urbaine locale en Turquie : acteurs et encadrement juridique

Institutions/Collectivités territoriales	Cadre juridique	Type de plan
Ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme	Décret présidentiel n°1	Plan Territorial Stratégique
	Loi 2872 - "Environnement" + Décret présidentiel n°1	Plan d'Application Environnemental
	Loi 2985 - "Logement Collectif" + Loi 775 - " <i>Gecekondu</i> " + Décret présidentiel n°1	Modification de tous les types de plan sous la demande de TOKİ
	Loi 6306 - "Transformation Urbaine" + Décret présidentiel	Modification de tous les types de plan en cas de zone à risque ou zone réservée à la construction
	Loi 2863 - "Protection des biens culturels"	Plan d'Aménagement d'un site naturel
	Loi 3621 - "Littoral"	Plan d'Aménagement des littoraux
TOKİ	Loi 775 - " <i>Gecekondu</i> "	Plan d'Aménagement dans les zones classées <i>gecekondu</i>
	Loi 1164 - "Production foncière"	Plan d'Aménagement pour répondre aux besoins fonciers
	Loi 3194 - "Reconstruction"	Plan d'Aménagement pour le logement collectif
	Loi 2985 - "Logement Collectif"	Plan d'Aménagement dans les zones de rénovation urbaine
Municipalité Métropolitaine	Loi 5302 - "Administration Provinciale" + Loi 5538 "Finances"	Plan d'Aménagement Départemental
	Loi 5216 - "Municipalité Métropolitaine"	Plan d'Aménagement et d'Application urbain
	Loi 2863 - "Protection des biens culturels"	Plan d'Aménagement pour protéger une zone historique et naturelle
Municipalité d'Arrondissement	Loi 5393 - "Municipalité"	Plan d'Application
	Loi 2963 - "Défroit d'Istanbul"	Plan d'Aménagement pour la protection paysagère
Administration des Privatisations	Loi 4046 - "Privatisations"	Plan d'Aménagement pour la zone à privatiser
Ministère de l'Industrie et des Technologies	Loi 4562 - "Zones industrielles"	Plan d'Aménagement sur la zone industrielle
Ministère de la Culture et du Tourisme	Loi 2634 - "Promotion du tourisme"	Plan d'Aménagement Touristique
	Loi 2863 - "Protection des biens culturels"	Plan d'Aménagement pour protéger un site culturel et naturel
Département présidentiel du budget	Loi 3194 - "Reconstruction"	Élaboration du Plan Stratégique

Source : F. Hervet, décembre 2021

1.2. La création du MEU et de la loi n°6306 pour accélérer la conversion des terrains publics

Communément appelée loi sur la transformation urbaine, la loi n°6306 distingue deux types de zone pouvant faire l'objet d'un changement de réglementation urbaine au motif d'un risque,

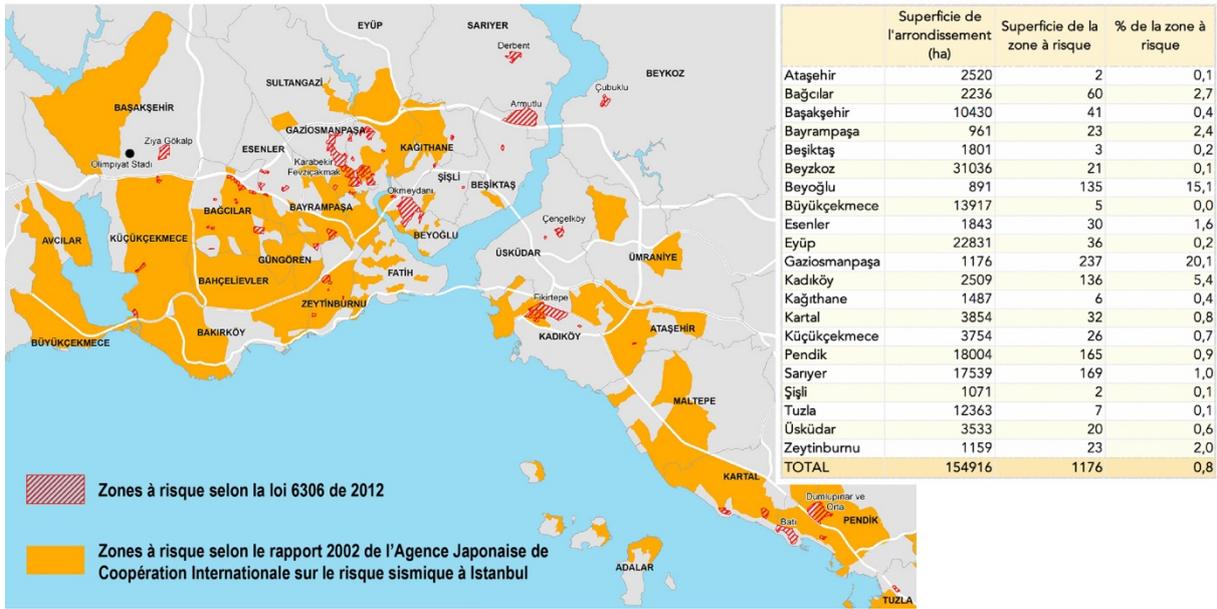
généralement sismique¹⁹⁷ : d'une part les « zones et bâtiments à risques » (*riskli alani ve riskli yapı*), généralement vouées à la destruction pour faciliter la reconstruction *ex nihilo* de bâtiments et de quartiers pouvant résister à des séismes et d'autre part les « zones réservées à la construction » (*rezerv yapı alani*), censées être à l'abri du risque sismique et pouvant accueillir de nouvelles habitations.

À Istanbul, 1 176 ha sont classés en « zones à risque » (Carte 12). Ces zones peuvent être déterminées par décret présidentiel. Toutefois, c'est le MEU qui est en charge de leur transformation urbaine. En vertu du décret-loi (KHK) n°644, le MEU supervise, prépare, élabore et applique la législation en matière d'aménagement : réalisation et révision des plans de stratégie spatiale et environnementale, des plans d'aménagement, acquisition du foncier et expropriation. Ces compétences sont transférées aux municipalités d'arrondissement, qui se contentent en pratique d'appliquer les politiques décidées en amont sans avoir de prérogative particulière¹⁹⁸. Dans chaque « zones à risque », le MEU, parfois l'İBB, détermine aussi des « bâtiments à risque » à démolir. Les propriétaires concernés ont alors le choix entre deux possibilités : accepter la procédure d'achat du foncier à l'amiable par le MEU ou s'engager dans une procédure d'expropriation s'ils contestent la démolition ou l'estimation de la valeur de leur bien.

¹⁹⁷ Cette loi est principalement dédiée à la gestion du risque sismique. La Turquie se situe sur deux failles. La faille nord-anatolienne, proche d'Istanbul, qui a provoqué un séisme de magnitude 7,4 et causé officiellement la mort de plus de 17 000 personnes en 1999, et la faille est-anatolienne, qui a déclenché en 2011 un séisme dans la région de Van faisant plus de 550 morts. La faille au sud-est de l'Anatolie a déclenché en février 2023 simultanément deux séismes de magnitude 7,8 et 7,5 et a provoqué la mort de plus de 50 000 personnes.

¹⁹⁸ Pour une étude plus approfondie des modalités de la transformation urbaine sur une zone à risque, voir les comptes rendus des excursions urbaines disponibles sur le site de l'[OUI](#) sur l'arrondissement de Gaziosmanpaşa.

Carte 12. Localisation et superficie (ha) des zones à risque à Istanbul



Source : Istanbul Planlama Ajansı (İPA), juillet 2020

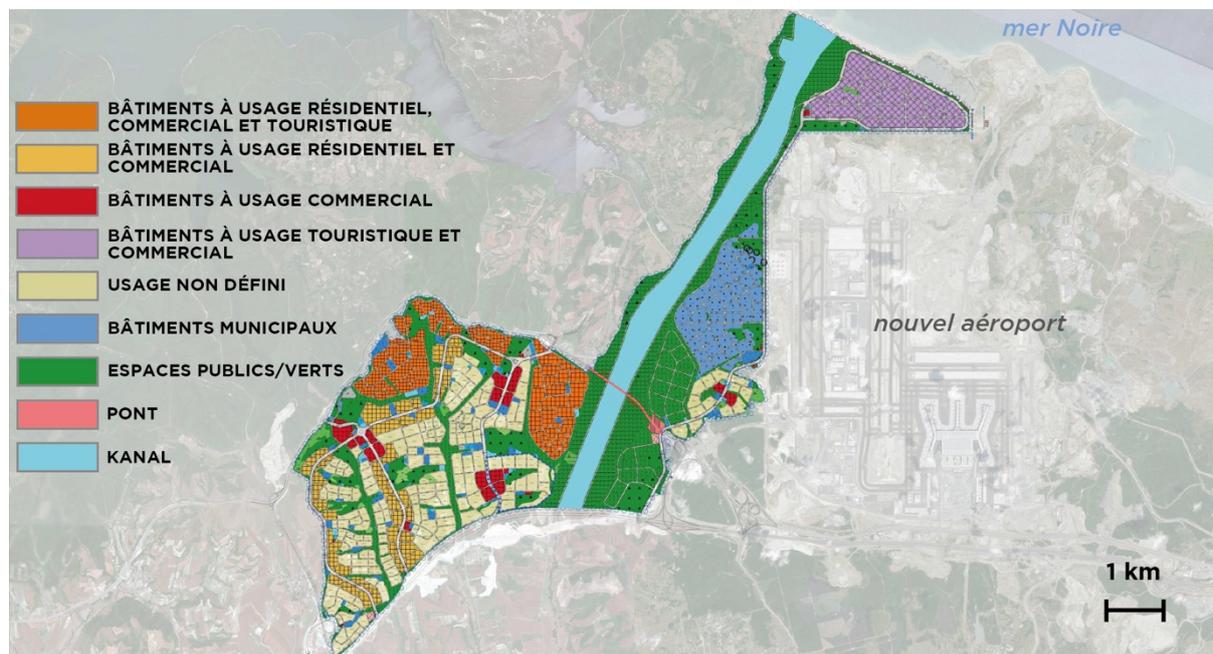
Concernant les « zones réservées à la construction », elles sont « déterminées par le ministère à la demande de TOKİ (...) et sont affectées comme de nouvelles zones de peuplement » sur lesquelles l’entreprise publique assure la gestion foncière¹⁹⁹. Quelques mois seulement après l’adoption de la loi n°6306, le MEU valide une zone réservée de 36 453 ha autour du Kanal, dont 23% des terres sont confiées à TOKİ pour construire la ville nouvelle (MEU, 2021a). Le plan de la première étape du projet est validé par le MEU en juillet 2020, il prévoit la réalisation de logements, de commerces, et d’espaces dédiés aux activités touristiques (Carte 13). La moitié des terrains, appartenant au départ au Hazine est transférée gratuitement à TOKİ (Durdağ, 2021 ; MEU, 2021a). Pour les terrains privés, TOKİ pilote depuis 2013 des expropriations²⁰⁰ dont certaines sont contestées par les propriétaires concernés compte tenu des estimations de la valeur du foncier très en dessous du marché²⁰¹.

¹⁹⁹ Article 2, alinéa c), traduction de l’auteure, citation originale : « Rezerv yapı alanı: Bu Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanları ».

²⁰⁰ « Tarlalar, Kanal İstanbul'a yol olacak » - [« Le montant de l’expropriation 20 fois inférieur au prix attendu »], *Cumhuriyet*, 5/7/2021.

²⁰¹ Alors qu’en 2013 le prix du m² dans la zone vaut entre 300 et 500€, TOKİ propose un prix allant de 22 à 55€. Source : « Kanal İstanbul istimlak bedelleri beklenenin en az 20'de 1'i » - [« Le montant de l’expropriation 20 fois inférieur au prix attendu »], *Radikal*, 13/12/2013.

Carte 13. Plan d'aménagement de la "zone réservée à la construction" pour l'étape n°1 de la ville nouvelle du Kanal - validé par le MEU en juillet 2020



Source. MEU, juillet 2020

Toutefois, comme le confiait le directeur du développement à TOKİ²⁰², c'est de façon très occasionnelle que l'entreprise publique a recours à la loi n°6306, puisque d'autres mesures lui attribuent, déjà depuis 2005, des pouvoirs extraordinaires pour acquérir des terrains, changer leur statut et développer des projets immobiliers, à commencer par la loi n°775 sur les *gecekondu* et la loi n°1164 sur la production foncière :

« En Turquie, beaucoup d'institutions peuvent faire des plans, mais il y a qu'une institution qui est autorisée à exproprier sans faire de plan, c'est TOKİ. Avec cette loi (1164) tu peux produire du foncier, tu peux vendre ce foncier, tu peux le transférer, vendre ce que t'as produit et tu gagneras de l'argent. Avec cette loi, toutes les autres institutions, le Hazine, les fondations pieuses, sont obligées de nous demander avant de vendre leur bien. La loi 1164 dit que si TOKİ déclare un périmètre de foncier à produire, tous les terrains sont transférés à TOKİ. Si c'est du Hazine, c'est transféré gratuitement (...). Une fois que je déclare le périmètre « zone de production foncière » c'est moi qui dispose de toute l'autorité pour gérer le foncier. Étape par étape je gère (...). La loi 6306 n'a aucun rapport avec nous. C'est une loi gérée par le ministère de l'Urbanisme. Avec cette loi, on peut seulement travailler avec le ministère de l'Urbanisme (...) Tu sais à quoi elle sert cette loi (6306), c'est juste une loi pour la destruction, mais pas pour la construction. Comme détruire c'est plus difficile que de construire. (...). Je n'ai pas besoin d'utiliser cette loi, j'ai déjà la loi 775, c'est une loi plus riche »

Entretien avec le directeur de la production foncière, TOKİ,
décembre 2017

²⁰² Entretien avec le directeur de la production foncière chez TOKİ, décembre 2017.

Ces deux lois, n°1164 et n°775, permettent même à TOKİ d'acquérir du foncier public à titre gratuit, à condition qu'il soit utilisé pour des projets d'intérêt général, comme le logement collectif. C'est aussi ce que soulèvent les rapports annuels de la DGPN puisque, sauf à de rares exceptions, comme entre 2008 et 2010, le ministère des Finances transfère gratuitement des parcelles à TOKİ (Tableau 13).

Tableau 13. Les terrains du Trésor (Hazine) transférés à TOKİ de 2008 à 2021

Transfert du foncier Hazine à TOKİ : loi 1164 sur la production foncière			Transfert du foncier Hazine à TOKİ : loi 775 sur les <i>gecekondular</i>			Vente du foncier Hazine à TOKİ au prix du marché : la loi 4706		
Année	Superficie (ha)	Prix de vente (en milliers ₺)	Année	Superficie (ha)	Prix de vente (en milliers ₺)	Année	Superficie (ha)	Prix de vente (en milliers ₺)
2008	308	1 439 327	2008	332	164 181	2008	877	4 662
2009	766	190 928	2009	51	272 827	2009	98	8 777
2010	1407	323 776	2010	120	-	2010	303	12 889
2011	462	-	2011	99	-	2011	22	1 271
2012	100	-	2012	4	-	2012	19	7 990
2013	950	-	2013	0,01	-	2013	53	7 533
2020	1550	-			-	2014	11	927
2021	2920	-			-	2015	2,1	33
		-			-	2016	1	131

Source : DGPN, 2008 à 2022. Réalisation : F. Hervet, mai 2022

Pour piloter les grands projets d'ensembles (logements collectifs, espaces et équipements publics, etc.) de la ville nouvelle de Kayabaşı, TOKİ s'appuie fortement sur la loi n°1164. La majorité des terrains mobilisés pour les opérations immobilières provient ainsi du Trésor. Comme les terrains du Trésor sont donnés gratuitement à TOKİ et qu'il est l'un des principaux propriétaires du quartier de Kayabaşı, la municipalité d'arrondissement n'a aucun levier d'intervention sur cette zone en matière d'élaboration et de validation des plans. Elle se contente seulement d'appliquer les demandes de TOKİ, même en ce qui concerne la délivrance des permis de construire²⁰³. TOKİ peut rendre constructible les terrains du Trésor, et donc les valoriser, avant de les revendre à Emlak Konut pour qu'il y construise des logements haut de gamme²⁰⁴. Toutefois, si la loi n°6306 n'est pas le principal levier juridique de TOKİ pour acquérir du foncier et le transformer en terrain à bâtir, la création du MEU en revanche lui a été nécessaire pour réduire les délais dans le processus d'élaboration et de validation des plans

²⁰³ Entretien avec un chargé des plans et projets de la municipalité de Başakşehir, décembre 2017.

²⁰⁴ Entretien avec le président de la production foncière, TOKİ, décembre 2017.

d'urbanisme. En effet, avant 2011, lorsque TOKİ souhaitait élaborer un nouveau plan sur les parcelles acquises, il devait attendre l'approbation de la municipalité métropolitaine et d'arrondissement. Or, depuis 2011, « TOKİ saute cette procédure et envoie directement le plan au MEU qui l'approuve »²⁰⁵. Aux yeux des spécialistes de l'urbanisme, ce processus permet à TOKİ de prendre de la distance et d'utiliser ce nouvel outil pour transformer, acquérir ou vendre du foncier public. Par conséquent « sans avoir à utiliser l'agressivité de son pouvoir pour appliquer les plans et tout en ouvrant à TOKİ des horizons en matière de construction, le MEU lui a servi de catalyseur »²⁰⁶. En 2017, le passage au régime présidentiel se traduit par la fusion des différents organes étatiques de la gouvernance foncière. Cette fusion s'opère officiellement en juillet 2018, suite à l'adoption du décret présidentiel n°1 : TOKİ et la DGPN deviennent affiliés au MEU. Ce transfert des instances gouvernementales en matière de production foncière et de gestion des terrains publics concrétise au plus haut point la centralisation de l'action foncière. Le raccourcissement des procédures bureaucratiques relative aux changements des règles urbaines est particulièrement utile à TOKİ pour convertir des terrains publics non bâtis en terrain constructibles, comme les terrains forestiers 2/B et les terrains militaires.

2. La mobilisation du foncier public à convertir en terrain à bâtir : l'exemple des terrains 2/B et militaires

Indépendamment des « zones réservées à la construction » et des terrains Hazine, TOKİ bénéficie d'autres parcelles publiques pour la construction de logements. TOKİ peut disposer des zones 2/B, des terrains forestiers domaniaux ouverts à l'urbanisme depuis 2012. Mais de plus en plus, l'État lui transfère les parcelles d'Istanbul dans les secteurs où le prix du foncier et de l'immobilier est élevé, à commencer par les terrains militaires. La mobilisation des terrains publics illustre la volonté du gouvernement de valoriser un patrimoine foncier, que ce soit par la régularisation d'anciennes zones informelles, avec les terrains 2/B, ou par l'ouverture à la construction des terrains militaires pour les logements de marque. À partir de ces deux exemples, mais aussi de données provenant d'entretiens, des textes de loi, de rapports et d'articles de presse, cette partie revient sur les processus de valorisation du foncier public et les stratégies de l'État pour transférer ce patrimoine aux acteurs publics de la construction.

²⁰⁵ Citation de l'entretien avec Nuray Çolak Tatlı, chargée d'étude à la direction des biens nationaux du MEU, juin 2017.

²⁰⁶ Citation de l'entretien avec Akif Burak Atlar, secrétaire général de la Chambre des Urbanistes d'Istanbul, avril 2016.

2.1. La valorisation des forêts domaniales : le déclassement des terrains « 2/B » en zones à bâtir

En 2012, l'État poursuit sa quête de terrains à bâtir et puise dans son patrimoine foncier pour ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisme dans les forêts domaniales. Au mois de mai, l'Assemblée Nationale adopte la loi n°6292 pour modifier le statut des terrains forestiers classés 2/B et les ouvrir officiellement à la construction. Cette appellation fait référence à l'alinéa B) de l'article 2 de la loi n°6831 de 1956 portant sur les terrains ayant « totalement perdu leur qualité forestière au regard des critères scientifiques ». L'appellation 2/B désigne des terrains domaniaux dépourvu de leurs caractéristiques naturelles du fait de l'installation d'habitations illégales, surtout en lisière de forêt. Cette loi n'est en réalité que le prolongement d'une initiative menée par l'État depuis 2003²⁰⁷ pour reprendre la main sur ce foncier et le valoriser. Ce processus se décompose en trois étapes :

Premièrement, l'État décline ces zones naturelles en zones à bâtir.

Deuxièmement, il régularise le statut de ces zones en proposant aux occupants de régulariser leur situation par l'achat du titre de propriété (TAPU), ce qui lui permet en même temps de récupérer une rente foncière. Si l'occupant de la parcelle publique est dans l'incapacité d'acheter la propriété, l'État peut l'exproprier et récupérer le terrain 2/B.

Troisièmement, en intégrant ces parcelles au marché formel de l'immobilier, l'État peut ensuite piloter des opérations de renouvellement urbain sur ce foncier.

C'est la DGPN qui est chargée de mener les opérations de transfert ou de récupération de ce foncier. Pour avoir le TAPU, c'est donc au propriétaire de faire la démarche en renseignant dans un formulaire les informations concernant les parcelles 2/B occupées. La DGPN évalue ensuite la valeur du terrain, déterminée en fonction du prix du marché foncier. En 2006, la Turquie enregistre 473 419 ha de terrains 2/B (TMMOB, 2006). En 2017, Istanbul en comptabilise 16 267 ha, soit 3% de la superficie totale de la métropole (*Ibidem*). En 2022, soit dix ans après le lancement de la campagne de régularisation des terrains 2/B, et d'après les rapports de la DGPN, près de la moitié des terrains 2/B sont vendus. 843 000 occupants ont régularisé leur situation et permettent ainsi à l'État de récupérer près de 9,8 milliards de ₺²⁰⁸. La valeur marchande des terrains qui sont encore à régulariser est estimée à 26,7 milliards ₺ (DGPN, 2022).

²⁰⁷ En 2003, le gouvernement de l'AKP modifie les articles 169 et 170 de la Constitution concernant la protection des zones forestières en Turquie et souhaite déjà commencer le processus de déclassement des terrains 2/B.

²⁰⁸ Le montant a été calculé d'après les données publiées dans les rapports annuels de la DGPN de 2012 à 2021. Comme déjà indiqué, ces données sont compilées dans le tableau « Les terrains 2/B : nombre de régularisation et montant des recettes engendrées par l'État de 2012 à 2020 » disponible en annexe 2.

Carte 14. Alibahadır : quartier emblématique de la valorisation foncière des zones 2/B



Source : F. Hervet, mai 2020

Parfois, les occupants se trouvent dans l'incapacité de payer la régularisation de leur terrain, surtout lorsqu'il se situe dans un secteur où le prix du foncier a fortement augmenté, ils préfèrent alors rester dans l'illégalité. C'est le témoignage que m'a livré une dame qui occupe avec sa famille un terrain 2/B dans le quartier d'Alibahadır, situé dans l'arrondissement de Beykoz (plus forte concentration de terrains 2/B d'Istanbul, avec 3 379ha²⁰⁹). L'État lui a repris une partie des terrains qu'elle cultivait pour vendre des produits maraîchers, lors de la construction d'une partie de l'infrastructure Kuzey Marmara Otoyolu (KMO) (Carte 14). Elle doit aussi régulariser le reste des terrains 2/B qu'elle occupe mais le prix du foncier estimé par la DGPN est trop élevé, la procédure est en suspens. En effet, en 50 ans d'occupation, la valeur de sa parcelle a explosé, surtout avec l'implantation d'un échangeur reliant directement son village à KMO. Le secteur est devenu très prisé par les promoteurs immobiliers. À Riva, quartier voisin, Emlak Konut a récemment acheté un terrain de 1 000 ha au club de sport Galatasaray pour construire une résidence de marque dans le cadre du PREF.

²⁰⁹ « İşte İstanbul'un 2B haritası » - [« Voici la carte des terrains 2/B à Istanbul »], [Sabah](#), 13/12/13.

Photographie 7. Immeubles d'habitations construits sur des terrains en lisière de la forêt domaniale de Belgrade à Göktürk et classés 2/B.



Source : F. Hervet, avril 2017

Par ailleurs, l'autre volet de ce processus de restructuration de la propriété foncière vise à accélérer les projets de transformation urbaine pour intégrer ces espaces au marché formel du foncier et de l'immobilier. À Göktürk, par exemple, on trouve 100 ha de terrains 2/B en lisière de la forêt de Belgrade (Photographie 7). En 2018, 800 occupants de terrains 2/B reçoivent leur TAPU en main propre lors d'une cérémonie officielle organisée par la municipalité d'arrondissement. Toutefois, ils devront échanger leur maison avec jardin pour un appartement dans la future opération²¹⁰. En effet, dans le cadre de la loi n°6292, le ministère des Finances peut aussi transférer la gestion des terrains 2/B au MEU, à la municipalité d'arrondissement ou à TOKİ pour qu'ils utilisent ce foncier pour des projets de transformation urbaine.

2.2. Le foncier militaire : monnaie d'échange entre les institutions publiques et le ministère de la Défense

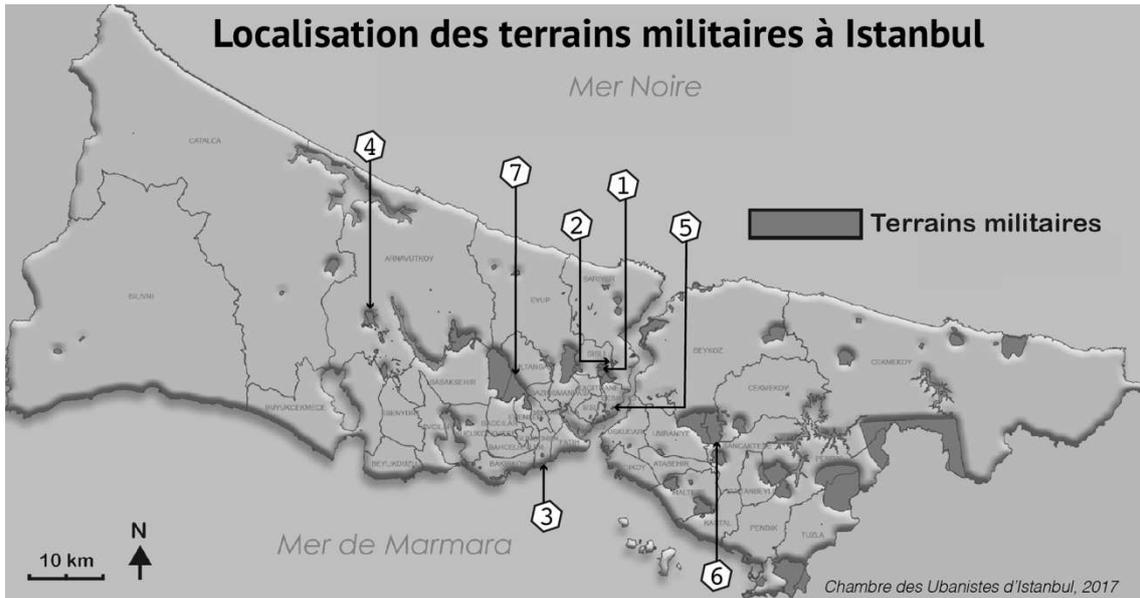
À Istanbul, le plus grand défi d'un promoteur est de trouver des grandes emprises foncières constructibles²¹¹. Avec un stock foncier loin d'être épuisé et pouvant être réapprovisionné par le Hazine, TOKİ n'est pas confronté à cette problématique. Ce qui lui manque en revanche, ce sont des parcelles d'exception qui puissent fortement mettre en valeur un projet immobilier, comme un terrain situé dans une localité arborée, au cœur de la ville ou proche de la mer. Les terrains militaires offrent ces caractéristiques particulières. Essentiellement non bâtis et très peu pollués, ils sont donc très convoités de TOKİ. Depuis ces dix dernières années l'Administration

²¹⁰ « Göktürk'te 2B Arazileri Tapu Dağıtım Töreni düzenlendi » - [« La cérémonie de distribution des titres fonciers 2B a eu lieu à Göktürk »], [Newgokturk](#), 24/3/2018.

²¹¹ Entretien avec le directeur adjoint du développement des affaires et des investissements, promoteur Tahincioğlu, juin 2018.

Publique tente de s'approprier ce patrimoine pour édifier des projets de luxe. Mais TOKİ n'est pas la seule institution publique à profiter de la reconversion foncière des espaces militaires en zone résidentielle. Le MEU et les municipalités d'arrondissement bénéficient aussi de terrains militaires, en particulier pour mettre en œuvre la PTU telle qu'elle est réglementée par la loi n°6306. Par conséquent, cette partie vise à démontrer de quelles façons la centralisation de l'action foncière a soutenu la stratégie étatique de valorisation du foncier public par le transfert de cette ressource aux acteurs publics et privés de la construction. Pour cela, cette partie revient d'abord sur le discours de l'action publique, et les leviers juridiques qu'elle mobilise, pour justifier le transfert des parcelles du ministère de la Défense les mieux placées d'Istanbul aux acteurs de la construction ; puis elle décrit les processus de valorisation du foncier militaire, soutenus par la modification du droit des sols et la construction de logements de luxe.

Figure 13. Sept exemples de terrains militaires reconvertis en zone résidentielle



① Huzur (Sarıyer) - Logements des policiers convertis en zone résidentielle : projet de marque « Yeni Levent »

<p>Google Earth, 2010</p> <p>2010</p>	<p>Google Earth, 2022</p> <p>2022</p>	<p>1987 : 10,2 ha dédié aux logements policiers 2009 : TOKI déclare la zone occupée par les gecekondü (loi n°775) 2011 : Déclaration d'une « zone à risque » 2020 : Déclaration d'une « zone réservée à la construction » 2021 : Déclaration de « bâtiments à risque », vente du terrain à Emlak Konut, appel d'offres avec PREF remporté par DAP Holding, nouveau plan d'urbanisme qui autorise 958 logements de marque</p>
---------------------------------------	---------------------------------------	--

② Maslak (Sarıyer) - Terrain de la gendarmerie converti en zone résidentielle : projet de marque « Maslak 1453 »

<p>Google Earth, 2010</p> <p>2010</p>	<p>Google Earth, 2022</p> <p>2022</p>	<p>2008 : protocole signé entre le ministère de l'Armée et TOKI qui devient propriétaire du terrain de 32,2 ha jusque là utilisé par le commandement général de la gendarmerie 2010 : TOKI utilise la loi n°775 sur les gecekondü pour changer le plan d'urbanisme de la zone et vend le terrain à Emlak Konut - la Chambre des urbanistes entame un procès 2011 : le MEU et l'İBB valident la modification des plans autorisant 4 000 logements et des commerces 2012 : Emlak Konut sélectionne le promoteur Ağaoglu pour un projet en PREF 2014 : annulation du procès de la Chambre</p>
---------------------------------------	---------------------------------------	--

③ Kazlıçeşme (Zeytinburnu) - Terrain des forces armées converti en zone résidentielle : projet de marque « Büyükyalı »

<p>Google Earth, 2010</p> <p>2010</p>	<p>Google Earth, 2022</p> <p>2022</p>	<p>2006 : protocole signé entre le ministère de l'Armée et TOKI qui devient propriétaire du terrain de 11,1 ha jusque là utilisé par les forces de l'armée de turque 2012 : le MEU et l'İBB adoptent un nouveau plan de zonage autorisant des résidences de 70 m de haut - opposition de la Chambre qui lance un procès (le terrain avoisine la péninsule historique classée à l'UNESCO) 2014 : TOKI vend le terrain à Emlak Konut 2016 : Emlak Konut sélectionne le promoteur Özak GYO pour un projet en PREF - le projet comprend 1 500 logements</p>
---------------------------------------	---------------------------------------	--

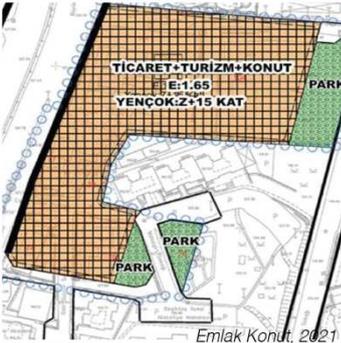
④ Hadımköy (Arnavutköy) - Terrain militaire le long du canal classé « zone réservée à la construction »



Fonctionnalités	m2	Fonctionnalités	m2
Bâtiments municipaux	5120	Poste	2000
Poste de police	1960	Commerces	21700
Équipements santé	4560	Tourisme	6750
Mosquée 1	3230	Parking	9800
Mosquée 2	1428	Station service	9200
Équipements sociaux	3360	Parking poids lourds	9760
Crèche	1680	Parc	190000
Équipements scs	12330	Place publique	9580
Caserne de pomp	1585	Stade	8000
TOTAL			302043

En 2019, le ministère de l'Armée signe un protocole avec le MEU qui acquière une zone de 64 ha. Dans le cadre de la loi n°6306, ce terrain est classé « zone réservée à la construction » autour du canal. Le nouveau plan d'aménagement de la zone prévoit essentiellement des équipements publics.

⑤ Balmumcu (Beşiktaş) - « la maison de couture » de la gendarmerie convertie en « zone réservée à la construction »

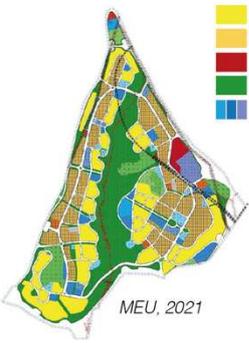
En 2018, un protocole est signé entre le ministère de l'Armée et TOKİ qui devient propriétaire du terrain de 30 ha jusque là utilisé par la direction couturière de la gendarmerie. TOKİ et le MEU modifient le plan d'aménagement de la zone, directement approuvé par décret présidentiel. Le plan autorise une emprise au sol de 50% (logements + commerces + activités touristiques) avec un maximum de 5 étages. La même année, TOKİ vend le terrain à Emlak Konut qui demande une augmentation de la densité de 5 à 8 étages au motif qu'il faille « préserver la valeur de la parcelle ». Emlak Konut sélectionne le promoteur ASTAŞ pour un projet en PREF.

⑥ Taşdelen (Çekmeköy) - Terrain militaire classé « zone réservée à la construction » pour du logement



En 2020, un protocole est signé entre le ministère de l'Armée et le MEU qui devient propriétaire d'un terrain militaire de 86 ha. Ce dernier le classe « zone réservée à la construction » pour la construction de logements et de commerces. En 2021, Emlak Konut achète le terrain avec pour ambition de construire une résidence de luxe, probablement en PREF.

⑦ Oruçreis (Esenler) - Caserne militaire convertie en « zone réservée à la construction »

En 2015, un protocole est signé entre le ministère de l'Armée et la municipalité d'Esenler qui devient propriétaire d'un terrain militaire de 679 ha. Le MEU classe ce terrain comme « zone réservée à la construction ». Son nouveau plan d'aménagement, élaboré en 2019, classe cet espace en tant que « zone d'équipements sociaux et urbains » avec au centre « un Jardin du Peuple ».

SOURCES :

- Emlak Konut, 2016a, *Rapport d'évaluation foncière du projet Maslak 1453*.
- Emlak Konut, 2016b, *Rapport d'évaluation foncière du projet Büyükyalı*.
- Emlak Konut 2022, *Rapport d'évaluation foncière d'un terrain à Beşiktaş*.
- Emlak Konut, 2023, *Rapport d'évaluation du projet PREF du quartier Huzur (projet Yeni Levent)*.
- MEU, 2021b, *Révision du Plan d'Aménagement (Nazım İmar Planı) à l'échelle 1/5 000*
- TMMOB, 2017, *Istanbul Deprem Raporu*, [Rapport sur le tremblement de terre à Istanbul].
- «Askeri arazilere yönelik satış hamlelerine bir yenisi daha eklendi » - [« Un nouvel ajout dans la liste des terrains militaires à vendre »], 3. Bölge, 20/8/21
- «Çekmeköy'deki askeri araziye rezidans ve AVİM izni » - [« un permis pour une résidence et un centre commercial sur le terrain militaire de Çekmeköy »], *Sözcü*,

En 2017, la superficie de l'ensemble des terrains militaires situés à Istanbul est estimée à 55 685 ha, soit 10,3% de la surface totale de la métropole (TMMOB, 2017). La cartographie des zones militaires (Figure 13) révèle que leur nombre et leur superficie ne sont pas répartis de manière uniforme dans la métropole. On trouve aussi bien des grandes et petites parcelles en centre-ville qu'en périphérie. Les modes d'occupation des terrains militaires sont aussi différents et dépendent des activités opérées par l'Armée. Les terrains de Huzur, de Maslak, de Hadımköy ou d'Esenler sont quasiment non bâtis, à la différence de ceux situés à Balmumcu ou Kazlıçeşme. À Istanbul, les premiers transferts fonciers sont réalisés au bénéfice de TOKİ. Jusqu'à présent, aucune étude n'a été réalisée sur les modalités de transfert et de négociation du foncier entre TOKİ et le ministère de la Défense, mais à cette époque déjà, l'ambition de TOKİ est d'utiliser les terrains militaires à forte valeur foncière pour réaliser des logements de luxe. Ce sont les informations délivrées par le président du département immobilier à TOKİ qui a travaillé sur l'acquisition des terrains militaires depuis ses débuts à TOKİ en 2005. Le « protocole » signé entre les deux parties est une sorte de monnaie d'échange. Le ministère de la Défense transfère un terrain à TOKİ en contrepartie d'une construction (un poste de police, une caserne, ou même le mur entre la frontière turco-syrienne) dans l'idée que la valeur du foncier recouvre les coûts de construction. Avant d'accepter le terrain, TOKİ s'assure, à partir du plan d'aménagement, de la possibilité de densifier les parcelles :

« Les équipements militaires représentent des gros coûts. Un équipement c'est entre 1 - 1,5 milliard. (...) Comme les terrains ne sont pas à nous, on fait un protocole. En échange, qu'est-ce que fait l'armée ? Elle ne me demande pas d'argent, mais elle me donne les terrains qu'elle n'utilise pas (...). Elle me dit, « TOKİ je voudrais te faire faire un équipement », « où ça », « dans cet endroit je veux cet équipement », on fait une faisabilité, « c'est combien ? » « 5 milliards de ₺ ». Elle nous dit, « à la place de ces 5 milliards, je te propose un terrain militaire » (...). Et elle me propose un terrain qu'elle a sous la main. Il y a plusieurs endroits à Istanbul, pas seulement Istanbul, dans toute la Turquie. (...) Si c'est possible d'y implanter une population, on s'en occupe (...). Je regarde, il y a de très beaux endroits. Où l'on voit le détroit, mais c'est pas planifiable. Il y a des lois particulières « *sit alanı* » (protection de site naturel). C'est pas urbanisable (...), donc je ne prends pas. Puis parfois elle veut beaucoup d'argent pour certains endroits. Par rapport au lieu elle veut beaucoup d'argent. Pour certains endroits par exemple on arrive pas à s'entendre sur la valeur. Elle dit, la valeur de ce foncier c'est 10 liras, moi je regarde, voir si je peux densifier ou pas, la valeur de ce terrain c'est 5 liras. (...) La valeur du foncier je la transfère à l'armée. L'argent va là-bas au final. Il ne reste pas à moi. Car moi je vais lui faire un bâtiment, un équipement ».

Entretien avec le président du département de l'immobilier
et du renouvellement urbain, TOKİ, juin 2018

En conséquence, c'est seulement dans le cadre de ce protocole que le ministère de la Défense peut abandonner son droit d'occupation de ce foncier, alloué au départ par le ministère des

Finances²¹². Les études de cas mettront en évidence deux étapes de ce processus de valorisation du foncier public par TOKİ sur le foncier militaire. Sans entrer pour l'instant dans le détail, la première étape consiste à modifier le plan d'aménagement, dans la perspective de promouvoir la construction de logements de luxe et donc de valoriser le terrain. On remarquera d'ailleurs que, généralement, TOKİ change la réglementation urbaine avant de vendre le terrain à Emlak Konut. C'est la raison pour laquelle jusqu'à 8 années peuvent s'écouler entre le moment où TOKİ acquiert le foncier et le moment où il le vend à Emlak Konut (Figure 13 : exemples 1, 2 et 3). La deuxième étape, consiste à vendre à Emlak Konut un terrain constructible pour le PREF.

Pour autant, la création du MEU en 2011 et l'adoption de la loi n°6306 en 2012 marquent-elle un changement dans le processus de conversion des terrains militaires en zone résidentielle ? Au regard des terrains militaires transférés à TOKİ depuis 2006, ce n'est qu'à partir de 2012, soit un an après la création du MEU, que les demandes de modification de plans d'aménagement de TOKİ sont validées par le ministère fraîchement créé (Figure 13). Ce constat vient appuyer l'argument de la Chambre des Urbanistes pour qui la vocation du MEU est de servir les requêtes de TOKİ concernant la modification des plans d'aménagement. La légitimité juridique du MEU confère à TOKİ un levier d'action pour contourner les décisions locales et accélérer la production foncière²¹³. Concernant la loi n°6306 sur la transformation urbaine, elle ne légifère pas sur le devenir des terrains militaires mais elle recommande toutefois la déclaration de « zones réservées à la construction » sur les terrains exempts de risque sismique. Or, l'un des arguments soulevés par les autorités publiques est celui de la « stabilité » des sols des terrains de l'armée. Pour le MEU, ce sont des espaces privilégiés et prioritaires pour la production de logements. À Istanbul trois terrains militaires ont été transférés au MEU pour appliquer la transformation urbaine (Figure 13 : exemples 4,6 et 7).

Le second volet de la reconversion des terrains de l'armée, à Istanbul comme à Ankara, est d'ordre politique et s'inscrit plus largement dans une stratégie d'affaiblissement du pouvoir de l'armée turque, initiée par Erdoğan depuis son arrivée au pouvoir en 2002. En Turquie, l'armée a un rôle historique essentiel dans la société, en tant que garante de l'intégrité du territoire et de la Constitution (Pouvreau, 105). À la mort de Mustafa Kemal, elle a pour objectif de faire respecter la démocratie et les valeurs républicaines, laïques et nationalistes du kémalisme. Conformément à la Constitution turque, l'armée peut destituer un gouvernement s'il ne respecte pas ces grands principes (Ünsaldi, 2008). Or, les coups d'État opérés par l'armée en Turquie montrent que les interventions militaires pour prendre le pouvoir « ne naissent pas

²¹² Entretien avec Nuray Çolak Tatlı, chargée d'étude à la direction des biens nationaux, juin 2017.

²¹³ Entretien avec le secrétaire général de la Chambre des Urbanistes d'Istanbul, avril 2016.

nécessairement d'une paralysie ou d'une « dérive » du système politique » (Dorrnsoro & Gourisse, 2015, p. 610). L'armée semble même davantage être « une institution partie prenante de la formation des crises, qu'elle instrumentalise pour accroître son autonomie, légitimer son action et multiplier ses relais sociaux » (*Ibidem*, p. 611). Par crainte d'une menace militaire sur son gouvernement, l'AKP cherche rapidement à limiter le pouvoir de l'armée par des réformes juridiques et institutionnelles (démilitarisation des institutions civiles, contrôle du gouvernement sur les questions de défense, interdiction pour les militaires de siéger dans les instances publiques)²¹⁴. Toutefois, le contrôle accru de l'AKP sur l'armée turque n'a pas empêché la tentative de coup d'État militaire du 15 juillet 2016. Toutefois, cet événement aura permis à l'AKP de relancer le débat sur la démilitarisation des sites militaires à Istanbul et Ankara, considérés depuis comme une menace pour les populations locales. Aussitôt, l'un des plus grands promoteurs de Turquie, Ağaoğlu, a signalé à TOKİ ses intentions à la presse, « Donnez-moi les terrains militaires de Maslak et j'y planterai 239 maisons (...). Nous nommerons cette résidence 'la cité des martyres du 15 juillet' », en référence aux 239 familles qui ont perdu un proche lors des affrontements face aux militaires putschistes²¹⁵. Néanmoins, en tant que derniers espaces verts de la ville (à l'exception des forêts), la conversion des terrains militaires en zones résidentielles a suscité de nombreuses oppositions, à commencer par la Chambre des Urbanistes d'Istanbul. Le 19 novembre 2016, elle organise un forum sur le sujet réunissant universitaires, professionnels, associations de luttes urbaines. Ensemble ils envisagent des modalités d'action pour que la reconversion des terrains militaires puisse profiter aux stambouliotes.

La question de la reconversion des sites militaires d'Istanbul est trop large pour être traitée dans cette partie. Celle-ci se focalise donc uniquement sur les stratégies de l'action publique (l'État, TOKİ et le MEU) pour valoriser ce patrimoine et justifier sa conversion en zone résidentielle. Toutefois, d'autres questions de recherche seraient à explorer : la délocalisation des sites militaires en dehors des villes contribue-t-elle à affaiblir le pouvoir de l'armée ? Par ce transfert foncier, l'objectif du gouvernement est-il de réduire l'influence de l'armée sur la ville ou tout simplement de capter la valeur foncière des terrains militaires les mieux placés ?

²¹⁴ « Comment M. Erdoğan a maté l'armée turque », Sümül Kaya, *Le Monde diplomatique*, octobre 2016.

²¹⁵ « Ağaoğlu : askeri alanları bana verin » - [« Ağaoğlu : donnez moi les zones militaires »], *BİRGÜN*, 8/8/2016.

Conclusion. L'urbanisme de projet et l'exception à la règle pour valoriser les terrains publics

Cette première partie a montré comment l'État orchestre la mise en valeur du marché foncier et immobilier à Istanbul en deux étapes :

- La planification des mégaprojets de transport a fortement contribué à la mise en vitrine de la ville à l'échelle nationale et internationale et à valoriser le marché foncier et immobilier sur de nouveaux territoires.
- La maîtrise de l'action foncière par le haut a rendu possible la mobilisation des terrains publics mais aussi la modification des plans d'aménagement en faveur du logement collectif haut de gamme.

Ce qu'il faut retenir de cette partie, c'est la façon dont les acteurs publics utilisent l'urbanisme de projet pour valoriser les terrains publics. Les différentes lois auxquelles recourent TOKİ et le MEU pour mobiliser et transformer le foncier public, mais aussi privé (lois n°775, 1164, 6306, etc.), montrent comment « l'exception » permet de définir la règle. La résorption de l'habitat informel, le risque de catastrophe, la priorité au développement du logement collectif, sont autant d'arguments utilisés par les acteurs publics étatiques de la construction pour transformer et valoriser le foncier. Cette modification du cadre juridique est nécessaire pour maximiser les opportunités de captation de la plus-value foncière assurée par le PREF.

Le deuxième volet de la valorisation du foncier public réside dans l'usage des terrains ouverts à l'urbanisme. Pour rappel, l'hypothèse 1 considère aussi la résidence de marque comme un levier de valorisation du foncier public, incitant TOKİ et Emlak Konut à recourir au PREF pour produire ce type de logements. Si le logement de marque contribue à valoriser le foncier, cela signifie que le prix de l'immobilier influence la valeur du terrain. Or, le prix de l'immobilier résidentiel est aussi déterminé par l'offre et la demande de logement. La stratégie de l'État, mais aussi des acteurs de l'immobilier résidentiel, a donc été de créer un marché du logement de luxe en stimulant la demande des ménages turcs et des investisseurs.

Conclusion

Pour que le PREF soit « efficient », c'est-à-dire qu'il puisse apporter des recettes grâce à la valorisation du foncier public et la vente des logements de marque, l'État doit créer les conditions favorables à l'optimisation de cet outil. C'est ce que nous avons essayé de démontrer avec ce chapitre. Premièrement, nous avons montré comment l'État s'appuie sur les mégaprojets de transport pour mettre en place un « virage immobilier ». Les mégaprojets sécurisent les investissements dans le logement de marque, poussent à la hausse le prix des logements, et limitent les risques financiers des opérations immobilières. La deuxième étape consiste à créer un cadre juridique de la gouvernance urbaine adapté à ce « virage immobilier ». D'une part, nous avons montré comment la centralisation de l'action foncière et le rôle accru de TOKÍ et du MEU dans les décisions urbaines ont permis à l'État de mobiliser des terrains publics pour développer des opérations immobilières à proximité des mégaprojets de transport. D'autre part, nous avons expliqué de quelle manière l'assouplissement des règles urbaines et l'urbanisme de projet ont été un moyen d'augmenter le potentiel de construction des terrains, et donc, d'augmenter la valorisation des terrains publics.

Toutefois, cet engagement de l'État dans le marché foncier et immobilier reste insuffisant. Pour que le PREF fonctionne, l'État doit aussi stimuler la demande des logements pour garantir aux acteurs du PREF (Emlak Konut et le promoteur) un écoulement rapide, et à un prix élevé, des logements. C'est l'objet du chapitre suivant.

Chapitre 7. La création d'un marché de l'immobilier résidentiel soutenu par la coalition de croissance : le cas des logements de marque

Introduction

D'après les données TÜİK sur les dépôts de permis de construire pour l'immobilier résidentiel, entre 2002 et 2017, la construction de logement augmente de 765% dans l'ensemble du pays et de 1 256,34% dans la région d'Istanbul. À la même période, 20,5% de ces permis de construire sont déposés dans l'agglomération stambouliote²¹⁶. Paradoxalement, le taux d'accession à la propriété des ménages turcs baisse de 61% à 59% entre 2009 et 2019, il figure même parmi les plus bas d'Europe, derrière la Suisse et l'Autriche (HypoStat, 2020). Selon Arif Bayraktar, conseiller pour la promotion immobilière que nous avons interrogé²¹⁷, l'émergence des logements de marque, qui ont envahi le marché de l'immobilier résidentiel ces dernières années, est la principale cause de cette contradiction. Deux raisons l'expliquent. D'abord, le prix de ces nouveaux logements dans les grandes villes est exorbitant compte tenu du revenu mensuel de l'essentiel des ménages turcs. Deuxièmement, les conditions d'accès à l'emprunt bancaire pour les ménages sont difficiles, compte tenu des taux d'intérêt élevés et des délais de remboursement des crédits trop courts. Par conséquent, existe-t-il une demande de logement à Istanbul ? Les discours sur la santé du marché résidentiel de marque sont tout aussi contradictoires. Les acteurs du milieu, publics comme privés, que nous avons rencontrés, s'accordent pour dire que la demande en logement est bien réelle et que les résidences de marque ont encore de l'avenir. D'autres experts sont plus prudents et alertent sur la présence d'une bulle immobilière en raison de la production massive de logements (Coşkun et Pitros, 2022 ; Duran & Özdoğan, 2020 ; Erol, 2015). Qui croire ? À partir d'analyses statistiques sur l'offre et la demande de logements neufs en Turquie et à Istanbul, ce chapitre a pour but d'éclaircir ces débats. Cette étape a pour objectif de déterminer la légitimité du recours au PREF. Bien que ce montage opérationnel ait pour vocation de valoriser le foncier public et de générer des plus-values foncières, c'est aussi un outil au service de la production de logements. Dès lors, si la demande de logement à Istanbul est réelle, alors la mise en place du PREF permettrait de répondre à cette demande. Dans le cas contraire, si le marché du logement est basé sur l'offre, pourquoi TOKİ et Emlak Konut auraient-ils recours au PREF ?

De toute évidence, le PREF est effectif dans un marché résidentiel basé sur la demande, ou du moins équilibré entre l'offre et la demande. En effet, le prix de vente des logements de marque détermine en grande partie la valeur du foncier public (voir chapitre 8). Dans la logique du compte à rebours, plus le logement est vendu cher, plus le prix du foncier sera lui aussi élevé.

²¹⁶ Données de [TÜİK](#) sur le nombre de permis de construire déposés entre 2002 et 2021 par unité de logement en Turquie et à Istanbul.

²¹⁷ Entretien avec Arif Bayraktar, directeur et consultant KIMIZ KIMIZ, juin 2018

Or, pour vendre des logements à un prix fort, il faut créer une demande. Ce chapitre montre comment l'État et les acteurs privés de l'immobilier résidentiel ont essayé de rendre le marché des logements de marque attractif auprès des ménages et des investisseurs. Il démontre de quelle manière les acteurs des résidences de marque, publics, mais aussi privés, ont œuvré pour garantir un écoulement total de la production de logement. Ce chapitre est divisé en deux parties. Premièrement, il fournit une analyse statistique de la production et de la vente de logements neufs à Istanbul afin de mieux comprendre les liens entre l'offre et la demande de logement. Deuxièmement, il montre comment la coalition de croissance, portée par les acteurs étatiques, les parties prenantes du PREF (TOKİ, le MEU, Emlak Konut et les promoteurs) et les acteurs privés du logement de marque mettent s'organise pour stimuler les ventes de logements, favoriser la consommation des ménages et des investisseurs dans l'immobilier résidentiel, en dépit d'un contexte politique et économique défavorable pour le marché immobilier.

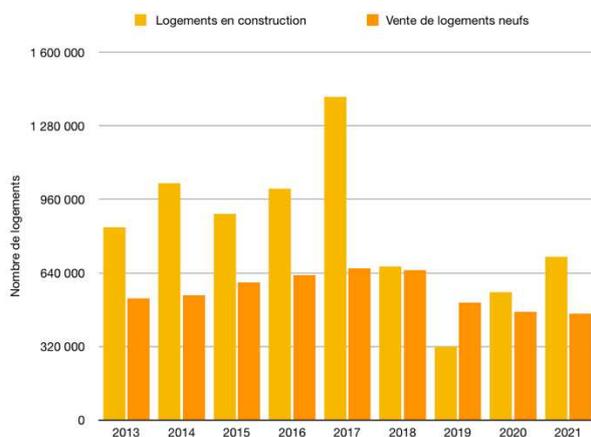
I. Un marché résidentiel basé sur l'offre ou la demande ? Quelques clés de lecture pour analyser l'émergence des logements de marque à Istanbul (2010-2021)

Il n'existe pas de données précises sur le nombre de logements de marque, TÜİK les regroupe dans la production totale de logements neufs. Toutefois, d'après les statistiques d'Eva Gayrimenkul, bureau d'étude et de conseil en investissement résidentiel, en 2019, le logement de marque représente 12% du stock total de logement à Istanbul, soit 636 000 logements sur 5,3 millions de logements. Ils sont répartis en 1 610 complexes résidentiels et leur prix varie en fonction du type de projet et de la localisation, si bien qu'en 2019 le m² peut varier de 22 700 ₺ à Zeytinburnu à 3 350 ₺ à Esenyurt²¹⁸. Dans le cadre du PREF, Emlak Konut a construit 85 500 logements à Istanbul, soit 13,5% du stock total des résidences de marque localisées à Istanbul²¹⁹. Cette première partie apporte un éclairage sur la production des résidences de marque à Istanbul : la construction de logement a-t-elle significativement augmenté depuis les années 2010 ? Les promoteurs parviennent-ils à écouler les logements produits ? En croisant deux données, le nombre de logements en construction par rapport au nombre de logements neufs vendus annuellement entre 2013 et 2021, un premier aperçu de l'équilibre entre l'offre et la demande se dessine (Graphique 6 et Graphique 7).

²¹⁸ Selon cette étude, en 2019, le prix d'un m² d'un logement de marque varie donc de 3 785€ à 560€. Notons que cette donnée n'est pas nécessairement fiable car nous avons visité des logements de marque où le prix du m² dépassait 5 000€. « *Istanbul'da kaç tane markalı konut projesi var?* » - [« Combien y a-t-il de logements de marque à Istanbul ? »], [Emlak Dream](#), 17/9/19.

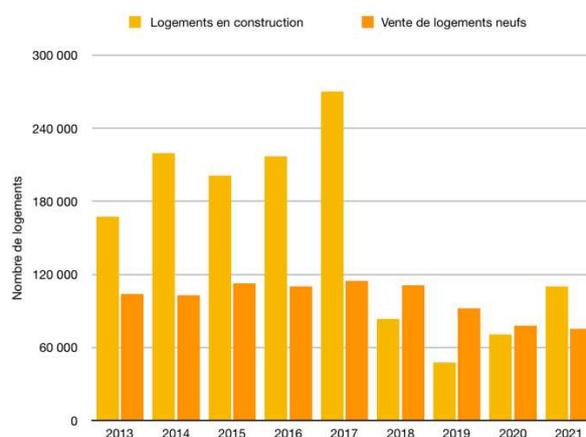
²¹⁹ Voir aussi le tableau en annexe 4 sur les logements construits par Emlak Konut dans le cadre du PREF entre 2010 et 2022.

Graphique 6. Construction et vente de logements neufs en Turquie de 2013 à 2021



Données : TUIK, 2022

Graphique 7. Construction et vente de logements neufs à Istanbul de 2013 à 2021



Données : TUIK, 2022

Entre 2013 et 2017, la construction annuelle de logements dépasse le niveau des ventes de logements d'en moyenne 42% à l'échelle du pays et d'en moyenne 48% pour la ville d'Istanbul. Pourtant, à partir de 2018 et jusqu'en 2020, la tendance s'inverse puisque le niveau des ventes de logements neufs à Istanbul dépasse le niveau de la construction immobilière. Alors que la production de logement atteint des niveaux records en 2017, avec plus de 1,4 millions de permis de construire déposés à l'échelle du pays, les projets résidentiels diminuent de plus de 50% l'année suivante. Par conséquent, cette partie a pour but d'éclaircir cette situation. À partir de l'analyse de données statistiques, d'entretiens avec les acteurs de la promotion immobilière, de rapports et d'articles scientifiques sur le sujet, cette partie évalue les mécanismes de l'offre et de la demande de logements neufs en Turquie et plus spécifiquement à Istanbul.

1. L'équilibre offre/demande appliqué au marché résidentiel

L'immobilier résidentiel est un marché libre, plus ou moins régulé par les interventions de la puissance publique. Comme tout marché, il obéit au principe de la loi économique de l'offre et de la demande. Comme tout objet, le prix du logement est soumis à des rapports d'échange entre vendeur et acheteur, entre offreur et demandeur. La détermination du prix le plus juste en fonction de l'offre et de la demande a été théorisée par les économistes Léon Walras et Alfred Marshall au XIX^{ème} siècle. Si la demande excède l'offre, le prix des biens augmente, à l'inverse, il baisse si l'offre excède la demande. Pour Walras, le prix est ainsi déterminé par un équilibre entre l'offre et le demande : « on fait la hausse du prix de ceux dont la demande excède l'offre et la baisse du prix de ceux dont l'offre excède la demande (...) jusqu'à ce que la demande et

l'offre de chaque objet ou service soient égales. Alors les prix sont prix courants d'équilibre, et l'échange s'effectue » (Walras, 1926, p. 12). Dans ce principe d'équilibre entre l'offre et la demande, Walras et Marshall ajoutent d'autres facteurs pouvant influencer la fixation du prix, comme les coûts et les temps de production. Toutefois, les deux économistes portent une attention particulière à l'utilité marginale du bien. Pour eux, la demande diminue lorsque les besoins des individus sont comblés, si bien que la « rareté » d'un bien, c'est-à-dire la présence d'un bien en quantité limitée sur le marché, suscite une forte demande et entraîne une augmentation du prix du bien (Marshall, 2013 ; Walras, 1926). Par conséquent, dans un contexte de rareté de l'offre de logement, une forte demande entraîne nécessairement une augmentation du prix de l'immobilier résidentiel. À l'inverse, un excès de l'offre de logement conduit à une baisse du prix du logement, et parfois même à de la vacance (Glaeser & Ward, 2009 ; Ihlanfeldt, 2007, Jaeger & Platinga, 2007).

Dans cette partie, il ne s'agit pas d'identifier les mécanismes de formation du prix des logements à Istanbul, mais plutôt de cerner dans un premier temps les facteurs de la demande et de l'offre du logement de marque. Puis dans un second temps, nous montrons que jusqu'à la crise économique de 2018, le marché turc du logement est dynamique, en termes de construction et de vente de logement neuf, en comparaison avec les autres pays d'Europe.

1.1. Les critères d'augmentation de la demande sur le marché résidentiel des logements de marque à Istanbul

Les acteurs de l'immobilier résidentiel peuvent identifier la demande de logement, en se basant sur le critère du développement démographique par exemple, à condition que la situation économique des ménages leur permette d'investir dans l'immobilier (Bommeli, 1958). La puissance publique peut aussi mettre en place des politiques pour favoriser la demande, en soutenant tout particulièrement l'investissement et la consommation des ménages par l'attribution de prêts à taux préférentiels ; elle peut aussi intervenir sur l'offre en favorisant la production de logements en zone tendue (Coloos, 2013). Pour cela, et comme le montre la recherche anglo-saxonne sur la théorie du « *Land Use Regulation* », les politiques urbaines doivent favoriser la densification pour libérer du foncier constructible et faciliter la production de logements (Feiock, et al. 2008, Quigley, et al. 2008 et Needham, 2007). Le facteur démographique est celui sur lequel parient les promoteurs immobiliers turcs pour espérer vendre les logements de marque à Istanbul. C'est le cas de plusieurs promoteurs rencontrés, à commencer par Tahincioğlu : « Istanbul n'a pas besoin d'investisseurs étrangers. Istanbul est

dans une situation où sa population lui suffit »²²⁰. Les cabinets d'audit internationaux sont du même avis et considèrent la croissance démographique de la métropole comme un élément central de sécurisation des investissements dans l'immobilier résidentiel (PwC, 2011 & 2014). Les statistiques démographiques le confirment. Depuis 2007, la population stambouliote représente en moyenne 18,7% de la population totale de la Turquie et augmente en moyenne de 1,7% chaque année (Tableau 14). En 2021, la population d'Istanbul est estimée à 15,8 millions d'habitants et les projections de TÜİK annoncent 16,7 millions en 2025. Depuis 2001, cela coïncide avec la plus forte baisse, sauf entre 2019 et 2020 où l'on enregistre pour la première fois une baisse de 0,4%. C'est aussi la plus forte baisse enregistrée dans l'ensemble du pays à la même période²²¹. La pandémie du covid 19 est la principale cause de cette tendance. Si l'épidémie a conduit des stambouliotes à s'éloigner d'une métropole dense, la crise économique, accentuée par la crise sanitaire, a aussi affaibli le pouvoir d'achat des citoyens. Avec le développement du travail à domicile, certains décident de quitter la métropole pour s'installer dans des zones rurales²²². D'autres facteurs, comme le manque d'accès à une agriculture de proximité, la saturation des transports en commun, la pollution atmosphérique et des eaux potables et la destruction progressive des espaces verts, ont amené certains stambouliotes à quitter la métropole (Pérouse, et al., 2020). Toutefois, en 2020, la croissance démographique redémarre, mais elle ne rattrape pas les projections de TÜİK réalisées en 2028 dont les estimations prévoyaient 200 000 habitants supplémentaires

²²⁰ Entretien avec le directeur adjoint du développement des affaires et des investissements, promoteur Tahincioğlu, juin 2018.

²²¹ « *Istanbul'un nüfusu bu yüzyılda ilk kez geriledi* » - [« pour la première fois depuis un siècle, la population d'Istanbul a diminué »], *Anadolu Ajansı*, 4/2/2021.

²²² « *Istanbul'un nüfusu azaldı... Pandemi köyden kente göçü tersine mi çeviriyor ?* » - [« La population d'Istanbul a diminué... La pandémie inverse-t-elle la migration du village vers la ville ? »], *Hürriyet*, 19/2/2021.

Tableau 14. Évolution et projection démographique de la Turquie et d'Istanbul de 2007 à 2025

Date	Population (en millions)		Évolution démographique de la Turquie (%/an)	Évolution démographique d'Istanbul (%/an)	Part de la population d'Istanbul (%/an)
	Turquie	Istanbul			
2007	70,6	12,6			17,8
2008	71,5	12,7	1,3	1	17,8
2009	72,6	12,9	1,5	1,7	17,8
2010	73,7	13,3	1,6	2,6	17,8
2011	74,7	13,6	1,4	2,8	18
2012	75,6	13,9	1,2	1,7	18,2
2013	76,7	14,1	1,4	2,2	18,3
2014	77,7	14,3	1,3	1,5	18,5
2015	78,7	14,7	1,3	2	18,5
2016	79,8	14,8	1,4	1	18,6
2017	80,8	15	1,2	1,5	18,5
2018	82	15	1,5	0,3	18,6
2019	83,2	15,5	1,4	3	18,4
2020	83,6	15,5	0,6	-0,4	18,5
2021	84,7	15,8	1,3	2,4	18,7
2022	85,3	15,9	0,7	0,4	18,7
2023	86,9	16,1	1,2	0	18,7
2024	87,8	16,5	1,1	2,5	18,5
2025	87,9	16,7	0	1,2	18,8

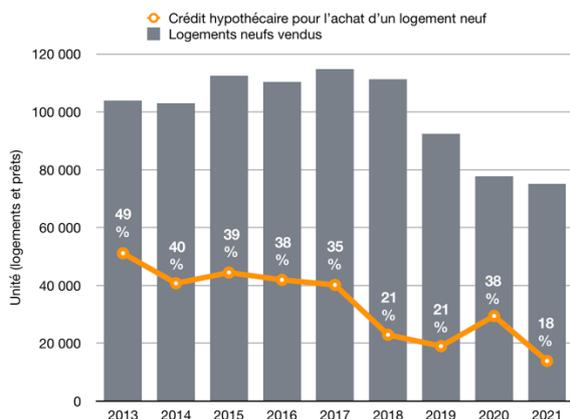
Source : projections démographiques TUIK, 2018, 2022 et 2023

Le revenu des potentiels acheteurs est l'autre argument mobilisé par les promoteurs immobiliers justifiant le ciblage de leur marché résidentiel haut de gamme dans la région d'Istanbul. En effet, c'est à Istanbul que le revenu moyen par habitant est le plus élevé et que les ménages sont le plus à même de pouvoir s'offrir un logement de marque²²³. Les ménages à revenus élevés étant les plus solvables pour obtenir des prêts, ces dernières années ils ont été les premiers à pouvoir bénéficier d'un crédit hypothécaire pour l'achat d'un logement neuf (Coşkun, 2016) ; Orhangazi & Yeldan, 2021). De 2013 à 2017, 40% des logements neufs sont vendus avec un prêt hypothécaire, soit 7 points de plus que la moyenne nationale (Graphique 8 et Graphique 9). Là encore, 2018 est une année charnière puisque les ventes de logements neufs avec un crédit hypothécaire chutent brutalement en 2018, 2019 et 2021. La crise économique, qui s'est traduite par une hausse des taux d'intérêt et une forte inflation, explique cette tendance. L'attribution des prêts hypothécaires pour l'achat d'un logement neuf augmente légèrement en 2020 avec une série de politiques publiques mises en place pour encourager le recours à

²²³ Données statistiques sur le revenu des ménages par département disponibles sur le [site internet](#) de TUIK.

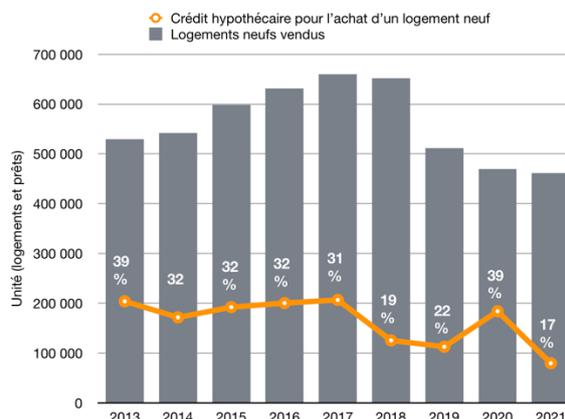
l'emprunt bancaire des ménages. L'ensemble de ces tendances sera plus approfondi dans la suite de ce chapitre.

Graphique 8. Vente de logements neufs avec prêt hypothécaire dans le total des ventes de logements neufs à Istanbul de 2013 à 2021



Données : TUİK, 2022. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

Graphique 9. Vente de logements neufs avec prêt hypothécaire dans le total des ventes de logements neufs en Turquie de 2013 à 2021

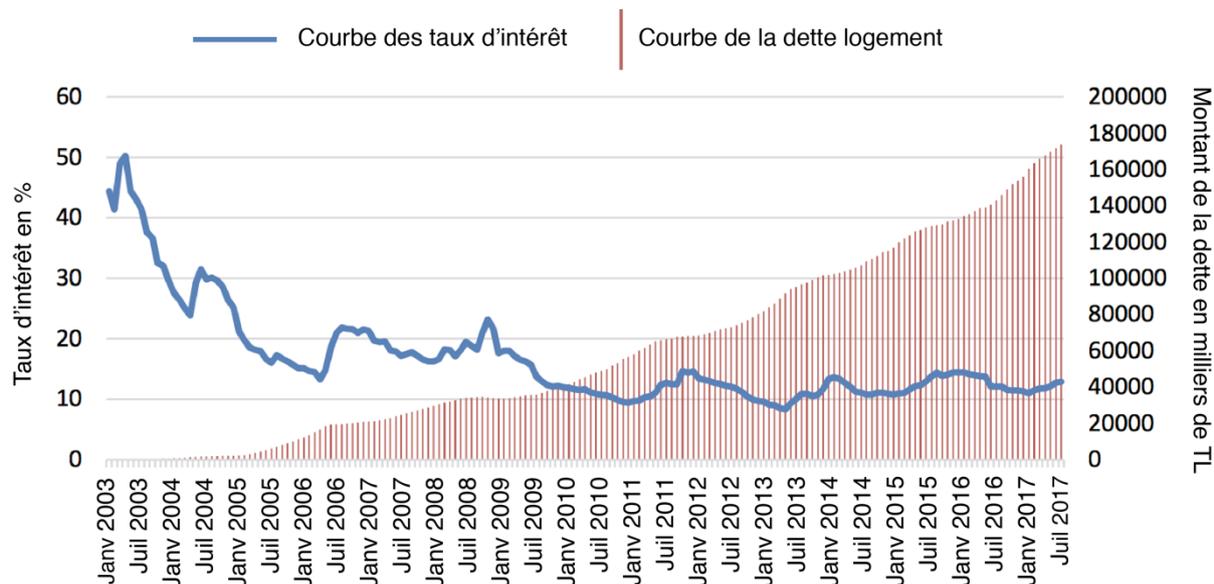


Données : TUİK, 2022. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

Par ailleurs, même si les taux d'intérêt des prêts hypothécaires pour le logement sont les plus élevés d'Europe²²⁴, ils ont largement baissé ces dernières années, passant de 50% en 2003 à environ 10% par an depuis 2010 (Graphique 10). La baisse des taux d'intérêt a permis d'élargir l'attribution des prêts hypothécaires aux ménages. D'après les données de l'Agence turque de Régulation et de Surveillance Bancaire (*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu – BDDK*), le montant de la dette des ménages pour le logement passe ainsi de 34 milliards de ₺ en janvier 2009, à 174 milliards ₺ en 2017 et à 299 milliards de ₺ en 2021, si bien que le montant des crédits logement arrive en seconde position, après les prêts accordés pour d'autres besoins (Graphique 10 et Graphique 11). L'introduction de la loi n°5582 sur le système de financement du logement, votée en 2007, contribue à faire augmenter l'octroi des crédits logement car elle autorise les banques commerciales à attribuer des prêts hypothécaires aux ménages pour l'achat d'un logement (Turguttopbaş & Erdal, 2016). Jusqu'à cette date, cette pratique est réservée aux banques publiques (Emlak Bank et Ziraat Bankası) et à la banque des *vakıf* (Vakıfbank) (Türel & Koç, 2015).

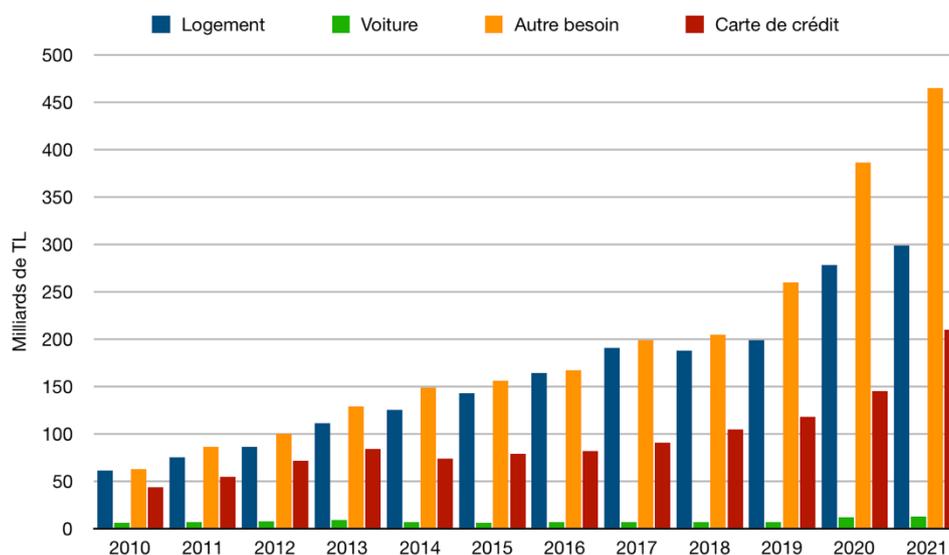
²²⁴ Selon les données HypoStat de 2021, la moyenne des taux d'intérêts en Turquie pour les prêts au logement est de 13,3% entre 2009 et 2020, alors qu'elle est de 2,6% pour la France sur la même période. De façon générale, hormis la Hongrie et la Russie, les taux d'intérêts pour le crédit logement des pays européens varient entre 1% et 7% entre 2009 et 2020 et de 9,7% à 17,8% pour la Turquie à la même période (HypoStat, 2021).

Graphique 10. Montant de la dette des crédits logement en Turquie par rapport au pourcentage des taux d'intérêt de 2003 à 2007



Source : Yildirim, 2017, p. 15

Graphique 11. Développement du crédit immobilier en Turquie de 2010 à 2011



Données : BDDK, 2017 & 2022. Réalisation : F. Hervet, janvier 2022

Enfin, les promoteurs immobiliers misent énormément sur le risque sismique pour trouver des ménages soucieux de vivre dans des logements conformes aux normes parasismiques. C'est le constat fait par l'agence Akademetre²²⁵ dans son rapport sur les consommateurs des logements

²²⁵ GYODER appelait le 28 février 2018 tous les professionnels de l'immobilier résidentiel à venir assister à la présentation de leur rapport sur « l'avenir du logement à Istanbul ». L'agence Akademetre est venue présenter ses données au sujet de « ce qu'attendent les ménages d'un logement de marque ». Si l'agence n'a pas révélé le nombre de

de marque. La moitié des personnes interrogées pour l'étude « s'inquiète » d'un nouveau séisme à Istanbul et déclare vouloir acheter un logement de marque pour vivre à l'abri du risque sismique. Pour rappel, les études réalisées en 2002 par l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA) prévoient un risque sismique de magnitude 7,5 sur l'échelle de Richter à Istanbul. Selon l'agence, ce séisme provoquerait la destruction de 51 447 bâtiments et menacerait la vie de 182 527 stambouliotes. Compte tenu de la qualité du sol, du bâti et de la densité, 11 arrondissements sont particulièrement exposés à ce risque (JICA, 2002)²²⁶. L'association de renforcement face au séisme (*Deprem Güçlendirme Derneği* - DEGÜDER) estime quant à elle à 2 millions le nombre de logements ne respectant pas les normes parasismiques à Istanbul²²⁷.

1.2. Une offre de logements trop importante ?

Les données sur les dépôts de permis de construire pour le logement montrent que les chantiers augmentent à partir de 2004. En effet, c'est l'année où le gouvernement adopte la loi n°5366 sur la PTU (Tableau 15). Entre 2003 et 2004, on note une augmentation de 111% des permis de construire pour la mise en construction de logements à Istanbul. La crise économique de 2008 affecte la production de logements qui baisse de 17 points l'année suivante. Istanbul reste toutefois le marché résidentiel le plus important de Turquie et totalise en moyenne 20,5% des permis de construire totaux du pays entre 2002 et 2021, loin devant Ankara (9,4%) et Izmir (5,4%)²²⁸

personnes interrogées, son échantillon est le suivant : 30,8% sont célibataires, 65% sont mariés, 4,2% sont répertoriés dans « autres ».

²²⁶ Adalar, Avcılar, Bahçelievler, Bakırköy, Bayrampaşa, Eminönü, Fatih, Güngören, Küçükçekmece et Zeytinburnu (JICA, 2020)

²²⁷ « *Istanbul'da 2 milyon riskli konut var* » - [« Deux millions de logements à risque à Istanbul »], [Cumhuriyet](#), 22/11/2019.

²²⁸ Données sur les permis de construire de 2008 à 2022 sur le site internet de [TUİK](#).

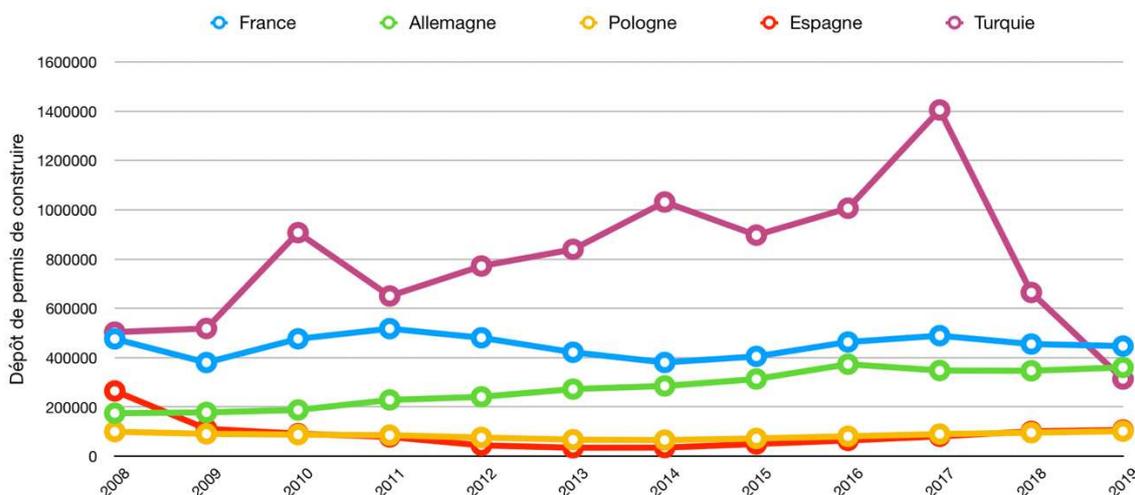
Tableau 15. Nombre de permis de construire (PC) déposés entre 2002 et 2017 par unité de logement en Turquie et à Istanbul

	PC déposés dans l'ensemble de la Turquie	PC déposés pour la ville d'Istanbul	% de PC déposés à Istanbul dans la totalité du pays	Évolution des PC en Turquie (%)	Évolution des PC à Istanbul (%)
2002	161 920	19 932	12,3		
2003	202 854	30 835	15,2	25,3	54,7
2004	330 446	65 198	19,7	62,9	111,4
2005	546 618	126 246	23,1	65,4	93,6
2006	600 387	129 920	21,6	9,8	2,9
2007	584 955	153 951	26,3	-2,6	18,5
2008	503 565	127 267	25,3	-13,9	-17,3
2009	518 475	105 502	20,3	3,0	-17,1
2010	907 451	138 728	15,3	75,0	31,5
2011	650 127	147 862	22,7	-28,4	6,6
2012	771 878	174 653	22,6	18,7	18,1
2013	839 630	167 305	19,9	8,8	-4,2
2014	1 031 754	219 476	21,3	22,9	31,2
2015	897 230	200 981	22,4	-13,0	-8,4
2016	1 006 650	217 069	21,6	12,2	8,0
2017	1 405 447	270 345	19,2	39,6	24,5
2018	669 165	83 421	12,5	-52,4	-69,1
2019	319 720	47 604	14,9	-52,2	-42,9
2020	555 337	70 590	12,7	73,7	48,3
2021	709 936	110 285	15,5	27,8	56,2

Source : TUİK, 2022

Depuis les années 2010, la Turquie possède aussi le plus grand marché résidentiel d'Europe, en matière de logements en construction, de logements achevés ou de logements vendus. C'est ce que révèlent les données du Conseil européen des obligations garanties, HypoStat (2020, 2021). Le Graphique 12 montre que depuis 2008, et jusqu'en 2018, la Turquie est le pays qui dépose annuellement le plus de PC, loin devant la France et l'Allemagne, respectivement deuxième et troisième du classement. (HypoStat, 2020). En 2017, la Turquie enregistre même un nombre record avec 1,2 million de permis de construire déposés (Tableau 15 et Graphique 12).

Graphique 12. Les 5 pays européens ayant déposé le plus de permis de construire entre 2008 et 2019

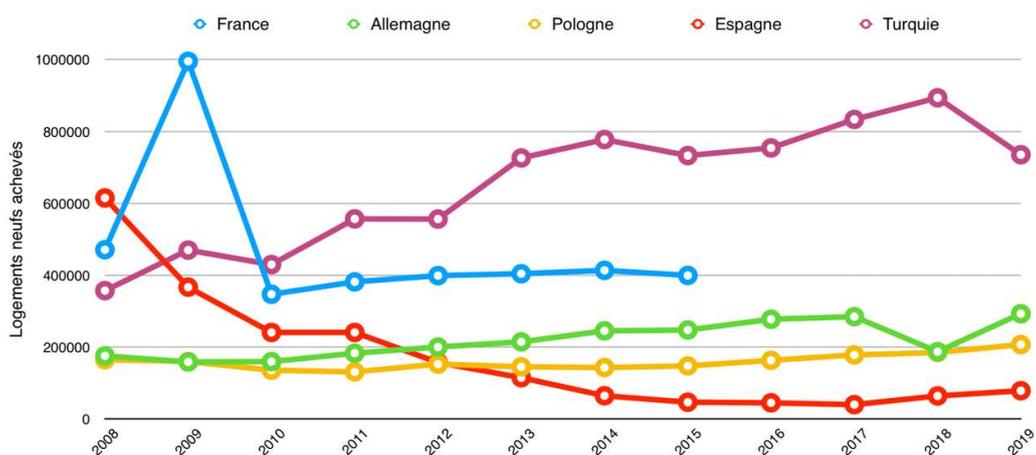


Données : HypoStat, 2020. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

Concernant la production de logement neufs achevés, la Turquie est aussi en tête du classement HypoStat, du moins à partir de 2011. Jusqu'en 2019, 6,56 millions de logements neufs sont livrés (

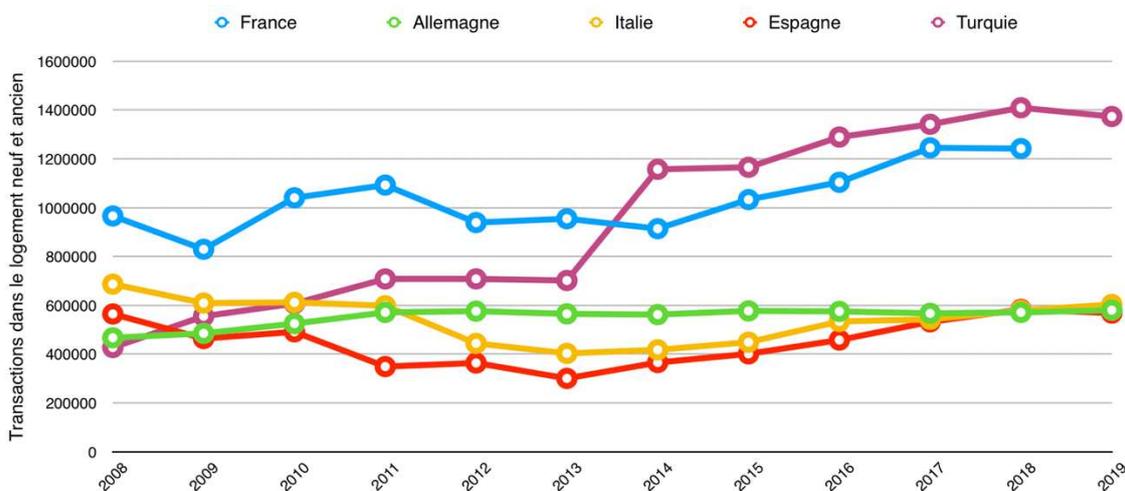
Graphique 13). Il en va de même pour le nombre de transactions réalisées dans l'immobilier résidentiel neuf et ancien où la Turquie dépasse pour la première fois en 2013 le niveau de la France. Entre 2008 et 2019, plus de 1,2 milliard de transactions immobilières sont réalisées (Graphique 14).

Graphique 13. Les 5 plus grands marchés européens en termes de logements neufs dont la construction est achevée annuellement entre 2008 et 2019



Données : HypoStat, 2020. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

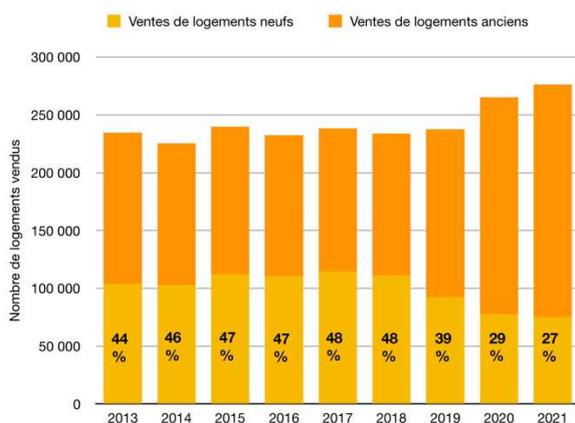
Graphique 14. Les 5 plus grands marchés européens en termes de transactions immobilières dans le neuf et l'ancien entre 2008 et 2019



Données : HypoStat, 2020. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

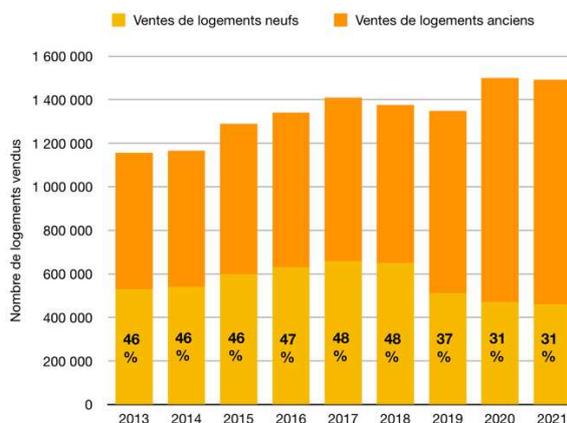
C'est seulement à partir de 2013 que TUIK distingue les logements vendus pour la « première fois », des logements vendus en « deuxième main ». Jusqu'en 2018, presque un logement sur deux vendus est neuf, que ce soit à Istanbul, avec environ 100 000 logements neufs vendus annuellement, ou dans l'ensemble du pays, où l'on enregistre entre 550 000 et 650 000 transactions immobilières dans le marché du logement neuf (Graphique 15 et Graphique 16). À Istanbul, comme à l'échelle de la Turquie, la vente de logement neuf est relativement élevée mais baisse progressivement à partir de 2018.

Graphique 15. Vente de logements neufs et anciens à Istanbul de 2013 à 2021



Données : TUIK, 2022. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

Graphique 16. Vente de logements neufs et anciens en Turquie de 2013 à 2021



Données : TUIK, 2022. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

Pour cause, la crise économique qui touche le pays depuis cette date a lourdement affecté le secteur de l'immobilier résidentiel. L'inflation a provoqué une augmentation des coûts de construction dont la hausse s'est répercutée sur le prix des logements neufs à vendre.

2. La crise économique de 2018 : vers la fin d'un modèle de croissance économique basé sur la construction et la valorisation foncière ?

Le chapitre précédant a montré comment, au début des années 2010, Istanbul figurait au premier rang des métropoles où l'investissement immobilier résidentiel est considéré comme attractif selon les différents cabinets d'audit. La PTU, la construction des mégaprojets de transport, la croissance économique et démographique ont été des critères de taille pour assurer de bons retours sur investissement dans le logement de marque. Cependant, à partir de 2016, les évaluations des différents cabinets d'audit internationaux notent très négativement le marché résidentiel stambouliote, à commencer par le rapport ETRE publié par PwC qui qualifie Istanbul de « *no-go-zone* » en termes de placements immobiliers (PwC, 2020). Pour cause, l'instabilité de la politique intérieure et l'économie chancelante de la Turquie font chuter la valeur de la livre turque qui rendent négatifs les rendements locatifs dans l'immobilier commercial, de bureau et résidentiel. Dans le marché du logement tout particulièrement, le rapport souligne que les « promoteurs se concentrent sur l'élimination du stock existant », afin de limiter la vacance (PwC, 2020, p. 71).

Le modèle de croissance économique turque, basé sur l'afflux continu de capitaux étrangers et centré sur le boom de la construction, a été un élément déclencheur de la crise économique survenue en 2018 (Orhangazi & Yeldan, 2021). Le marché de l'immobilier résidentiel neuf est profondément touché par cette crise. Pourtant, en dépit d'une surproduction de logements de marque, le gouvernement continue d'ouvrir à l'urbanisme le domaine public pour les résidences de luxe. Par conséquent, cette partie a pour objectif de montrer les défaillances économiques du marché des logements de marque et ses conséquences sur la crise économique de 2018 et vice-versa. Les résultats apportés permettront de comprendre si le PREF vise à répondre à une demande de logement ou au modèle de croissance économique basé sur la construction.

2.1. La crise de 2018 : le résultat d'une croissance économique portée par le secteur de la construction

Au second semestre de l'année 2018, la Turquie entre en récession économique. La valeur de la livre turque baisse de 35% par rapport au dollar états-unien et l'inflation augmente.

L'endettement des ménages culmine, surtout avec la hausse des taux d'intérêt. Plusieurs entreprises privées turques font faillite. Le chômage touche 25% de la population, surtout les jeunes, même avec un niveau d'étude élevé. Les choix politiques d'Erdoğan pour afficher coûte que coûte une croissance positive du PIB, couplés à l'instabilité de son régime politique, sont les principaux vecteurs de la crise économique. À partir de 2013, des économistes présentent déjà l'arrivée d'une crise. La FED (Réserve fédérale des États-Unis) annonce vouloir réduire ses injections de liquidités dans un contexte politique déjà instable (Orhangazi & Yeldan, 2021). Les manifestations du parc Gezi en 2013 contre le pouvoir en place donnent une image négative de la Turquie auprès des investisseurs étrangers. Toutefois, les banques étrangères continuent de fournir des liquidités, ce qui aide le gouvernement de Recep Tayyip Erdoğan à maintenir une stabilité économique dans le pays. Le coup d'État manqué en juillet 2016 intensifie les effets de la crise qui vient. Pour limiter l'impact de la hausse des taux d'intérêt sur l'économie, les banques publiques distribuent massivement des crédits aux entreprises et proposent des facilités de paiement (des prêts échelonnés sur trois ans, avec des taux d'intérêt bas, sans remboursement la première année). Cette initiative s'est avérée stratégique à la veille du référendum de 2017 pour que le gouvernement obtienne l'adhésion des chefs des petites et moyennes entreprises à l'adoption d'un régime présidentiel (Akçay & Güngen, 2019). Même si l'AKP essaye de maintenir à la baisse les taux d'intérêt, ils augmentent à partir de 2017. La victoire de l'AKP en juin 2018 aux élections présidentielle et parlementaire affecte encore plus la situation économique du pays. La livre continue de se déprécier et le PIB affiche une croissance nulle au deuxième trimestre. Pour faire face, les ménages turcs placent leurs épargnes en devises étrangères. En 2018, ce montant représente 17,4 milliards de dollars (*Ibidem*). Ce phénomène accentue la dévaluation de la livre turque et fait ralentir les entrées de capitaux étrangers. Avant les élections municipales de mars 2019, l'AKP lance un programme de « rééquilibrage économique » qui s'opère en trois temps (*Ibidem*) :

- La stabilisation de la livre turque par l'augmentation des taux d'intérêt et l'annonce d'un « Nouveau Programme Économique » pour réduire les dépenses publiques et augmenter les exportations et le PIB ;
- La mise en place d'un plan de restructuration de la dette des entreprises privées dans le secteur de l'énergie, des transports et de la construction. Les banques publiques titrisent les prêts au logement ;
- La réduction temporaire des impôts dans les secteurs en difficulté économique (automobile, ameublement et électroménager).

La crise économique de 2018 affecte directement le secteur de la construction qui dépend jusqu'à cette date fortement des crédits bon marché (Orhangazi & Yeldan, 2021). L'augmentation des taux d'intérêt, cumulée à l'augmentation des coûts de construction fragilise

profondément le secteur de la promotion immobilière. Cette situation explique la diminution des chantiers de construction à partir de 2018. Comme le prix des matériaux de construction et le coût de la main-d'œuvre dans le BTP augmentent avec la dévaluation de la livre turque, les risques financiers sont devenus plus importants pour les opérateurs. Plusieurs opérateurs privés engagés avec des entreprises publiques dans des projets de transformation urbaine abandonnent les chantiers de construction à cause de l'explosion des dépenses, dans un contexte où les ménages rencontrent, quant à eux, des difficultés à acheter des logements neufs. Dans l'arrondissement de Gaziosmanpaşa par exemple, TOKİ, KİPTAŞ et GOPAŞ, l'entreprise de construction de la municipalité locale, sont contraints de poursuivre les projets immobiliers inachevés des promoteurs privés. Comme les ventes de logements ne décollent pas, ces entreprises publiques revoient à la baisse les densités pour fournir seulement un logement aux ménages qui avaient déjà acheté un bien dans l'opération²²⁹.

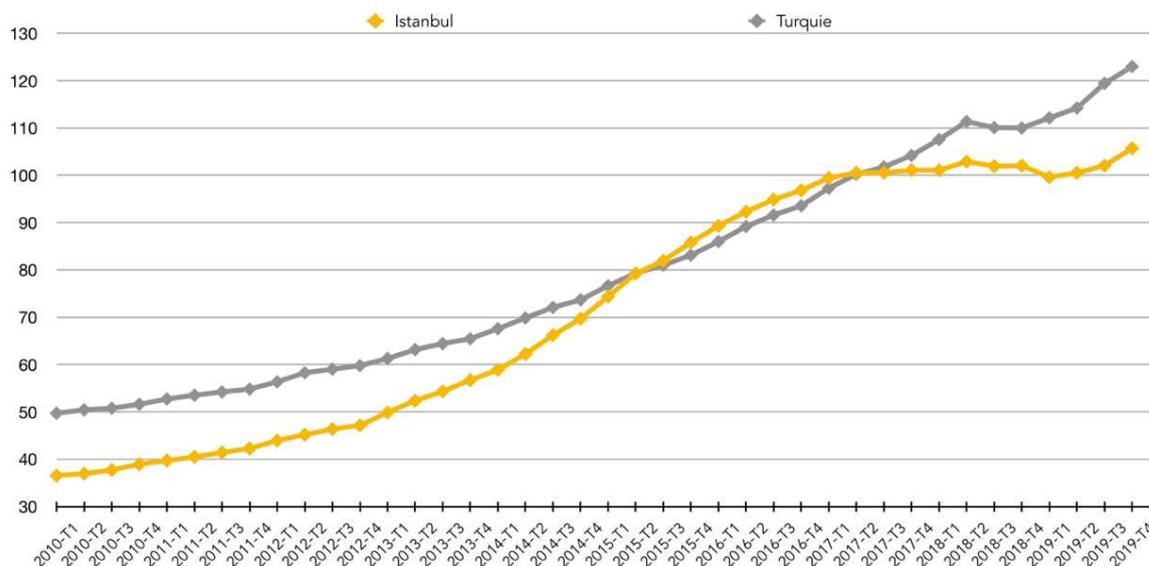
2.2. L'éclatement de la bulle immobilière : révélateur d'une offre de logements neufs excédentaire ?

De 2013 à 2017, la construction de logements à Istanbul dépasse d'environ 48% le nombre de ventes réalisées dans le marché neuf de l'immobilier résidentiel²³⁰. Depuis 2010 le prix des logements (neufs et anciens) ne cesse d'augmenter, comme l'indique l'indice du prix des logements formulé par la banque centrale de la république de Turquie (*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası* - TCMB) (Graphique 17).

²²⁹ Pour aller plus loin, voir le compte rendu de l'excursion urbaine de juin 2019 sur le quartier de Fevzi Çakmak à Gaziosmanpaşa et publié sur le site de l'[OUI](#).

²³⁰ Données sur les permis de construire et la vente (première main) de logement sur le site internet de [TUİK](#).

Graphique 17. Indice hédonique du prix des logements à Istanbul et en Turquie par trimestre de 2010 à 2019 (2017 =100)



Données : TCMB, 2020a. Réalisation : F. Hervet, mai, 2020

Dans le même temps, comme nous l'expliquait Arif Bayraktar²³¹, la diminution du nombre de propriétaires est l'indicateur d'un déséquilibre entre les besoins réels de la demande de logement, plutôt du côté des classes moyennes et moyennes inférieures, et l'offre de logement disponible, principalement tournée vers les classes moyennes supérieures et classes supérieures. Avec l'augmentation du prix des logements à l'achat, le taux de ménages disposant d'un crédit logement impayé augmente fortement, de 2,1% en 2003 à 10% en 2016 (Ceritoğlu, 2017). Dans le locatif, l'augmentation du prix des logements provoque l'augmentation du nombre de personnes contraintes de se loger chez un proche : 5,3% en 2003, puis 13,7% en 2014 (*Ibidem*). Du côté des classes supérieures, le phénomène est inversé, le ratio de ménages disposant d'une résidence secondaire est passé de 5,8% en 2003 à 9% en 2016 (*Ibidem*).

Işıl Erol a été l'une des premières économistes en 2015 à s'interroger sur l'éclatement futur d'une « bulle immobilière », notamment en raison d'une forte augmentation du prix des logements et de l'emballlement de certains acheteurs voulant anticiper cette hausse (Erol, 2015). D'autres économistes confirment son hypothèse quant à l'existence d'une bulle immobilière en Turquie, du moins sur la période de 2007 à 2014 (Coşkun et al., 2020). Les causes d'une bulle immobilière sont multiples. Elle peut survenir lorsque des politiques monétaires ont tendance à faire baisser les taux d'intérêt pour accroître l'emprunt hypothécaire, notamment aux consommateurs les moins solvables (Levitin & Wachter, 2011). La bulle immobilière peut

²³¹ Entretien avec Arif Bayraktar, directeur et consultant KIMIZ KIMIZ, juin 2018

naître également d'une demande excessive de logements de la part des ménages et des investisseurs, persuadés que les prix augmenteront davantage dans le futur, ce qui a donc tendance à faire grimper les prix (Brunnermeier & Julliard, 2008). Ce phénomène entraîne ainsi une explosion de l'offre de logement, et *de facto* une baisse importante des prix, alors que le nombre d'acheteurs intéressés est en réalité limité (Glaeser et al., 2008).

Même si à ce jour il n'existe aucune donnée fiable sur le stock de logements habités et vacants à Istanbul, l'hypothèse d'une surproduction de logement, et tout particulièrement de logements de marque, a commencé à émerger dans le débat public. En juillet 2018, *Endeksa* publie une étude révélant que 221 770 logements sont en attente d'être vendus²³². En octobre 2019, un article d'une revue spécialisée sur l'immobilier signale que le stock de logements invendus s'évaluerait à 1 million de logements²³³. Deux ans plus tard, selon une étude de l'Agence de Planification d'Istanbul de l'İBB (*Istanbul Planlama Ajansı – IPA*), la vacance concernerait 1,8 millions de logements²³⁴. À partir de 2018, de nouvelles études scientifiques sur la question sont conduites. Bien qu'elles révèlent que le marché de l'immobilier turc a connu une augmentation du prix des logements sur la période 2010-2017, rien ne permet d'affirmer la présence d'une bulle sur cette période (Duran & Özdoğan, 2020 ; İskenderoğlu & Akdağ, 2019). Compte tenu de la baisse spectaculaire des prêts hypothécaires et de la hausse du prix du logement survenues à partir de 2017, Coşkun & Pitros (2022) précisent que la bulle immobilière aurait finalement éclaté en 2018, en même temps que l'entrée en récession de l'économie turque. Finalement, ce détour réflexif sur la présence éventuelle d'une bulle immobilière, ou tout simplement d'une production excédentaire de l'offre résidentielle, pose question. Comment expliquer que le gouvernement ait massivement privatisé les terrains publics d'Istanbul pour la production de logement haut de gamme, alors que le marché de l'immobilier résidentiel rencontra et rencontre encore des difficultés ?

Conclusion. L'émergence des logements de marque répond-elle à une demande ?

Cette partie se donnait pour but d'analyser les conditions de l'offre et de la demande de logements en Turquie et à Istanbul dans le but de répondre à la question suivante : le marché des logements de marque est-il basé sur l'offre ou la demande ? En comparant les données

²³² « *Istanbul'da 221 bin konut satılmayı bekliyor* », [« À Istanbul, 221 000 logements attendent d'être vendus »], *Endeksa*, 20/7/2018.

²³³ « *Istanbul'da Konut Stoku Patlamak Üzere ! 1 Milyon Konut Elde Kaldı* », [« À Istanbul, le parc immobilier est sur le point d'exploser ! 1 million de logements sont invendus »], *Emlak365.com*, 20/10/19

²³⁴ « *Istanbul Büyükşehir Belediyesi'nden konut raporu: TOKİ'nin ürettiği 51 bin dairenin sadece 678'i alt gelir grubuna yönelik* » [« Rapport sur le logement de l'İBB : seuls 678 des 51 000 logements construits par TOKİ sont destinés au groupe à faible revenu »], *T24*, 16/7/2021.

statistiques de la production et de la vente de logements (neufs et anciens) à Istanbul entre 2010 et 2019, nous retenons les résultats suivants :

- Entre 2013 et 2017 le nombre de logements neufs construits est en moyenne deux fois plus important que le nombre de logements achetés, et ce décalage tend à se rééquilibrer à partir de 2018 ;
- Jusqu'en 2018, les logements neufs constituaient la moitié des ventes de logements, alors qu'à partir de 2019, les logements neufs ne représentent plus qu'un tiers des ventes.

Le secteur des logements de marque est fortement affecté par la crise de 2018, puisque les ventes de logements neufs diminuent et que les coûts de construction pour les opérateurs augmentent. La partie suivante montre comment la coalition de croissance de la production des logements de marque adopte une série de mesures pour stimuler le marché de l'immobilier, par exemple pour aider les ménages à emprunter et favoriser l'entrée d'investissements étrangers dans le logement de marque. Ces mesures sont aussi indispensables pour garantir la réussite du PREF, c'est-à-dire maintenir un écoulement des ventes de chaque opération tout en assurant des prix de l'immobilier élevé.

II. La création d'un marché résidentiel de luxe soutenu par la coalition de croissance, la marque et les outils pour favoriser l'investissement immobilier

Avec la construction annuelle de 1,4 million de logements en 2017, l'industrie de l'immobilier résidentiel tient un rôle important dans le secteur de la construction en Turquie. L'industrie des logements de marque par exemple permet à différents types d'acteurs (grandes sociétés de promotion immobilière, entreprises de construction, sociétés d'aménagement paysagers, agences immobilières, etc.) de développer leurs activités, surtout s'ils ont l'opportunité de remporter un contrat public pour réaliser des projets immobiliers à grande échelle. Pour les acteurs publics, la production de logements de marque a plusieurs intérêts. Elle valorise le foncier public dans le cadre du PREF et fait fonctionner toute une économie de la construction. Avec ces projets immobiliers, acteurs publics et privés du logement de marque génèrent aussi des recettes. Cette coalition du logement de marque trouve donc un intérêt commun dans la promotion de ce nouveau modèle résidentiel. Toutefois, comme nous venons de le démontrer, le marché de l'immobilier résidentiel rencontre quelques difficultés. En récoltant des données à partir d'entretiens avec les acteurs de l'immobilier, mais aussi dans le cadre d'observations réalisées dans les salons de l'immobilier ainsi que dans les conférences organisées par les associations de lobby du logement, cette seconde partie montre comment les acteurs privés ont

innové leurs stratégies de marketing pour vendre les logements de luxe, en en faisant une marque. De leur côté, les acteurs publics ont dû soutenir la demande, d'une part en aidant les ménages à acheter des logements grâce à la baisse des taux d'intérêt proposés par les banques publiques, d'autres part, en facilitant l'achat de logements pour les investisseurs étrangers.

1. Une coalition de croissance soutenue par le public

Cette sous partie dresse d'abord un état des lieux des liens étroits qui unissent les acteurs privés de la construction et les membres du gouvernement de l'AKP, afin de mieux comprendre comment s'est formalisée la coalition de croissance impliquée dans la promotion des logements de marque. Leur intérêt commun réside dans la mise en chantier de la ville et plus particulièrement la production de logements haut de gamme (Dormois, 2008). En Turquie, l'État-AKP est au cœur de cette coalition de croissance (Buğra & Savaşkan, 2014). Il modifie l'action publique urbaine pour élargir les possibilités de construction (centralisation des décisions, mobilisation des terrains publics, modification des plans urbains) et adopte de nouvelles mesures pour dynamiser l'écoulement des ventes de logements (Yankaya, 2017). Parallèlement, le gouvernement de l'AKP attribue exclusivement les contrats publics aux acteurs privés affichant leur loyauté au parti, aussi bien dans la construction que dans d'autres secteurs d'activités²³⁵. Plusieurs recherches analysent les mécanismes de cette coalition de croissance en faveur de la construction. Ces acteurs privés sont membres d'organisations patronales, soutenant les valeurs conservatrices, voire religieuses, du parti (Atasoy, 2009 ; Karatepe, 2016 ; Yankaya, 2017). Pour certains d'entre eux, ils font partie des « tigres anatoliens », des petites entreprises originaires de province, souvent peu qualifiées au départ, mais ayant l'énorme avantage d'avoir la confiance des membres du parti (Massicard, 2014). D'autres sont de riches hommes d'affaires influents qui ont toujours su garder des liens forts avec le gouvernement en place (Buğra & Savaşkan, 2014 ; Yalçintan & Thornley, 2007). En développant avec précision ces interactions, sans pour autant se concentrer uniquement sur le secteur du logement, ces études soulignent l'existence d'une coalition d'acteurs publics et privés partageant l'objectif commun de soutenir la croissance urbaine pour générer des recettes à partager.

²³⁵ L'ensemble de ces relations entre les institutions gouvernementales et les entreprises privées ont été cartographiées par le collectif « Networks of Dispossession », accessible [en ligne](#). Le collectif a analysé 393 projets, 433 entreprises et 45 institutions publiques pour élaborer les milliers de connexions qui les unissent.

1.1. Des liens forts entre les acteurs privés du secteur de la construction et le gouvernement de l'AKP

L'État est l'acteur central de cette coalition de croissance grâce à la possession du foncier public qu'il privatise au profit des sociétés privées pour réaliser des projets immobiliers, mégaprojets industriels et de transport (Erdi, 2017). Les entreprises turques associées aux groupes patronaux TÜSIAD, MÜSIAD et TÜSKON, dont le but est de promouvoir l'entrepreneuriat privé en Turquie et à l'étranger, sont les premières à bénéficier de contrats et de terrains publics grâce à leur proximité avec le parti AKP (Gürakar & Bircan, 2016). TÜSIAD est créé en 1971 et promeut des « réformes sociales et politiques, concernant les droits culturels des minorités, la liberté de pensée et la liberté de la presse, la diminution du rôle politique de l'armée, l'éducation nationale et le système judiciaire » (Serdaroğlu, 2009, p. 2). Alors qu'au début de son mandat l'AKP soutient l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, le parti a pu trouver dans TÜSIAD un relais d'opinion majeur partageant les mêmes convictions politiques. Ainsi, entre 2002 et 2007, 80% des privatisations sont accordées à 13 entreprises, quasiment toutes ralliées à TÜSIAD. Des entreprises comme Koç, Sabancı ou Doğan obtiennent alors des terrains publics ouverts à l'urbanisme (Yankaya, 2017). Cependant, les liens se dégradent quand TÜSIAD dénonce le non-respect de l'AKP vis à vis des principes de laïcité et les violences policières lors des manifestations de Gezi en mai 2013. Cet éloignement profite à MÜSIAD, l'autre grande association patronale qui représente 60 000 petites et moyennes entreprises depuis sa création en 1990. Elle regroupe des jeunes entrepreneurs qui se sont appuyés sur « leur connexion politique avec les élites gouvernementales pro-business (...) en valorisant leur rapport militant à l'islam dans un contexte politique favorable » et reprend « à son compte les protestations moralisantes portées par les partis de l'islam politique concernant l'inégale répartition des richesses entre les grandes villes et les provinces », en opposition avec les élites occidentales des villes que représente par exemple TÜSIAD (*Ibidem*, p. 39-40). MÜSIAD, qui a gagné la confiance de l'AKP, profite de plus en plus du marché des privatisations et bénéficie de contrats de services aux municipalités et de projets d'urbanisme. Entre 2002 et 2007 par exemple, les 36 entreprises ayant remporté les contrats de TOKİ, d'une valeur oscillant entre 20 et 141,5 millions d'euros, font partie pour l'essentiel de MÜSIAD (*Ibidem*). Enfin TÜSKON, la confédération des hommes d'affaires et des industriels de Turquie, formellement créée en 2005, est longtemps restée proche du mouvement islamique Gülen²³⁶, notamment pour le développement d'activités éducatives à l'étranger. Elle bénéficie des plus grandes parts de contrats publics de TOKİ, pour la construction de logements et de projets d'aménagement, jusqu'à ce que le schisme s'opère avec l'AKP en 2013 (*Ibidem*).

²³⁶ Voir la note de bas de page 57 du chapitre 2 pour plus d'information.

Avec la maîtrise du foncier public et son rôle de maître d'ouvrage dans la conduite de projet, TOKİ s'est formé un réseau de collaborateurs restreint, mais de confiance. Entre 2002 et 2007 par exemple, sur les 70 000 entreprises de construction aptes à prétendre aux appels d'offres de TOKİ, seulement 700 en bénéficient (Massicard, 2014, p. 13). L'AKP favorise des petits et moyens entrepreneurs d'Anatolie, notamment *via* la loi sur les marchés publics de 2002, qui permet à une entreprise remportant un appel d'offre d'avoir recours à la sous-traitance. Cette mesure maintient la survie économique des "tigres d'Anatolie" qui n'avaient jusque-là pas « la taille, l'expérience, les ressources [et] le savoir-faire suffisants pour répondre aux appels d'offre publics » (*Ibidem*, p. 17). Une part importante de ces petites entreprises de construction originaires d'Anatolie, mais aussi de la mer Égée, se sont réunies en 2013 au sein de la confédération des entrepreneurs en construction İMKON créée en 2013. Largement pro-AKP, cette structure, composée de 51 associations de construction et de 120 000 membres, a contesté à plusieurs reprises la concurrence déloyale des géants de la construction, incarnée par des structures associatives comme GYODER et KONUTDER qui selon İMKON ne représentent pas les constructeurs d'Anatolie (Doğru, 2016). Les petites entreprises de construction ont obtenu du gouvernement plusieurs avantages, comme des prêts bancaires avantageux, mais surtout elles ne sont pas soumises à la loi de 2014 sur la protection des consommateurs qui oblige les promoteurs à déposer une garantie bancaire ou de disposer d'une assurance avant tout projet. En effet, la loi exclut les entreprises qui construisent 30 unités ou moins, permettant à l'AKP de conserver sa base électorale au sein des petites sociétés de construction anatoliennes (*Ibidem*).

Certaines de ces petites entreprises sont parvenues à réaliser de gros bénéfices, et donc à s'agrandir, grâce à l'obtention d'importants contrats publics. Par exemple, Ibrahim Çeçen, fondateur d'İçtaş, a remporté le contrat public pour la construction de KMO. Au départ, cet ingénieur diplômé de province démarre ses activités dans les années 1970 et n'a pas vraiment de compétence en matière de construction d'infrastructures. Il commence à remporter une série d'appels d'offres publics beaucoup plus tard : l'achat de l'usine de fabrication de bière dans le centre d'Istanbul, Bomonti, en 2006, la construction d'une marina à Çeşme en 2007, puis le chantier du troisième pont sur le Bosphore en 2008. En 2013, Ibrahim Çeçen est impliqué dans une affaire de corruption qui révèle au grand jour les pratiques clientélistes de l'AKP (Encadré 2). Le promoteur Kuzu Grup connaît une trajectoire similaire. Fondée en 1945, cette société de promotion immobilière voit ses chantiers s'accélérer dans les années 2000. Sur les 400 millions de dollars de recette qu'il engrange en 2008, un quart provient de projets en collaboration avec TOKİ, notamment dans le cadre du PREF (Buğra & Savaşkan, 2014).

Encadré 2. Des pratiques clientélistes dans le secteur de la construction : le cas du marché du troisième aéroport

IC Holding, Cengiz Holding, Kalyon Grup et Limak Holding rassemblent les entreprises de construction éponymes et leurs filiales. Elles remportent le marché du troisième pont mais aussi du troisième aéroport. Sous l'égide de l'AKP, les entreprises de construction Cengiz, Kalyon, Limak, mais aussi Makyol, obtiennent à elles quatre des marchés publics d'une valeur totale de 150 milliards de dollars. En comparaison avec d'autres pays, les quatre entreprises sont classées premières parmi les sociétés privées ayant reçu le plus grand nombre d'appels d'offres de la part d'un même État. Cengiz Holding existe depuis 1987, mais ses activités prennent de l'ampleur à partir des années 2000 quand l'entreprise remporte plusieurs marchés publics pour la distribution d'électricité ou encore l'installation d'une usine d'exploitation minière. En 2016, l'affaire des *Panama Papers* révèle au grand jour que les sociétés écrans du chef de l'entreprise, Mehmet Cengiz, sont hébergées dans des paradis fiscaux. İbrahim Çeçen, patron de IC Holding, dispose de plusieurs filiales. D'abord dans la construction, puisque c'est sa filiale IC İstaç İnşaat qui assure le chantier de KMO et du troisième pont, mais aussi dans le tourisme (construction d'hôtels de luxe), la réalisation d'infrastructures (aéroport, autoroute, port) et l'industrie. İbrahim Çeçen et Mehmet Cengiz sont impliqués dans une affaire majeure de corruption révélée en 2013 au sujet de la vente des médias Sabah-Akşam. Les écoutes téléphoniques dévoilées entre Mehmet Cengiz et les cadres de l'AKP laissent supposer que l'achat de ces médias est une contrepartie pour l'obtention du contrat public de construction du troisième aéroport, remporté par Cengiz, Kolin, Limak et Kalyon, responsables également d'une partie du chantier de KMO.

*Sources : revue de presse*²³⁷

Le secteur de la construction, et tout particulièrement de la promotion immobilière, est devenu un secteur lucratif depuis le début des années 2000, comme en témoigne le nombre important d'entreprises privées qui ont fait le choix de se reconvertir dans l'immobilier (Pérouse, 2013). Eroğlu, initialement entrepreneur dans le textile, se réoriente dans la promotion immobilière et construit le projet « Skyland ». Il s'agit d'un complexe de trois gratte-ciels, (résidentiel, de bureaux et de commerces) dans le quartier actuellement très prisé et entièrement neuf de la vallée Cendere, le long de l'autoroute périphérique. À sa création en 1995, la société İnter İnşaat débute aussi ses activités dans le textile pour se reconvertir dans la construction en 2003 ; tout comme Eczacıbaşı, au départ une entreprise pharmaceutique, qui étend son portefeuille d'activités vers la promotion immobilière. Eczacıbaşı réalise en 2006 le centre commercial Kanyon, destiné à une clientèle aisée et situé à Levent et plus récemment la très en vogue résidence privée Ormanada, à Uskumruköy.

²³⁷ « AKP'nin gözdesi Cengiz-Kolin-Kalyon-Limak: Aldıkları ihaleler 150 milyar dolara yaklaştı » - [« Cengiz-Kolin-Kalyon-Limak, les favoris de l'AKP : les marchés publics leur ont rapportés 150 milliards de dollars »], *Sol*, 26/4/18 et « Cengiz'in Akkuyu'da gizli off-shore pazarlığı » - [« Le marché off-shore secret de Cengiz à Akkuyu »], *Cumhuriyet*, 10/7/2018.

« Havuzda paralar böyle depolandı » - [« Voici comment l'argent était stocké dans la piscine »], *Cumhuriyet*, 7/8/2014.

1.2. La coalition de croissance appliquée au logement de marque

La clef du succès d'un promoteur immobilier est de pouvoir décrocher un contrat public et un terrain public. À ce jour, seule la puissance publique est capable de mobiliser des grandes emprises foncières pour faire naître des projets avec plus de 1 000 logements²³⁸. Aux yeux des futurs acheteurs d'un logement, Emlak Konut est un acteur de confiance. En cas de faillite d'un promoteur, crainte de beaucoup d'acheteurs, Emlak Konut a la responsabilité d'achever le projet²³⁹. Ainsi, parmi les 50 promoteurs ayant collaboré avec Emlak Konut, certains d'entre eux, déjà présents sur le marché résidentiel depuis les années 1990, ont augmenté leur nombre d'opérations et consolidé leur réputation. D'autres sociétés de construction, plus jeunes, ont pu aussi accroître leur visibilité et se faire un nom dans le milieu de la promotion immobilière. C'est tout particulièrement le cas pour les 7 sociétés de promotion immobilière qui se sont réparti jusqu'ici 40% des logements construits en partenariat avec Emlak Konut (Tableau 16).

Tableau 16. Les 7 principaux partenaires d'Emlak Konut pour la construction des logements de marque en PREF

Promoteurs	Nombre de projets en PREF	Nombre d'unités (logements + bureaux + commerces) en PREF	% des unités construits par le promoteur dans le total des unités construits en PREF
Ağaoğlu	5	12 762	12,1
Artaş inşaat	4	6 479	6,2
Cihan inşaat & Konut Yapı	3	3 868	3,7
Dap Yapı	6	4 536	4,3
Makro inşaat	5	2 923	2,8
Tahincioğlu	3	2 921	2,8
Teknik Yapı	4	7 747	7,4

Sources : F. Hervet, juin 2022 (à partir des données des promoteurs et d'Emlak Konut)

Ces entreprises doivent en partie leur ascension à leur collaboration avec TOKİ et Emlak Konut (Erdi, 2017 ; Pérouse, 2013). Ali Ağaoğlu, par exemple, dont les activités débutent dans les années 1990, est de loin le promoteur ayant construit le plus d'unités avec Emlak Konut, mais c'est aussi dans le cadre du PREF qu'il réalise ses plus gros projets avec les résidences *My World Atasehir*, *My Towerland* et puis surtout *Maslak 1453* (Bahadır Türk, 2016). En 2019 et 2020, les bénéfices réalisés par Ağaoğlu font de lui le promoteur immobilier le plus riche de

²³⁸ Entretien avec le directeur adjoint au développement, Tahincioğlu, juin 2018.

²³⁹ Entretien avec le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, janvier, 2018

Turquie²⁴⁰. Ses recettes proviennent essentiellement de sa collaboration avec Emlak Konut puisque 66% des logements construits par le promoteur sont réalisés avec le PREF²⁴¹. Personnage très médiatique, il est aussi connu pour être un proche du pouvoir. Avec d'autres promoteurs immobiliers, il aurait par exemple favorisé l'adoption de la loi n°6302 en 2012, autorisant les étrangers ressortissants de 183 pays à acquérir plus de 2,5 ha de propriété en Turquie, notamment dans le but de permettre à l'investisseur saoudien Abduljawad Holding d'acheter deux tours dans son projet Maslak 1453 (Beaugrand & Yankaya 2016). En 2013, le promoteur est arrêté car soupçonné d'avoir versé des pots de vin pour obtenir un permis de construire et une augmentation des densités pour son projet *Central Park* à Bakırköy²⁴². Relaxé par la justice, l'affaire n'aura pas impacté la poursuite du projet, ni même la vente des 1 155 logements. La survie financière d'autres promoteurs dépend presque exclusivement des partenariats avec Emlak Konut. Tahincioğlu par exemple, qui est devenu en moins de 10 ans une référence dans le secteur des résidences de marque, a réalisé près de 69% de ses logements dans le cadre du PREF et figure au 6^{ème} rang des principaux collaborateurs d'Emlak Konut (voir aussi chapitre 8)²⁴³. Au cours de l'année 2021, le promoteur revendique avoir vendu le plus de logements parmi ses concurrents collaborant avec Emlak Konut²⁴⁴. Enfin, à l'inverse d'Ağaoğlu et de Tahincioğlu, qui bénéficient de plus de 20 ans d'expérience dans la promotion immobilière, DAP a connu une ascension fulgurante dans le milieu, en remportant notamment 6 appels d'offres d'Emlak Konut sur des parcelles publiques particulièrement bien situées à Istanbul. Le patron de DAP, Ziya Yılmaz, livre en 2003 son premier projet de 400 logements sur un terrain privé qu'il a acquis juste après avoir achevé son service militaire. De petit projet en petit projet, il décroche son premier gros contrat avec Emlak Konut en 2014 pour construire *İstmarina*, une résidence de 1 625 logements à Kartal et située au bord de la mer de Marmara (Photographie 8). Il remporte aussi une série d'appels d'offres d'Emlak Konut. L'un porte sur la parcelle du campus universitaire Marmara située à Nişantaşı, quartier dense et central d'Istanbul où le prix du logement figure parmi les plus élevés de la ville. Le projet, nommé Nişantaşı Koru, est de loin le plus luxueux jamais réalisé jusqu'à présent par Emlak Konut. L'autre porte sur un terrain militaire, au bord de l'autoroute périphérique E-80, sur lequel DAP construit 958 logements de marque.

²⁴⁰ « Türkiye'nin En Zengin Müteahhitleri 2020 Listesi Belli Oldu » - [« Révélation de la liste 2020 des promoteurs les plus riches de Turquie »], *İnşaat Deryası*, 9/3/2020

²⁴¹ [Site internet](#) du promoteur rubrique « les projets achevés ».

²⁴² « Ağaoğlu için Erdoğan'a yalvardı » - [« Il a supplié Erdoğan pour Ağaoğlu »], *Cumhuriyet*, 10/9/2014.

²⁴³ [Site internet](#) du promoteur rubrique « les projets achevés ». Voir aussi chapitre 7.

²⁴⁴ « Tahincioğlu yeni yılda 4 yeni proje başlatıyor » - [« Tahincioğlu commence 4 nouveaux projets pour la nouvelle année »], *Fast Company*, 1/5/2022.

Photographie 8. La résidence de marque Istmarina : construite en PREF par Emlak Konut et le promoteur DAP



Source : DAP, juin 2022 : <https://dapyapi.com.tr/istmarina>

Sur 90 projets réalisés par Emlak Konut avec le PREF depuis 2021, 100% des entreprises contractuelles sont turques. En 2010, la société parapublique rencontre un désaccord avec un promoteur immobilier hollandais, *Tulip Real Estate and Development Netherlands B.V.*²⁴⁵. Le PREF date alors de 2006 et porte sur un terrain public situé sans le quartier d'Ispartakule, dans l'arrondissement de Bahçeşehir, à l'ouest de Başakşehir. Il fait partie d'un projet d'ensemble (logements, commerces, équipements et espaces publics) piloté par TOKİ. Comme Tulip B.V rencontre des difficultés financières, l'empêchant de respecter le calendrier fixé par Emlak Konut, ce dernier résilie le contrat en PREF. Tulip B.V engage un recours judiciaire contre l'État turc au tribunal européen car il accuse Emlak Konut de pratiques déloyales et bénéficiant du soutien d'acteurs opérants sous le contrôle de l'État (Italaw, 2015). Le promoteur reproche aussi à Emlak Konut et TOKİ de lui avoir caché les longues procédures administratives liées à la modification du plan de zonage avant la signature du contrat, procédures qui sont responsables du retard du chantier. Tulip B.V exige aussi qu'Emlak Konut lui verse le pourcentage des bénéfices annoncés dans le contrat pour les 1 150 logements déjà financés et vendus par le promoteur. Le tribunal européen conclut que la résiliation du contrat n'est pas imputable à l'État turc. Il ajoute aussi qu'aucunes preuves convaincantes n'indiquent qu'Emlak

²⁴⁵ Tulip BV est une joint-venture :

- *Tulip Gayrimenkul Geliştirme ve Yatırım Sanayi ve Ticaret A.S.* (Tulip I : un outil d'investissement local du groupe Van Herk et Meyer Benitah) qui détient 75% du capital de l'entreprise.
- Tulip J.V qui réunit trois firmes turques locales : FMS Mimarlık Ltd. ; Mertkan İnşaat Ltd Sti. (Mertkan), and İlci İnşaat A.S. qui détient 25% du capital de l'entreprise.

Van Herk et Meyer Benitah décident d'investir dans des projets en Turquie après avoir été invités plusieurs fois en 2005 et 2006 par des responsables du gouvernement. Ils ont notamment rencontré Egemen Bağış, collaborateur de Recep Tayyip Erdoğan lorsqu'il était Premier ministre, et négociateur en chef pour l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Source : ITALW, 2015) (*international centre for settlement of investment disputes*, centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements).

Konut ait bénéficié de largesses de l'État. La société parapublique était dans son droit de résilier le contrat en PREF pour non-respect des délais. Depuis cette affaire, Emlak Konut n'a confié aucun projet à des promoteurs étrangers.

Les promoteurs nationaux que nous venons de présenter sont membres de l'association des investisseurs immobiliers (GYODER) dont la mission est de faire valoir les intérêts de la profession auprès des pouvoirs publics. Créée en 1999, GYODER, réunit aussi d'autres acteurs, comme des banques, des bureaux d'études et des cabinets d'audit. Forte de plus de 150 adhérents, elle produit des rapports sur le marché immobilier mais elle anime surtout des événements pour favoriser les échanges entre les acteurs publics et privés. Elle coordonne par exemple l'organisation du festival MIPIM, où il est de coutume que des institutions publiques (TOKİ, Emlak Konut, le MEU, le ministère des Finances) se joignent aux entrepreneurs turcs pour faire la promotion des projets immobiliers. Elle organise d'autres événements (nous avons participé à deux d'entre eux) pour faire rencontrer et débattre les acteurs de la profession sur les questions immobilières. Conférences, sommets, réunions de travail sont l'occasion de rappeler les bienfaits de la PTU et de montrer une image sécurisée et positive du marché immobilier turc, et ce malgré les difficiles contextes politiques et économiques. Les adhérents à GYODER sont surtout des grandes sociétés de promotion immobilière travaillant avec les institutions publiques, dans le cadre du PREF ou de projets de transformation urbaine. Par conséquent, la fonction de GYODER apparaît davantage comme un levier de promotions des projets réalisés en PREF, à l'échelle nationale et internationale. Son conseil d'administration a été composé de proches du pouvoir. Entre 2013 et 2017, la présidence de GYODER est confiée au promoteur Aziz Torun, patron de Torunlar GYO, connu pour être un ami proche d'Erdoğan (Doğru, 2016). Le mandat suivant est confié à Feyzullah Yetgin, ancien banquier devenu directeur général et responsable du conseil d'administration d'Emlak Konut de 2003 à 2009. Il a rejoint par la suite la société de promotion immobilière GAP İnşaat, société qui a par ailleurs remporté un appel d'offres pour un projet en PREF avec Emlak Konut. Actuellement, c'est Mehmet Kalyon, fils de Orhan Cemal Kalyoncu et patron de Kalyon Holding qui assure la présidence du conseil d'administration de GYODER. Pour rappel, Kalyon Holding fait partie du conglomérat des entreprises privées ayant remporté le marché du troisième pont et du troisième aéroport. La famille Kalyon est elle aussi proche de celle de Recep Tayyip Erdoğan, témoin en 2014 du mariage de Mehmet Kalyon²⁴⁶.

Avec l'ouverture à l'urbanisme des terrains publics et le recours au PREF, TOKİ et Emlak Konut participent à la réussite de sociétés de promotion immobilière spécialisées dans le

²⁴⁶ « *Başbakan Erdoğan, nikah şahidi oldu* » - [« Le Premier ministre Erdoğan a été le témoin du mariage »], *Star*, 31/1/2014.

logement. Ces acteurs publics et privés trouvent en GYODER une plateforme de promotion de leur projets immobiliers. La création de la marque autour des logements concourt à cette stratégie d'amélioration des projets résidentiels pour stimuler les ventes. À partir des modèles urbains étrangers et des outils du marketing, les acteurs de l'immobilier résidentiel cherchent à améliorer leur marque pour attirer une clientèle aisée, nationale et internationale.

2. La création d'une marque à vendre et à améliorer : le cas des résidences de luxe

Pour stimuler les ventes de logements et en faire une marque, les acteurs du logement se sont appuyés sur les théories classiques du marketing. Le logement est un bien consommable que ses promoteurs doivent vendre en quantité importante et à un prix élevé, en s'appuyant notamment sur l'image de marque. C'est le but du « *branding* » (publicité) : améliorer l'image d'un produit pour augmenter sa valeur et attirer le client par le prestige et le style de vie qu'il procure (Ginden, 1993 ; Rooney, 1995). Les promoteurs immobiliers ont aussi recours aux outils du marketing pour améliorer le visuel de leur projet et proposer à leur client bien plus qu'un simple logement (Serra, 2017). Les canaux de diffusion de leur projet sont multiples (site internet, réseaux sociaux, office de vente, panneau publicitaire sur le chantier et dans la ville, salon immobilier) et les arguments mobilisés pour attirer des acheteurs sont tout aussi variés (accès à la nature, aux équipements, aux services, aux transports, à la sécurité et au confort) (Çinar, 2014 ; Öztürk & Batum, 2019). Cette partie ne se focalise pas sur les éléments de marketing des projets immobiliers déployés par les promoteurs, mais elle montre plutôt comment ces acteurs cherchent à fabriquer une marque de logement, pour attirer des ménages turcs et étrangers, ainsi que des investisseurs étrangers.

2.1. Les stratégies de marketing pour faire du logement une marque

Il est difficile de dater précisément la naissance de l'appellation « logement de marque » (en turc *markalı konut*). Selon les experts de l'immobilier résidentiel rencontrés sur le terrain, le terme « logement de marque » est beaucoup plus récent et émerge à partir de 2010 pour désigner les complexes résidentiels de luxe²⁴⁷. Les caractéristiques des résidences de marque (ou logements de marque) varient d'un projet à l'autre. Comme les *gated-communities*, elles peuvent avoir des formes variées, verticales ou horizontales avec des villas ou des blocs d'appartements peu denses en centre-ville et imposantes en périphérie (Akgün & Baycan,

²⁴⁷ Entretien avec Arif Bayraktar, directeur et consultant KIMIZ KIMIZ, juin 2018 ; entretien avec les conseillers en immobilier de chez Eva Gayrimenkul, mai 2016.

2012). Ce qui les caractérise néanmoins, c'est le nombre d'unités à vendre, généralement entre 200 et 6 000, ainsi que les infrastructures proposées au sein du projet, réservées exclusivement aux habitants de la résidence (salle de sport, piscine, sauna, terrain de tennis, salle de cinéma, etc.). Ces projets s'accompagnent aussi d'équipements et de services privés (écoles, restaurants, commerces). En Turquie, l'acquisition d'un logement de marque est un marqueur social important. Ce modèle résidentiel « vend de la consommation et du style de vie, produits grâce auxquels les promoteurs prétendent réaliser les rêves urbains » (Harvey, 2011, p. 22). C'est aussi la conclusion de l'étude du chercheur Çinar (2014). En prenant pour exemple 78 résidences de luxe construites entre 1994 et 2014 à Istanbul et pour lesquelles il a envoyé des questionnaires aux propriétaires, il retient 4 critères expliquant leur choix d'habiter dans ce type de logement : les équipements et les services environnants, les caractéristiques du logement, le « style de vie » et la localisation. Les résultats montrent que le « style de vie » proposé par les résidences de luxe est le facteur de sélection le plus important pour les ménages. Il faut comprendre le « style de vie » comme l'accession à une vie meilleure et à un quotidien extraordinaire, rendue possible par le projet en lui-même (Çinar, 2014, Kauko, 2006). La modernité et le confort du logement, le haut niveau de sécurisation de la résidence, les équipements du projet (piscine, jardin, sauna, cinéma, etc.) et sa localisation (proche de la nature, des axes de transports, des centres commerciaux, etc.) sont la promesse d'un meilleur style de vie, dont l'image est entièrement fabriquée par la marque du projet (Öztürk & Batum, 2019).

Öztürk & Batum (2019) ont étudié les stratégies de marketing des promoteurs turcs pour améliorer la vente des logements de marque. Ces derniers s'appuient sur les 4 « P » :

- Le « Produit » : le logement et ses qualités proposés aux clients (architecture, qualité des matériaux, nombre de pièces, balcon, terrasse, etc.)
- Le « Prix » : le prix de vente du logement et les modalités/facilités de paiement
- La « Place » : l'emplacement de la résidence
- La « Promotion » : les outils de promotion du projet (journaux, radio, télévision, magazines, panneaux publicitaires, internet, réseaux sociaux, etc.) ainsi que les slogans utilisés pour attirer les acheteurs. L'encadré ci-dessous reprend quelques thématiques du « style de vie » offert par le projet Maslak 1453 construit par le promoteur Ağaoğlu. Les images et les slogans tirés du magazine officiel de promotion du projet sont emblématiques des autres publicités des projets étudiés. Ils mettent en avant l'accès à la nature, à la santé (activités sportives, centre de soin), aux transports ainsi qu'aux autres services (boutiques, restaurants, commerces). Comme pour beaucoup d'autres fascicules de promotion résidentielle, les photos sélectionnées proviennent de banques d'images, parfois en décalage avec la réalité. Elles mettent par exemple en scène des

familles et des modes de vie plutôt occidentaux (des parents et des enfants aux cheveux blonds et aux yeux bleus). Elles conditionnent aussi une certaine image de la « femme épanouie », pratiquant une activité sportive, tout en ayant la possibilité de se divertir et de prendre soin d'elle. Ces choix visent à attirer des ménages turcs en quête d'une vie moderne, basée sur le luxe et un mode de vie occidental.

Figure 14. Quelques extraits du fascicule : la résidence de marque Maslak 1453



Source : catalogue du promoteur Ağaoğlu, consulté en juin 2022 (slogans traduits par l'auteure)

Toutefois, les promoteurs des résidences de luxe sont en quête d'innovation pour améliorer leur stratégie de mise en marque des logements. C'est le constat que nous retenons de nos observations dans les conférences et salons organisés par les acteurs de la promotion immobilière. Ils avouent avoir une communication de leur projet de plus en plus dépassée et démodée. Les slogans comme l'architecture des résidences de marque se ressemblent, et il devient de plus en plus difficile pour un promoteur de se démarquer. Ils font donc appel à des agences de communication pour perfectionner leur marque et s'appuient sur des modèles étrangers pour améliorer leur projet et garantir la survie de ce modèle résidentiel.

2.2. Améliorer l'image de la marque et le logement : nouvelles stratégies de communication et comparaisons internationales

Le 28 février 2018, GYODER appelait tous les professionnels de l'immobilier résidentiel à venir assister à la présentation de son rapport sur « l'avenir du logement, l'avenir du logement à Istanbul »²⁴⁸. Lors de cette journée, deux grands axes de recherches sont abordés : comment améliorer le logement neuf conformément aux attentes des acheteurs ? Comment améliorer l'image de la marque et la communication autour des projets immobiliers ? Pour répondre à la première question, GYODER a mandaté le bureau d'étude Akademetre, qui a présenté ses données au sujet de « ce qu'attendent les ménages d'un logement de marque »²⁴⁹. Par exemple, à la question « quelle pièce préférez-vous dans un logement ? », un quart des participants affirme avoir une préférence pour la chambre et la buanderie. Concernant les caractéristiques de la cuisine, à savoir si elle doit être fermée ou ouverte, question qui préoccupe grandement les promoteurs²⁵⁰, 77,6% des interrogés souhaitent qu'elle soit dans une pièce à part. Enfin, d'autres questions ont été posées sur les équipements et le niveau de sécurité souhaités, sur l'importance de la localisation de la résidence, sur la présence de la nature et de services pour les enfants et sur la volonté ou non d'accéder à plus de sociabilité avec le voisinage. Enfin, une seconde étude est réalisée uniquement auprès des jeunes (20-35 ans) afin de connaître leurs préoccupations quant à l'achat d'un logement neuf. Le prix et la durée du crédit, ainsi que la localisation du projet sont apparus comme les premiers facteurs de choix pour l'achat d'un logement de marque.

²⁴⁸ Dans le cadre de mes enquêtes de terrain, l'association GYODER a autorisé mon inscription à cet événement.

²⁴⁹ 37,5% des propriétaires sont des femmes, quand 62,5% sont des hommes. En ce qui concerne la prise de décision d'acheter un logement, 51,5% des interrogés affirme la prendre de façon individuelle, quand le reste des personnes réfléchit à la question avec leur famille (66,3% pour les hommes, 33,7% pour les femmes). 65,9% des interrogés sont propriétaires, quand 91,7 vivent en appartement et le reste dans une maison. 69% des personnes interrogées vivent dans une résidence sécurisée et seulement 31% dans un logement classique (en dehors d'une résidence sécurisée). 41,8% des propriétaires interrogés vivent déjà dans un logement de marque.

²⁵⁰ Plusieurs agents immobiliers rencontrés dans les offices de vente des logements de marque nous ont par exemple expliqué que les familles du Moyen-Orient avaient une préférence pour les cuisines « américaines », à l'inverse des ménages turcs qui préfèrent les cuisines fermées.

Le deuxième volet de cette conférence portait sur les stratégies de mise en marque du logement. GYODER avait convié l'agence de communication *Yirmibirgram*, spécialisée dans l'image de marque. Son directeur a ainsi conseillé les promoteurs présents dans la salle d'abandonner leur publicité actuelle et de faire davantage des promesses aux consommateurs :

« La pub est un outil et la marque permet d'augmenter la valeur. Il faut donc faire du logement une marque. Une marque doit faire une promesse. Les marques doivent remplir certains critères. Par exemple, Tesla ne vend pas une voiture, il vend une voiture durable ; Nike ne vend pas une chaussure, il vend « *find your greatness* » (trouve ta grandeur), Nike ne vend pas seulement un confort, car d'autres peuvent le faire ; Coca-Cola, sa particularité, c'est qu'il vend la même chose depuis 50 ans. Si on regarde les pubs que proposent les projets de marque des promoteurs, on a chaque fois la même chose : une réduction du prix si vous achetez à telle date, des facilités de paiement si vous versez un premier acompte, etc. Mais tout ça ne sert à rien. Par exemple, un promoteur pourrait se spécialiser sur du 1+1. Vous pouvez continuer à vendre de « l'espace vert » ou du « centre-ville », mais quelle sera vraiment votre spécificité ? Proposer un prix, un crédit, un investissement, c'est inutile. Il y a trop de compétition sur ce terrain, il y aura toujours un projet plus intéressant qu'un autre sur le plan financier (...). Prenons un exemple avec un projet basique, au design basique. Tout ce que vous cherchez est là. C'est peut-être un projet classique mais vous pouvez dire au consommateur « ce logement peut changer votre vie ». Comment ? On pourrait prendre la notion du « temps ». Du temps pour jouer avec ses enfants, du temps pour faire du sport, du temps pour se divertir. Le temps c'est la chose la plus précieuse. Toujours dans la thématique du « temps », on pourrait dire au consommateur « pas besoin d'aller dans un bureau de vente, le bureau de vente vient à vous pour vous faire gagner du temps ». Ce qu'il faut, c'est faire des promesses.

Onur Yanık, directeur de l'agence *Yirmibirgram*²⁵¹

À la fin de sa présentation, l'intervenant conseillait aux promoteurs d'abandonner le modèle de « résidence sécurisée avec équipements » pour des projets « écosystémiques ». Bien que la définition de *Yirmibirgram* manquait de clarté, la notion d'éco-système semblait qualifier des projets moins denses et plus en harmonie avec leur environnement. Deux mois après cet événement, GYODER organisait sa 16^{ème} foire de l'immobilier dédié à « l'ADN du secteur immobilier turc à la loupe », l'une des foires les plus importantes de Turquie, et proposait d'approfondir le concept de projet « écosystémique », en faisant intervenir des professionnels de l'immobilier, publics comme privés, des chercheurs, mais aussi le journaliste anglais Taylor Brûlé, invité pour discuter de « l'avenir des villes marques ». Ce dernier est le fondateur et directeur de *Monocle*, une revue internationale créée en 2007 pour fournir un « briefing » (état des lieux) du monde des affaires, de la mode, de la culture, de l'art et du design. Inspiré par de

²⁵¹ Traduction du turc, propos recueillis lors de l'observation de terrain à la conférence GYODER « rapport sur le futur de l'immobilier résidentiel à Istanbul », février 2018.

nouvelles expériences, il voyage dans les plus grandes métropoles pour trouver les meilleures adresses. Taylor Brûlé est venu ce jour-là présenter « la ville marque et les modèles urbains » selon *Monocle*. Un défilé d'images de paysages urbains, avec des résidences modernes en symbiose avec la nature, à proximité de marchés biologiques, de restaurants « *healthy* » et des transports, était censé inspirer les promoteurs pour améliorer leurs résidences de marque « écosystémiques ». Cette présentation révèle comment ce genre d'événements et ce type d'acteurs participent à diffuser de nouveaux modèles urbains, basés ici sur le « *benchmark* » (la comparaison de projets, l'élaboration de nouvelles normes et de nouvelles techniques de marketing) et le référentiel (la mobilisation d'une culture et la maîtrise d'un répertoire d'exemples de projets à l'étranger) (Bourdin & Idt, 2016 ; Peyroux & Sanjuan, 2016). Les acteurs publics sont aussi partie prenante de cette quête de modèles urbains internationaux (Béal et al., 2015). Emlak Konut et TOKİ organisent régulièrement des voyages en Europe pour s'inspirer des villes compactes et des projets immobiliers plus durables²⁵².

Dès lors, le modèle « résidence de marque » nécessite des améliorations pour stimuler la vente des logements de luxe, que ce soit par des nouvelles techniques de communication et des architectures innovantes. Avec ces ajustements, les acteurs du PREF espèrent poursuivre la vente des logements de marque. L'avenir de ce modèle résidentiel repose sur sa capacité à attirer des ménages et des investisseurs institutionnels, turcs, mais aussi étrangers

3. Promouvoir la demande de logement coûte que coûte

La troisième étape, consistant à soutenir la création du marché des résidences de marque, est l'instauration de mesures incitatives à l'investissement immobilier développées par les acteurs du secteur afin de stimuler la demande des ménages dans le logement haut de gamme. Ces mesures se déclinent en trois types :

- Les mesures bancaires pour favoriser l'investissement des ménages turcs dans le logement
- Les mesures pour favoriser l'investissement des ménages étrangers dans le logement
- Les mesures pour favoriser les investissements institutionnels dans le logement

²⁵² Entretien avec le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, mai 2018.

3.1. Les mesures bancaires pour favoriser l'investissement des ménages turcs dans le logement

Les ménages turcs à hauts revenus représentent la première cible des promoteurs²⁵³. Dans le passé, la baisse des taux d'intérêt pour l'achat immobilier s'est généralement traduite par une augmentation des ventes de logement (Yıldırım, 2017). Pour inciter cette clientèle à investir, les banques publiques, en partenariat avec TOKİ et Emlak Konut, ont donc baissé les taux d'intérêt des prêts immobiliers. Les banques privées ont elles aussi suivi cette initiative.

Depuis 2016, plusieurs campagnes d'abaissement des taux sont lancées par les banques et les promoteurs (Tableau 17). L'objectif principal est de maintenir les ventes de logement malgré les crises politiques et économiques. Pour soutenir l'industrie immobilière, fortement touchée au lendemain des attentats du 28 juin 2016²⁵⁴ et du putsch raté du 15 juillet 2016, 39 adhérents de GYODER ont affiché leur solidarité à l'État en participant à la campagne promotionnelle « une union des forces immobilières pour une Turquie plus forte » (*gayrimenkulde güç birliği daha güçlü türkiye*). Le temps de quelques mois, des banques publiques diminuent leur taux d'intérêt pour l'achat de logement neuf dans les opérations développées par Emlak Konut. Ainsi, du 1er au 31 août 2016, les taux d'intérêt pour des crédits de 10 ans sont abaissés jusqu'à 0,7%, et les acomptes pour l'achat d'un logement de 25% à 20%. Emlak Konut renouvelle l'opération du 1er février au 21 mars 2017 en proposant pour 30 projets et 15 000 logements des crédits à taux préférentiels en partenariat avec 10 banques nationales. En mai 2018, avec la crise économique et l'éclatement de la bulle immobilière, les banques relancent l'opération en proposant des crédits inférieurs à 1%, pour les acquéreurs désireux d'acheter un logement neuf. En août 2019, la même initiative permet de poursuivre les ventes de logements, mais elles restaient inférieures aux taux d'avant crise (TCMB, 2020b). Enfin, une quatrième campagne a été annoncée en juin 2020 pour relancer le marché du logement affecté par l'épidémie du Covid 2019 (*Ibidem*). Les taux d'intérêt nouvellement fixés, allant de 0,64% à 0,74%, n'avaient jamais été aussi bas. Les banques ont attribué ces prêts sur une échéance de remboursement allant jusqu'à 15 ans, pour les acquéreurs d'un logement neuf ou ancien. Tout au long du mois de juin et des deux premières semaines de juillet, les ventes de logements ont fortement augmenté. Dès le mois d'août, la mesure prend fin et les ventes baissent instantanément (*Ibidem*).

²⁵³ Entretien avec le directeur adjoint du développement des affaires et des investissements, promoteur Tahincioğlu, juin 2018.

²⁵⁴ Attentat suicide de l'État islamique à l'aéroport d'Atatürk d'Istanbul, causant la mort de 45 personnes.

Tableau 17. Les mesures incitatives pour faciliter l'accès au prêt logement (2016-2020)

Date	Taux d'intérêts, conditions et échéances
Août 2016	<u>Banques publiques</u> : taux d'intérêt fixé à 0,7% remboursable en 10 ans, à condition de payer 20 ou 25% (en fonction du projet) du prix du logement. Mesure uniquement applicable sur les logements de marque construits par Emlak Konut.
Février 2017	<u>Banques publiques</u> : modalités identiques à la période précédente.
Mai 2018	<u>Banques publiques</u> : taux d'intérêt fixé à 0,98% pour des logements neufs et anciens dont le prix n'excède pas 500 000 ₺, crédit remboursable dans un délai de 120 mois. <u>Banques privées</u> : taux d'intérêt fixé entre 0,98 et 0,99%, valable uniquement pour les primo-emprunteurs et des logements neufs et anciens, crédit remboursable dans un délai de 60 mois.
Décembre 2018	<u>Banques publiques</u> : taux d'intérêt fixé à 1,78% valable sur des logements de marque construits par des promoteurs sélectionnés, dont le prix d'excède pas 500 000 ₺, crédit remboursable dans un délai de 120 mois. <u>Banques privées</u> : taux d'intérêt fixé à 1,78% pour des logements neufs et anciens dont le prix n'excède pas 500 000 ₺, valables sur l'ensemble des logements de marque et crédit remboursable dans un délai de 120 mois.
Juin 2019	<u>Banques publiques</u> : taux des prêts d'intérêt indexé sur l'inflation, crédit remboursable dans un délai allant de 120 à 180 mois, à condition de payer 20% du prix du logement. Le taux d'intérêt est révisé tous les 3,6 ou 12 mois en fonction du taux de l'inflation. <u>Banques privées</u> : taux des prêts d'intérêt indexé sur l'inflation, crédit remboursable en 120 mois, sans obligation de payer en avance une partie du prix du logement.
Août 2019	<u>Banques publiques</u> : taux d'intérêt fixé à 0,99% pour des logements dont le prix n'excède pas 500 000 ₺, remboursable dans un délai de 180 mois. Sur une sélection de certaines résidences de marque, le taux d'intérêt est abaissé à 0,79%. <u>Banques privées</u> : taux d'intérêt allant de 1% à 1,15%.
Juin 2020	<u>Banques publiques</u> : taux d'intérêt fixé entre 0,64% et 0,74% pour l'achat de logement neuf, mais aussi ancien, crédit remboursable dans un délai de 180 mois, à condition que le prix du logement n'excède pas 750 000 ₺, à Istanbul, Izmir et Ankara, et 500 000 ₺, pour les autres villes. <u>Banques privées</u> : taux d'intérêt fixé à 0,87%.

Source : TCMB, 2020b

L'ensemble de ces mesures montre comment les acteurs privés et publics du logement, en partenariat avec les banques commerciales et d'État, se sont alliés pour soutenir l'industrie immobilière et les ventes de logements neufs malgré un contexte de crise politique et économique. Ces campagnes de prêt au logement proposent des facilités de paiement et des taux d'intérêt très avantageux, elles assurent le maintien des ventes, sans pour autant atteindre les résultats d'avant 2017. La campagne lancée en juin 2020 rencontre un fort succès, puisque, comme le montre le Graphique 9 (utilisé plus haut), 39% des logements vendus cette année-là sont réalisés avec un prêt hypothécaire. C'est donc bien plus que les 6 années précédentes. Toutefois, depuis la fin de ces mesures incitatives, les ménages turcs recourent moins au prêt logement, ce qui provoque la chute des ventes dans le secteur de l'immobilier résidentiel neuf.

3.2. Les mesures prises pour favoriser l'investissement des ménages étrangers

D'après les agents immobiliers rencontrés²⁵⁵, les ménages et les investisseurs turcs restent les principaux clients des logements de marque (entre 80% et 90% des acheteurs). Pour autant, afin de sécuriser l'écoulement des logements neufs, les acteurs de l'immobilier essaient aussi d'attirer les acheteurs étrangers. Cette partie montre quels ont été les instruments des acteurs de la coalition de croissance du logement de marque pour accroître le nombre d'acheteurs étrangers dans l'immobilier résidentiel. Premièrement, les promoteurs immobiliers ont profité du « soft power » de la culture turque, largement diffusée à l'étranger par les séries turques, et tout particulièrement en direction du Moyen-Orient, pour faire la promotion de leurs projets résidentiels. Deuxièmement, influencé par le lobby de la promotion immobilière, l'État a adopté une série de mesures pour faciliter les investissements étrangers dans l'immobilier turc (Beaugrand & Yankaya 2016).

De nombreuses recherches sont menées sur la construction d'un modèle turc dans les pays arabes *via* la diffusion des séries télévisées afin d'attirer touristes, étudiants et investisseurs en Turquie (Tutal-Cheviron & Çam, 2017). L'émergence du « *soft power* » turc est le fruit d'une stratégie politique élaborée dans les années 2010 par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Ahmet Davutoğlu, dont le souhait est de créer de nouvelles relations économiques et culturelles avec les pays voisins, et surtout le Moyen-Orient, les pays du Golf, mais aussi l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne (Aras, 2009). Les médias sont un des outils de promotion de la Turquie à l'international. Le pays est présenté comme un pays musulman, démocratique, à la fois moderne et dans lequel les traditions de la culture ottomane perdurent. L'exportation à l'étranger des séries turques permet ainsi de « positionner la Turquie comme un État qui présente une autre vision de ce qui est appelé le monde musulman, qui diffère de celle du monde dit occidental, tout en faisant la promotion d'un mode de vie *à la turca* conforme aux principes culturels et religieux des pays arabes (Tutal-Cheviron & Çam, 2017, p. 11). Istanbul reste le principal lieu de réalisation de ces fictions dans lesquelles les paysages de la métropole, fraîchement rénovés par la transformation urbaine, sont magnifiés (Paris, 2013). Dans leurs plus beaux habits, les protagonistes longent le Bosphore dans des voitures de luxe, savourent des plats traditionnels turcs dans les meilleurs restaurants et surtout, habitent dans de somptueuses résidences. Les spectateurs et spectatrices suivent l'ascension sociale de ces personnages qui, à force de travail, et souvent pour conquérir le cœur de l'être aimé, quittent le

²⁵⁵ Entretiens informels conduits avec des agents immobiliers dans les offices de vente des projets résidentiels et dans les salons immobiliers : 12^{ème} foire de l'immobilier turco-arabe en avril 2018, la foire Turab expo en décembre 2017 et la 2^{ème} foire de l'immobilier CNR Emlak en novembre 2017.

quartier, *mahalle*²⁵⁶, et leur logement d'enfance, le *gecekondu*, pour rejoindre le monde de la haute société, le tout sans faire l'impasse sur les valeurs qui leurs sont chères : l'honneur et la famille. Le public s'identifie à ces histoires et admire ce modèle turc, symbole de réussite, conciliant à la fois les principes de l'islam et les libertés individuelles (Esquenazi, 2013 ; Gonzalez-Quijano, 2011 ; Paris, 2013). Profitant du succès des séries turques dans le monde arabe et de la notoriété de certains acteurs, les promoteurs immobiliers sollicitent ces derniers pour faire la promotion de leurs projets résidentiels à l'étranger (Beaugrand & Yankaya, 2016). Ainsi, le brun ténébreux Burak Özçivit, qui s'est fait remarquer dans la série *Muhteşem Yüzyil* (les Années Magnifiques), avant de décrocher le rôle principal du feuilleton *Kara Sevda* (Amour Noir), deux séries avec des audiences records à l'étranger, a été sélectionné en 2017 par les promoteurs du projet Emaar Square pour faire la publicité du complexe immobilier.

Figure 15. La promotion du projet immobilier Emaar Square (Mall + Résidence) avec l'image du célèbre acteur turc Burak Özçivit



Source : Vidéo de promotion du projet ([YouTube](#)). Réalisation : F. Hervet, août 2022.

Construit par la société turque Sera Yapı et financé par la société d'investissement immobilier dubaïote EMAAR, ce projet est situé dans l'arrondissement d'Üsküdar. Il est composé de 48 000 m² de superficie dédiée aux bureaux, d'un hôtel 5 étoiles, d'un centre commercial de 138 000m² et de 1 073 logements. Avec la marque EMAAR, connue à Dubaï pour ses luxueux projets, les promoteurs souhaitent attirer une clientèle émiratie inspirée par le mode de vie

²⁵⁶ *Mahalle*, traduisible par quartier en français, désigne à la fois une unité territoriale et administrative, relevant de la municipalité d'arrondissement. Ce terme désigne aussi le quartier ancien, traditionnel, avec des liens sociaux qui perdurent, en opposition aux quartiers plus modernes, où les liens de voisinage sont limités, en raison, par exemple, de l'arrivée de nouveaux projets résidentiels sécurisés.

stambouliote. Par ailleurs, le projet cible aussi des ménages turcs désirants accéder au luxe émiratie (Olcay, 2018). C'est ce que confirmait aussi un agent immobilier²⁵⁷ d'origine marocaine et travaillant pour TOYO real estate, une agence immobilière basée à Beylikdüzü et spécialisée dans la vente de logements aux investisseurs et ménages du Moyen-Orient. Pour ne pas se sentir « dépaysés », les clients de TOYO recherchent souvent des logements qui « correspondent à leur culture ». TOYO a donc pour habitude de vendre des logements au style oriental, avec de grandes surfaces. Toutefois leurs principaux clients sont des ménages turcs qui recherchent aussi des grands logements avec une architecture « clinquante ». Par ailleurs, sa collègue témoigne de l'influence des séries turques sur l'architecture des foyers, puisque certains clients étrangers cherchent des logements avec des critères identiques à ceux vus dans les feuillets. À défaut de pouvoir acheter un logement en Turquie, les adeptes des séries turques à l'étranger peuvent reproduire chez eux les intérieurs vus à la télévision. A Téhéran par exemple, des quartiers spécialisés dans la vente de mobilier turc, au style ottoman, oriental et néo-classique, se sont multipliés depuis que les séries turques sont diffusées en Iran (Saïdi-Sharouz, 2018). Au cours du passage publicitaire, le public est informé des meilleures offres de mobilier turc vendu localement, ainsi que des logements en cours de construction en Turquie (*Ibidem*). À Istanbul, les achats immobiliers de cette nouvelle clientèle se situent principalement du côté de la rive européenne, mais pas uniquement dans les quartiers centraux. Grâce à l'aménagement récent des méga infrastructures de transport, qui desservent dorénavant les périphéries, ces investisseurs sont de plus en plus nombreux à acheter des logements à Başakşehir, Beylikdüzü, Esenyurt ou Arnavutköy²⁵⁸. Mais c'est aussi l'existence de logements de marque neufs, avec des prix moins élevés et des surfaces plus importantes, qui expliquent l'attraction de ces secteurs pour les étrangers, secteurs considérés aujourd'hui comme des « quartiers arabes » (Beaugrand & Yankaya 2016).

La diffusion à l'étranger du « *way of life turc* »²⁵⁹, à travers les médias et la culture, a contribué à attirer une clientèle étrangère dans l'immobilier résidentiel. L'adoption de deux lois pour faciliter l'achat immobilier des étrangers a aussi favorisé l'entrée du capital moyen-oriental dans le logement de marque. La première, déjà évoquée précédemment, est la loi n°6302 introduite en 2012. Elle autorise de nouvelles nationalités étrangères, notamment pour les citoyens du Moyen-Orient et d'Asie, à acquérir des biens immobiliers dans la limite de 30 ha par propriétaire et d'obtenir plus facilement un permis de séjour²⁶⁰. De 2015 à 2018, les Irakiens, les Saoudiens, les Russes et les Koweïtiens figurent parmi les 5 premières nationalités

²⁵⁷ Entretien avec l'agent et conseiller immobilier chez TOYO real estate, février 2018.

²⁵⁸ Entretien avec l'agence immobilière syrienne Khaw

²⁵⁹ Expression utilisée par l'agente immobilière de TOYO.

²⁶⁰ Loi n°6302 « modification de la loi sur les registres fonciers », adoptée le 18 mai 2012.

étrangères à investir en Turquie. À partir de 2018, les Iraniens rejoignent le classement²⁶¹. Toutefois, les statistiques relatives à la vente de logements aux étrangers ne sont pas disponibles que depuis 2013 et ne permettent donc pas de savoir si la loi n°6302 a donné de l'élan aux investissements étrangers dans la pierre (Tableau 18).

Tableau 18. Part des logements vendus aux étrangers en Turquie et à Istanbul entre 2013 et 2021

	Logements vendus en Turquie			Logements vendus à Istanbul			
	Nb de logement vendus	Nb de logement vendus aux étrangers	Part des logements vendus aux étrangers (%)	Nb de logement vendus	Nb de logement vendus aux étrangers	Part des logements vendus aux étrangers (%)	Part des logements vendus à Istanbul aux étrangers dans le total des ventes aux étrangers (%)
2013	1 157 190	12 181	1,1	234 789	2 247	1,0	18,4
2014	1 165 381	18 959	1,6	225 454	5 580	2,5	29,4
2015	1 289 320	22 830	1,8	239 767	7 493	3,1	32,8
2016	1 341 453	18 189	1,4	232 428	5 811	2,5	31,9
2017	1 409 314	22 234	1,6	238 383	8 182	3,4	36,8
2018	1 375 398	39 663	2,9	234 055	14 270	6,1	36
2019	1 348 729	45 483	3,4	237 675	20 857	8,8	45,9
2020	1 499 316	40 812	2,7	265 098	19 175	7,2	47
2021	1 491 856	58 576	3,9	276 223	26 496	9,6	45,2

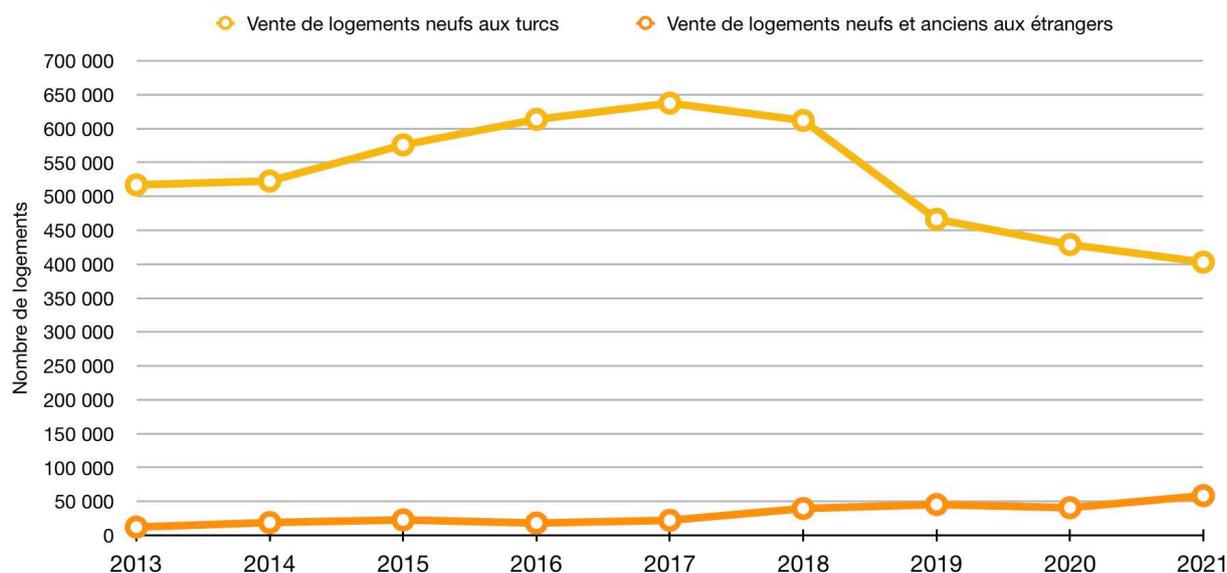
Source : TUIK, 2022

En revanche, les données montrent que ces investissements ont légèrement augmenté depuis que le Président a fait voter en juillet 2018 un amendement relatif à la loi n°5901 sur la citoyenneté turque. Ainsi, en faisant l'acquisition d'un logement, un étranger peut prétendre à l'obtention de la nationalité turque, à condition d'acheter un bien neuf d'un montant égal ou supérieur à 250 000 dollars, et de ne pas le vendre dans les trois années qui suivent le contrat de vente. Même si les ventes de logements aux étrangers ont augmenté de 280% entre 2013 et 2021 à l'échelle du pays, elles ne compensent pas la baisse de 22% des ventes de logements neufs auprès des ménages turcs à la même période²⁶².

²⁶¹ Données sur l'achat d'un logement par les étrangers en Turquie et à Istanbul de 2013 à 2021, sur le [site internet de TUIK](#).

²⁶² *Ibidem*

Graphique 18. Évolution des ventes de logements aux Turcs et aux étrangers entre 2013 et 2020



Données : TUIK, 2022. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

Pour les promoteurs, cette loi a aidé à garantir l'écoulement des logements de marque. Par exemple, dans le cadre d'un projet de transformation urbaine à Gaziosmanpaşa, la société de promotion immobilière Nef a vendu la moitié de ses logements à des étrangers, principalement originaires du Moyen-Orient²⁶³. Avec la dévaluation de la livre turque, les promoteurs tentent de se tourner vers les acheteurs étrangers pour écouler les logements face à des ménages turcs de plus en plus frileux pour investir dans l'immobilier résidentiel.

3.3. Les mesures prises pour favoriser les investissements institutionnels dans le logement

Le 20 février 2018, le comité rédactionnel de la revue *Gayrimenkul Türkiye*, spécialisée dans les questions immobilières et urbaines, organisait sa table ronde mensuelle avec pour thème : « l'immobilier dans les yeux des banquiers ». Nous avons participé à cet événement dans le cadre de nos observations de terrain. Les professionnels de l'immobilier, élus, chercheurs et banquiers, étaient réunis afin de réfléchir à la création de nouveaux outils destinés à favoriser les placements liquides dans l'immobilier et attirer ainsi la ferveur des investisseurs institutionnels. Avec le développement des *Real Estate Investment Trusts*, REITs (société d'investissement immobilier coté) et de la titrisation immobilière (voir définition dans l'Encadré 3), les acteurs présents ce jour-là affirmaient vouloir intégrer davantage le secteur

²⁶³ Entretien informel avec un agent immobilier du projet Nef Ortakya dans le quartier de Bağlarbaşı (Gaziosmanpaşa), juin 2019. Voir aussi le compte rendu de l'excursion urbaine sur ce quartier du 18/6/2010 sur le site de l'[OUI](#).

financier à l'immobilier résidentiel et redynamiser ainsi les ventes de logements neufs. Cette journée d'étude montre comment les acteurs s'organisent pour développer de nouveaux canaux afin de rendre accessible l'investissement immobilier turc au capital financier.

Encadré 3. Le principe de la titrisation de l'immobilier

« La titrisation des actifs immobiliers est le révélateur au niveau macro de la financiarisation du marché immobilier. Cette technique financière vise à rendre plus liquides des actifs physiques porteurs de flux financiers en leur associant des titres de propriété facilement échangeables, soit à travers la cotation en bourse ou dans des fonds non cotés. Pour un investisseur institutionnel, cette technique permet d'acquérir des droits sur les flux financiers engendrés par l'actif immobilier sans pour autant en avoir la possession directe. Ainsi, l'investissement en immobilier peut s'effectuer indirectement au moyen de ce qu'il est convenu d'appeler la « pierre-papier » (cotée ou non cotée), c'est-à-dire par l'acquisition de parts ou d'actions de sociétés immobilières ou de véhicules dédiés dont les sous-jacents sont des actifs immobiliers. Par hypothèse, le processus de production et de gestion des actifs (dans ce cas immobiliers) sont désormais subordonnés à des exigences de rentabilité déterminées par les actionnaires ».

Source : Boissier, 2015, p. 24-25

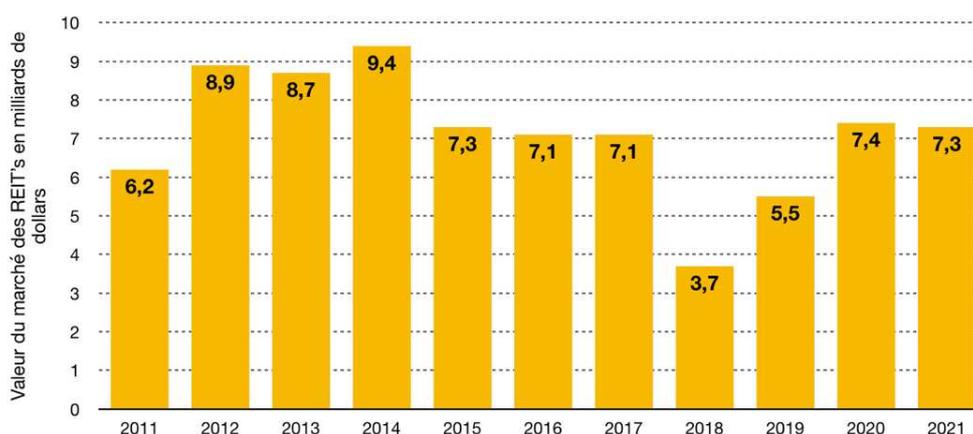
L'émergence des REITs en Turquie : un véhicule financier accélérateur de projets immobiliers

Cette financiarisation de l'immobilier, ici du logement, est un phénomène qui touche la plupart des villes mondialisées depuis l'introduction des réformes économiques néolibérales dans les années 1970-80 (Aalbers, 2016 et 2017 ; Halbert & Le Goix, 2012). Avec la déréglementation des marchés financiers et l'émergence de politiques publiques visant à attirer les investisseurs dans la production urbaine, l'immobilier s'est progressivement transformé en un « produit financier représenté par des titres, des actions ; éventuellement cotées en bourse » (Renard, 2008b, p. 3.). Ce phénomène a été décrit par David Harvey comme le « circuit secondaire du capital », c'est-à-dire l'entrée d'investissement à long terme dans l'environnement bâti, que ce soit dans des équipements, des infrastructures ou des biens immobiliers (commerces, bureaux et logements) (Harvey, 2004a). À la fin du XX^{ème} siècle, des investisseurs opportunistes profitent de la baisse du prix de l'immobilier dans les villes des pays du Nord en baisse d'attractivité pour acquérir en masse des propriétés bâties dédiées à l'investissement locatif (Lorrain, 2013, Nappi-Choulet, 2013). À partir des années 2000, le capital financier pénètre aussi dans les pays émergents où les investisseurs institutionnels profitent de l'urbanisation rapide des métropoles et de la construction des mégaprojets urbains pour placer leur épargne dans l'immobilier (Aveline-Dubach, 2013 ; Barthel & Verdeil, 2008 ; Denis, 2011). Ces

investisseurs institutionnels sont des fonds de pension, des compagnies d'assurance ou des banques qui cherchent à diversifier leur portefeuille d'actifs financiers dans l'immobilier et les grands projets urbains (Guironnet & Halbert, 2014). Toutefois, la puissance publique doit créer le cadre juridique nécessaire pour faciliter l'entrée de ce capital financier dans le secteur immobilier, en transformant par exemple les droits de propriété en titres (cotés ou non cotés) et en créant de nouveaux instruments financiers pour rendre possible ces placements (Aveline-Dubach, 2013 ; Halbert & Attuyer, 2016). Par conséquent, cette dernière partie montre comment la puissance publique a adopté une série de mesures pour encourager les investisseurs locaux et étranger à placer leur épargne dans les *Turkish REITs* (TREITs) dont la multiplication ces dernières années a rendu possible l'apparition de nouveaux projets immobiliers. Les acteurs publics, en premier lieu TOKİ, tentent de développer des nouveaux modèles de financement du logement, basés sur l'achat de titres immobiliers cotés en bourse, pour ainsi stimuler la construction et les ventes de logement de marque.

Dans un contexte de libéralisation de l'économie turque et d'ouverture des marchés à la finance, les premiers TREITs (ou G.Y.O en turc) émergent à la fin des années 1990 et sont juridiquement réglementés par le Conseil des Marchés des Capitaux. Alors qu'ils n'étaient que 14 TREITs en 2008, il en existe 37 en 2021 (GYODER, 2022). La valeur totale du marché des TREITs atteint son niveau le plus élevé en 2014 avec un montant de 9,4 milliards de dollars et chute brutalement à 3,7 milliards de dollars avec la crise économique de 2018 pour remonter progressivement à 7,3 milliards de dollars en 2021 (Graphique 19).

Graphique 19. Valeur du marché des TREITs en Turquie de 2011 à 2021 (en milliards de dollars)



Données : GYODER, 2022. Réalisation : F. Hervet, juin 2022

À partir de 2014, l'État adopte de nouveaux amendements pour réglementer les TREITs et encourager les investisseurs à recourir à ce type d'instruments financiers pour placer leur argent

dans l'immobilier. Les nouvelles dispositions contraignent les TREITs à fournir plus de transparence sur leur gestion, relèvent leurs plafonds, qui limitent les placements fonciers et immobiliers, élargissent les possibilités d'exemption fiscale sur les achats/ventes de biens fonciers et immobiliers et réduisent la taxe foncière. Les TREITs sont exonérés d'impôts sur les sociétés, tout comme leurs bénéficiaires et leurs revenus issus des dividendes (EPRA, 2021). Pour cibler tout particulièrement les investissements étrangers dans l'immobilier, le gouvernement modifie en septembre 2018 la loi n°5901 sur la Citoyenneté turque afin de permettre aux étrangers d'acquérir la nationalité, trois années après avoir investi au moins 500 000 dollars dans un fonds d'investissement immobilier turc (GYODER, 2019). Malgré tout, les TREITs peinent à attirer les investisseurs étrangers à cause de leur manque de visibilité et de transparence, mais aussi parce que le marché immobilier turc présente des taux de rendement volatiles principalement dus aux fluctuations de la monnaie nationale (Akinsomi et al., 2018). À partir de 2017, la valeur des actions des TREITs cotées en bourse baisse et le nombre d'investisseurs étrangers diminue. Lorsque le cours des actions repart à la hausse en 2019, les investisseurs étrangers, mais aussi locaux, investissent de nouveaux dans les TREITs (Graphique 20).

Graphique 20. Volume des transactions et valeur marchande des TREITs par nationalité entre 2015 et 2022

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'investisseurs par nationalité (unité)	Étrangers	1 402	1 378	1 250	1 053	1 096	1 640	1 872	1 852
	Turcs	132 375	129 320	145 995	154 833	181 382	357 362	429 676	409 581
Répartition des investissements par nationalité (%)	Étrangers	22	20	14	16	11	15	20	79
	Turcs	78	80	86	84	89	84	80	21
Valeur marchande des parts cotées en bourse par nationalité (million ₺)	Étrangers	4 601	5 618	5 040	3 045	3 184	4 004	3 977	6 180
	Turcs	6 619	7 453	8 554	6 648	11 512	24 789	37 514	46 729
Valeur marchande des parts cotées en bourse par nationalité (%)	Étrangers	41	43	37	31	22	14	10	12
	Turcs	59	57	63	69	78	86	90	88

Source : GYODER, 2022

En termes de placements fonciers et immobiliers, Emlak Konut GYO est le TREITs le plus important du pays. Il détient en moyenne 45% du marché des TREITs en 2015 (Doğru, 2016). Son statut de filiale appartenant à une institution publique rassure les investisseurs. Pour Emlak Konut, son statut de filiale de TOKİ, qui lui vaut un accès prioritaire aux terrains publics les mieux placés de la métropole ainsi que l'ouverture de droits à bâtir sur lesdits terrains. Emlak Konut, 2013). Lorsqu'en 2010 Emlak Konut ouvre au marché 25% de ses actions, 75% d'entre elles sont achetées par des investisseurs étrangers. Trois ans plus tard, elle fait une deuxième

entrée en bourse. Parmi les nouveaux actionnaires, 80% sont étrangers. Ces actionnaires étrangers, dont 49% proviennent des États-Unis et 29% du Royaume-Uni, détiennent 50,6% des actions. Au demeurant, près de la moitié des investisseurs étrangers entrant sur le marché turc le font en acquérant des actions Emlak Konut (*Ibidem*). En 2016, avec une valeur de marché estimée à 3,3 milliards d'euros, Emlak Konut est en douzième position des REITs mondiaux selon le classement d'EPRA²⁶⁴ (EPRA, 2017). En 2021, Emlak Konut est classé 21^{ème} de ce classement car la valeur de son fonds diminue et atteint seulement 6,65 millions euros (EPRA, 2021).

L'accroissement des investissements financiers dans les TREITs leur a permis de financer des grands projets immobiliers. Le plus emblématique d'entre eux est le projet Istanbul Sapphire, inauguré en 2011. Cette tour de 262 mètres de haut, comprenant un espace commercial et des logements, s'étend sur une superficie totale de 16,5 ha. Ce projet est le résultat d'une collaboration entre l'investisseur immobilier Mustafa Tatlıcı qui, *via* sa société Güney Turizm, achète une parcelle de 11 602 m² dans le quartier des affaires de Levent pour s'associer au TREIT Kiler GYO. Le montage opérationnel repose sur le *kat karşılığı arsa* (construction en échange du foncier) : Güney Turizm cède le foncier à Kiler GYO mais devient propriétaire d'une partie bâtie. Le contrat prévoit que Kiler GYO perçoive 70% des revenus locatifs, le reste devant revenir à la société Güney Turizm (EPOS, 2015). Kiler GYO a financé une dizaine d'autres projets immobiliers à Istanbul, principalement résidentiels. Certains TREITs développent aussi des projets dont le montage opérationnel se rapproche de celui du PEF. Le TREIT Torunlar GYO a par exemple développé Levent 5, une résidence de marque de 4 000 logements dans le cadre d'une opération en « partage des recettes » avec KİPTAŞ, propriétaire du terrain.

La titrisation des résidences de marque impulsée par l'État : l'exemple du projet Park Mavera 3

Dans un contexte de libéralisation de l'économie turque et d'ouverture des marchés à la finance, le chapitre 4 a détaillé les tentatives de TOKİ pour instaurer un modèle de financement du logement basé sur le « certificat » à la fin des années 1990. L'objectif est de permettre aux investisseurs d'acheter un ou plusieurs mètres carrés dans une opération, chaque mètre carré étant équivalent à un titre dont la valeur est cotée en bourse. Mais à l'époque déjà, le manque d'encadrement juridique de ce système de financement du logement n'attire pas suffisamment les investisseurs, poussant TOKİ à abandonner ce modèle. En 2017, TOKİ renouvelle

²⁶⁴ The European Public Real Estate Association (l'Association européenne de l'immobilier public), réalise chaque année une étude portant sur les principaux REITs de chaque pays dans le monde.

l'expérience avec le projet Park Mavera III situé à Kayabaşı. Propriétaire d'une parcelle de 5 ha, TOKİ fait appel au promoteur Makro İnşaat, habitué des projets en PREF dans la région, pour construire une résidence de 732 logements. Sans passer par Emlak Konut, TOKİ met à disposition son terrain au promoteur qui lui versera en échange 30% des bénéfices de l'opération. Toutefois, 218 logements, soit 33 703 m², répartis en trois blocs (B2, C2 et D2) sont vendus sous forme de titres immobiliers (Figure 16). Lorsque la première transaction en bourse a lieu le 7 avril 2017, le mètre carré équivaut à 100 actions, vendues à 4 250 ₺. En tant que garant de l'achèvement du projet, TOKİ délivre les titres, dont les fonds sont collectés par le PMVR3 REIT. Les certificats sont négociés en bourse et les fonds transférés à TOKİ en fonction de l'avancée de la construction.

Figure 16. Les logements de la résidence Parc Mavera III vendus par titres immobiliers (quartier de Kayabaşı)



Source : TOKİ, 2017

Avec ce système de financement, TOKİ souhaite redynamiser le marché de l'immobilier résidentiel déjà en période de récession avec des clients au profil différent, qu'ils soient des particuliers ou des investisseurs institutionnels. Si TOKİ est parvenu à rassembler les fonds nécessaires pour achever la construction, les débuts du projet sont difficiles, en raison de la baisse de la valeur des titres immobiliers la première année de leur lancement en bourse. Quelques jours après leur cotation en bourse, les titres perdent jusqu'à 20% de leur valeur²⁶⁵. D'après le directeur adjoint au développement du promoteur Tahincioğlu, les investisseurs

²⁶⁵ D'après le site internet investing.com qui analyse la valeur des titres cotés en bourse, consulté le 5 septembre 2022.

n'ont pas eu confiance dans le « certificat immobilier » car c'est « un système un peu flou »²⁶⁶. Selon le directeur du département immobilier de TOKİ, ce projet n'a pas eu le succès escompté dans la mesure où la baisse de la valeur du titre n'a pas rassuré les investisseurs²⁶⁷.

Conclusion. L'expansion du crédit dans le secteur du logement neuf pour soutenir la croissance : conséquences sur l'économie turque

Dans cette deuxième partie nous avons donc étudié les stratégies de la coalition de croissance des logements de marque pour assurer la viabilité de ce modèle résidentiel auprès des acheteurs et des investisseurs. Dans un premier temps, nous avons montré en quoi la « marque », c'est-à-dire l'association du logement à une « marque », a permis aux promoteurs de construire une image positive de ce mode d'habiter. Nous avons aussi montré les limites de ce modèle, puisque la standardisation des résidences de marque peut être un facteur de la baisse des ventes de logements auprès des ménages turcs. Les acteurs de cette coalition misent sur les mesures adoptées par l'État pour encourager l'achat et l'investissement dans le logement neuf (crédits bancaires avec des taux d'intérêt intéressants, adoption de lois pour aider les étrangers à acquérir un logement, nouveaux outils financiers dédiés à l'investissement institutionnel dans le logement). L'augmentation en volume du crédit, pour stimuler la consommation et l'investissement dans le logement et soutenir la construction, est rendue possible par un choix politique délibéré : le soutien à la croissance économique à court terme en maintenant des taux d'intérêt bas. Entre 2014 et 2018, Recep Tayyip Erdoğan adopte cette stratégie et contraint la Banque centrale à abaisser son taux directeur pour faire baisser les taux d'intérêt. Dans le secteur du logement neuf, l'objectif était d'aider les ménages à souscrire à des crédits pour l'achat de logement, et d'aider les promoteurs immobiliers à obtenir des prêts pour poursuivre la construction. À l'inverse, l'intervention du Président turc auprès de la Banque centrale²⁶⁸ a provoqué un climat de défiance chez les investisseurs et banquiers internationaux, alors que le gouvernement affrontait déjà une série de tensions politiques intérieures²⁶⁹ et extérieures²⁷⁰. Ce choix politique a eu pour conséquence une forte inflation et une chute de la livre turque qui perd, entre 2018 et 2023, plus de 80% de sa valeur par rapport au dollar²⁷¹. Le Président était

²⁶⁶ Entretien avec le directeur adjoint au développement, Tahincioğlu, juin 2018.

²⁶⁷ Entretien avec le président de la production foncière, TOKİ, décembre 2017

²⁶⁸ Recep Tayyip Erdoğan nomme son gendre, Berat Albayrak, au ministère des Finances en juillet 2018. Albayrak a auparavant été le PDG de Çalık Holding, spécialisé dans la construction, l'énergie et le textile.

²⁶⁹ Les manifestations de Gezi en 2013, plusieurs attentats entre 2015 et 2016, la tentative du coup d'État en juillet 2016.

²⁷⁰ Des tensions bilatérales entre les Etats-Unis et la Turquie commencent à l'été 2018, à cause du sort d'un pasteur américain, Andrew Brunson, jugé pour terrorisme et espionnage en Turquie et placé en détention sans l'accord de Washington. En réponse, Donald Trump a annoncé un doublement des tarifs douaniers sur l'acier et l'aluminium turcs, provoquant immédiatement une dévaluation de la monnaie turque. Voir aussi : « Erdoğan dénonce une « guerre économique » américaine », *La Croix*, 11/8/2018.

²⁷¹ « Turquie : Erdoğan ouvre la voie à une hausse des taux de la Banque centrale », *Le Figaro*, 14/6/2023.

donc confronté à un choix cornélien : d'un côté soutenir la croissance économique en aidant le secteur de la construction par la baisse des taux directeurs, quitte à provoquer une dévaluation de la livre turque, une fuite des capitaux étrangers et une inflation ; de l'autre, suivre une politique économique plus conventionnelle, en acceptant une hausse des taux directeurs, au risque de tuer la croissance économique. Jusqu'à la veille des élections présidentielles de mai 2023, et peut-être pour assurer la popularité de l'AKP, le Président a choisi de maintenir une croissance forte à court terme. Ce choix a rendu l'économie turque très vulnérable aux fluctuations de la livre turque. Les agents endettés, comme les ménages et les promoteurs qui avaient emprunté (en dollars) pour l'achat et la construction de logements neufs, se sont retrouvés en difficulté financière. La dépendance de l'économie turque à l'expansion du crédit pour faire de la croissance, centrée sur le secteur de la construction, est en partie responsable de la crise économique de 2018 (Orhangazi & Yeldan, 2021).

Conclusion

Pour maximiser les opportunités de captation de la rente foncière, le PREF doit s'appliquer sur des terrains aux densités élevées et proposer des logements avec un prix élevé. Les chapitres 6 et 7 avaient donc pour objectif d'expliquer en quoi ce montage opérationnel est efficient dans un marché foncier et immobilier attractif. Dans un premier temps, pour que ce prix soit élevé, nous avons démontré que l'État met en place un cadre urbain et juridique pour pousser à la hausse le prix du logement et donc du foncier public (chapitre 6). Dans un second temps, nous avons montré comment la coalition de croissance du logement de marque, pilotée par l'État, mais aussi portée par des acteurs privés de l'immobilier résidentiel (promoteurs, constructeurs, GYODER, TREITs), sécurisent le marché neuf du logement (et du logement de marque) et créent une demande dans ce secteur (chapitre 7). Ce cadre étant posé, nous pouvons mieux comprendre comment le PREF contribue à capter la plus-value foncière sur les terrains publics, plus-value qui peut être créée seulement dans un contexte réglementaire et juridique adapté (chapitre 6) et un marché du logement basé sur la demande (chapitre 7). Les deux chapitres suivants sont consacrés à l'étude de deux projets de logements de marque réalisés avec le PREF. Nous pourrions ainsi étudier en détail les mécanismes de création de la valeur foncière (et de valorisation du foncier public) et évaluer l'efficacité de ce montage opérationnel en matière de captation, de partage et de redistribution de la valeur foncière.

Chapitre 8. Les mécanismes de valorisation du foncier public et instruments de captation de la plus-value foncière : autopsie du PREF à travers l'étude de deux projets de marque

Introduction

TOKİ l’affiche sans réserve sur son site internet : « le principe de base de ces projets [en PRAF] vise à générer des revenus en soumettant des appels d’offres sur des terrains destinés à la vente à un prix supérieur aux estimations de la valeur du marché »²⁷². L’essentiel des projets en PRAF sont réalisés à Istanbul car pour Emlak Konut c’est le marché foncier et immobilier le plus rentable du pays. (Emlak Konut, 2013). Deux critères orientent le choix d’Emlak Konut dans l’achat des terrains publics auprès de TOKİ : la constructibilité du terrain et sa localisation. En effet, la taille du terrain et les densités autorisées doivent être suffisamment élevées pour produire un nombre important de logements. Toutefois, ces logements doivent aussi être vendus au prix fort pour dégager le maximum de recettes. Le projet doit alors être situé dans une localité où le marché du logement est stable et attractif. Certes, le prix élevé de l’immobilier compte, mais le quartier doit aussi offrir des caractéristiques suffisamment attrayantes pour garantir la demande des classes supérieures (*Ibidem*). TOKİ s’engage à fournir un terrain public qui répond à ces deux critères. En retour, Emlak Konut s’engage à « extraire » la valeur de ce terrain en réalisant un projet résidentiel en PRAF. À une échelle plus fine, celle du projet de marque, ce chapitre montre comment se matérialise cette « extraction de la valeur » induite par le PRAF et comment ce montage opérationnel opère un partage de cette valeur entre les parties prenantes du projet. Les projets KÖY et Nidapark (Tableau 19) sont étudiés pour détailler toutes les étapes du PRAF et comprendre comment est captée la plus-value foncière.

Tableau 19. Détails et résumé des deux études de cas

Détails du projet	KÖY	Nidapark Kayaşehir
Foncier	Terrain militaire : 50 ha	Terrain Hazine : 7,7 ha
Promoteur	Siyahkalem & Yıldızlar İnşaat	Tahincioğlu
Année de l’appel d’offres du PRAF	2012	2015
Livraison du projet	Reporté de 2018 à 2024	2019
Logements	1 180	843
Commerces	84	56
Bureaux	43	192
Recettes versées à Emlak Konut (%)	32,25	38

Source : F. Hervet, février, 2023

La première partie démontre de quelle façon la mobilisation et la transformation du foncier public constituent une étape préliminaire et indispensable à la mise en place du PRAF. TOKİ est l’acteur principal de cette étape. Il doit acquérir le terrain s’il n’est pas dans son portefeuille foncier, il doit le rendre constructible s’il n’est pas ouvert à l’urbanisme. Cette étape peut

²⁷²Traduction de l’auteure, citation originale : « Bu projelerde temel ilke, satışı amaçlanan arazilerin ekspertiz ve piyasa değerlerinin üzerinde bir fiyatla ihale edilerek gelir elde edilmesidir » site internet de [TOKİ](#).

prendre du temps lorsque TOKİ n'est pas propriétaire du terrain et que le contexte juridique local rend difficile toute modification de la réglementation urbaine, comme ce fût le cas pour le projet KÖY. La mission de TOKİ est donc de fournir un terrain constructible à Emlak Konut. Un fois propriétaire du terrain, Emlak Konut sélectionne un promoteur dans le cadre d'un appel d'offres pour lancer une opération de logement en PREF. La deuxième partie explique le processus de création de la plus-value sur le foncier public en s'appuyant sur l'analyse des bilans financiers des deux opérations. Cette lecture montre que l'estimation du prix du foncier, ou plutôt l'estimation de la part des recettes que le promoteur verse à Emlak Konut pour l'usage du foncier, est basée sur la logique du compte à rebours. Ainsi, cette partie vérifie la première partie de l'hypothèse 1 affirmant que les densités et le prix de l'immobilier résidentiel déterminent le prix du terrain. En revanche, cette méthode ne caractérise pas la façon dont TOKİ estime le prix de vente de son foncier à Emlak Konut, ce qui conduit généralement TOKİ à céder son terrain à un faible prix. Enfin, la troisième partie montre que le PREF n'est pas seulement un outil de production de la valeur foncière, mais aussi un outil de captation de cette valeur. Cette captation s'opère en deux temps. D'abord, le PREF permet aux acteurs du projet (Emlak Konut, le promoteur et TOKİ) de capter une partie de la valeur créée sur le terrain public (la plus-value foncière publique). Ensuite, le projet immobilier est soumis à différentes taxes publiques et contributions financières qui permettent à l'État et à la municipalité d'arrondissement de capter une partie de la plus-value foncière publique. Dans cette partie, il s'agira d'illustrer le partage de la plus-value foncière entre les parties prenantes du projet.

I. TOKİ et la genèse du PREF : mobiliser et transformer le foncier public

Conformément au protocole signé avec Emlak Konut en 2010 et qui fixe le cadre réglementaire du PREF, TOKİ assume la responsabilité de lui fournir des terrains publics constructibles (Emlak Konut, 2013). TOKİ présente les terrains publics les mieux placés à Emlak Konut qui est libre de choisir²⁷³. Parfois l'inverse se produit et c'est Emlak Konut qui identifie un terrain qu'il demande à TOKİ de lui vendre²⁷⁴. Chaque terrain est étudié au cas par cas par les deux acteurs. Ils étudient le type de projet réalisable et cherchent à optimiser le potentiel de construction de la parcelle. Emlak Konut n'a pas de compétence en matière d'élaboration et de validation des plans d'urbanisme. C'est donc à TOKİ de mobiliser le cadre juridique nécessaire pour modifier les règles urbaines et rendre densifiable le terrain. Cette partie développe ce processus de transformation du foncier public : comment TOKİ mobilise-t-il le foncier et comment modifie-t-il les règles urbaines ? Le premier exemple, pour le projet KÖY, montre que 6 années auront été nécessaires à TOKİ pour transformer un terrain militaire en terrain constructible. Le deuxième exemple, pour le projet Nidapark, montre que la propriété publique déjà acquise par TOKİ a permis de mobiliser et transformer plus facilement le terrain.

1. Chronologie foncière du projet KÖY : convertir une forêt domaniale en terrain à bâtir (1938 à 2012)

Le projet KÖY est l'un des premiers grands projets d'Emlak Konut en PREF. Cette partie présente d'une part le projet, et d'autre part, les étapes juridiques ayant contribué à valoriser le foncier public. L'objectif est de montrer le rôle essentiel de TOKİ dans l'acquisition et la transformation du foncier ainsi que les outils juridiques sur lesquels l'Administration Publique s'appuie pour modifier les droits du sol.

1.1. KÖY : un projet village signé Siyahkalem

Le projet KÖY représente une part importante de la totalité des actifs fonciers en cours d'Emlak Konut. Avec l'acquisition d'un terrain de 50 ha, la société d'investissement foncier parapublique achète là son deuxième plus grand terrain dédié au logement de marque parmi ses 75 autres projets immobiliers réalisés à Istanbul²⁷⁵. Le terrain du projet KÖY est réparti en 11

²⁷³ Entretien avec le président du département de l'immobilier et du renouvellement urbain, TOKİ, juin 2018.

²⁷⁴ Entretien avec le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, janvier, 2018

²⁷⁵ Juste après la parcelle de 87 ha pour un projet similaire de l'autre côté de la rive du Bosphore, le projet Düşler Vadisi à Beykoz.

parcelles et le coefficient d'occupation des sols (COS) autorisé par les documents d'urbanisme varie entre 0,30 et 0,80, avec des hauteurs comprises entre 6,5 et 9,5 mètres. Seuls les espaces dédiés aux équipements, comme l'école privée, le centre de santé ou encore la mosquée, disposent d'un COS de 1. Avec la réglementation urbaine en vigueur, le projet comprend 1 180 logements, environ 20,3 ha de surface de plancher (SDP). Plusieurs types de logements sont proposés, des appartements et des duplex dont la superficie varie entre 75m² et 250m², ainsi que des villas mitoyennes et des villas individuelles avec des surfaces allant de 250m² à 550m². La résidence prévoit également 84 commerces, 43 bureaux et un centre commercial de 15 000m². À cela s'ajoute bien évidemment des parkings souterrains pour les appartements, des garages pour les maisons individuelles et des espaces récréatifs communs (piscine, parc, stades, etc.) (Figure 17).

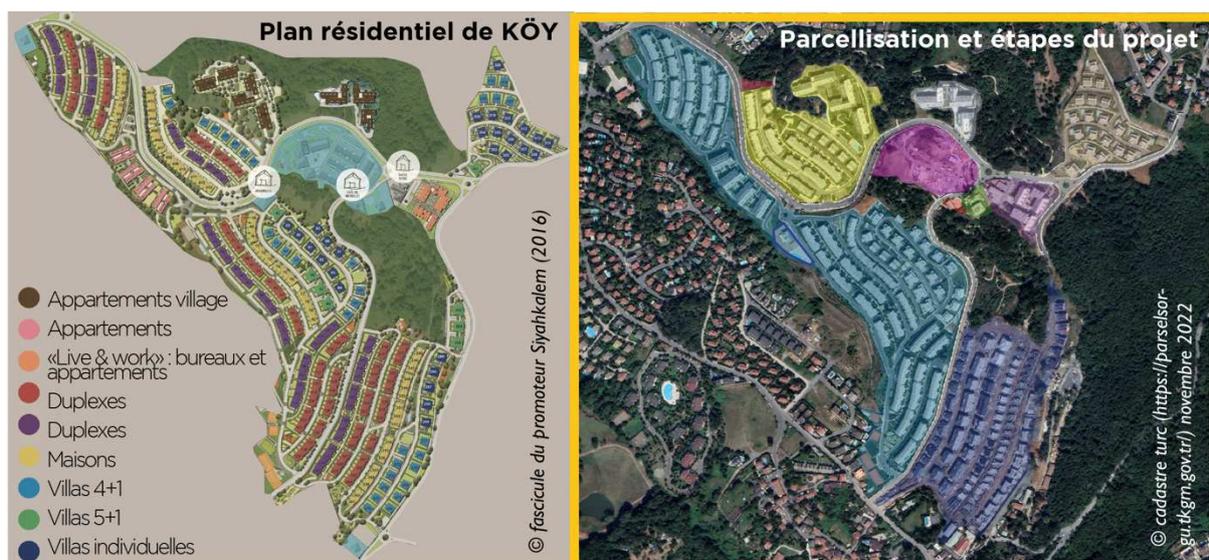
L'accès à la nature étant le principal argument du promoteur, le chantier cèdera sa place à une « zone boisée naturelle » (*doğal koruluk alan*) de 11,8 hectares, dans laquelle sont censés se fondre en harmonie les immeubles et les villas. C'est le pari de Siyahkalem, la société de promotion immobilière qui remporte l'appel d'offres d'Emlak Konut en juin 2012. Siyahkalem, entreprise de 30 ans d'expérience, s'est surtout fait connaître en collaborant avec TOKİ, dans des opérations immobilières extérieures, notamment au Pakistan²⁷⁶ et en Somalie²⁷⁷. En Turquie, le promoteur a déjà construit plus de 7 000 logements²⁷⁸ et diverses infrastructures et équipements publics pour le compte de TOKİ (poste de police, mosquées, écoles et stade), mais aussi plusieurs infrastructures techniques pour des commandes de l'État et des collectivités (routes, barrages, dépôts et centre des archives ottomanes à Istanbul).

²⁷⁶ Dans le cadre d'un projet d'aide au développement au Pakistan, TOKİ engage Siyahkalem pour construire des bâtiments publics (écoles et bâtiments administratifs) entre 2006 et 2013 et 4 620 logements sociaux d'urgence au lendemain des inondations le long de l'Indus en 2010. Comme le promoteur fait localement ses preuves, le Fond saoudien d'aide au développement l'engage pour poursuivre d'autres projets de construction dans la région (Source : [site internet](#) du promoteur).

²⁷⁷ En 2012, TOKİ mandate Siyahkalem pour réaliser en 16 mois un complexe hospitalier de 200 lits à Mogadiscio (Somalie) pour lequel 600 tonnes d'acier turc ont été localement importées (Source : [site internet](#) du promoteur)

²⁷⁸ Entretien avec le directeur des ventes et le directeur du développement chez Siyahkalem en mai 2016.

Figure 17. Le projet KÖY en 4 étapes



ÉTAPE 1	ÉTAPE 3	ÉTAPE 4
<p>Parcelle 1791-2 Terrain : 149 511m² 424 appartements : 76 985m² 73 villas : 21 684m² Total 497 logements : 98 669m² Un éqpmt social + otopark : 27 468,16m² Une piscine : 460,59m²</p> <p><u>SDP vendable : 98 669m²</u> <u>SDP à construire : 156 603m²</u></p>	<p>Parcelle 1790-4 Terrain : 79 215m² 215 appartements : 29 595m² 70 villas : 20 394m² Un garage sous-sol : 8 568 m2 Un éqpmt social : 485m² Un mur porteur : 11 709m²</p> <p><u>SDP vendable : 49 989m²</u> <u>SDP à construire : 82 783m²</u></p>	<p>Parcelle 1791-4 Terrain : 18 407m² 52 logements : 8 123m² 59 commerces : 5 195m² un équipement social (poste de sécurité) SPD vendable : 13 322m²</p> <p>Parcelle 1791-3 Terrain : 1 134m² École privée : 1 475m²</p> <p>Parcelle 1789-1 Terrain : 999m² infrastructure technique</p>
<p>ÉTAPE 2</p> <p>Parcelle 1790-3 Taille du terrain : 9 188m² 54 logements : 6 082m² 25 commerces : 3 120m² Office de vente : 1 645m² SDP vendable : 9 201m² SDP à construire : 20 967m²</p> <p>Parcelle 1790-2 Terrain : 2 506m² Mosquée</p>	<p>Parcelle 1789-3 Terrain : 7 603m² 52 logements : 6 010m² 43 bureaux : 3 811m² SDP vendable : 9 821m² SDP à construire : 21 016m²</p> <p>Parcelle 1790-1 Terrain : 796m² Un centre de santé</p>	<p>Parcelle 1789-4 Terrain : 25 235m² 26 logements et 1 garage SDP vendable : 9 289m² SDP à construire : 23 558m²</p> <p>Parcelle 1789-2 Terrain : 51 880m² 214 logements SDP vendable : 35 390m² SDP à construire : 62 542m²</p>

Source : F. Hervet, novembre 2022

Siyahkalem se tourne vers le cabinet londonien d'architecture Hopkins qui propose une résidence moderne, dont les principes architecturaux reposent sur les anciennes maisons en bois turques présentes sur les rives du Bosphore²⁷⁹. Modernité, confort, qualité et respect de

²⁷⁹ Plus communément appelés *Konak* et *Yalı* en Turquie, ces maisons familiales sont construites à partir du 19^{ème} siècle à Istanbul, dans les quartiers du centre ancien et sur les rives du Bosphore. Elles sont construites en bois sur des

l'environnement sont les maîtres mots de la campagne de marketing du promoteur qui revendique l'obtention de la certification LEED²⁸⁰ pour un projet dont les bâtiments écologiques et les espaces naturels « améliorent les relations humaines et créent un espace de vie de qualité »²⁸¹.

1.2. De 1938 à 2006 : la création d'une base militaire sur un espace forestier sous-estimé

À l'origine, le terrain du projet KÖY est une propriété Hazine appartenant au ministère des Finances. Jusqu'à son transfert à Emlak Konut en 2011, le terrain change plusieurs fois d'usage, de locataires et de propriétaires. Néanmoins, les mesures imposées par l'État ont longtemps protégé la faune et la flore de cet espace arboré, du moins jusqu'à ce que TOKİ ne lève ces restrictions. C'est ce que révèlent les étapes de la transformation de ce foncier. Elles montrent de quelle manière TOKİ a su faire preuve d'ingéniosité pour l'acquisition et l'ouverture à la construction, malgré les interdictions juridiques et les oppositions locales. Pour reconstituer l'histoire de ce terrain et les différentes étapes de l'action publique pour modifier le statut du sol, nous avons réalisé une dizaine d'entretiens. D'abord avec les opérateurs du PREF (TOKİ, Emlak Konut, le promoteur Siyahkalem) et les responsables de l'urbanisme de l'arrondissement de Sarıyer. Ensuite, avec des acteurs locaux (les habitants et la maire du quartier) et les opposants à ce projet (la Chambre des Urbanistes et des associations de protection de l'environnement). Leur discours nous a permis de retracer la chronologie de ce foncier, que nous avons pu compléter avec des articles de presse puisque le projet a été beaucoup médiatisé.

Jusqu'aux années 1990, Zekeriyaköy est encore un village périphérique où subsistent des activités de maraîchage au milieu des terrains forestiers. C'est ce qu'explique un fermier voisin du projet KÖY : « il y avait beaucoup de fermes et d'élevages (...) avec quelques bâtis mais le reste était vide »²⁸². Le foncier n'était pas cher raconte l'ami du fermier, à qui on avait proposé

fondations en pierre. Leur façade est recouverte de bois et les plus luxueuses d'entre elles ont parfois des boiseries sculptées, tandis que les murs intérieurs sont enduits d'un plâtre à la chaux. Endommagées par le temps, l'humidité et les termites, ces maisons anciennes sont aujourd'hui détériorées, lorsqu'elles ne sont pas rachetées par des investisseurs qui, contraints par loi, doivent rénover à l'identique, et selon les techniques anciennes de construction, ces maisons en bois.

²⁸⁰ La certification LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) est créée aux États-Unis en 1998 par le US Green Building Council (USGBC) et récompense les projets dont les bâtiments écologiques respectent les normes de l'architecture écologique. Les critères pris en compte sont généralement : l'emplacement choisi du projet, l'accessibilité de la résidence aux transports en commun, la gestion de l'eau, la performance énergétique des bâtiments ou encore la qualité des matériaux choisis. Pour plus d'information, voir le [site internet](#) de USGBC.

²⁸¹ Citation extraite du [site internet](#) de promotion du projet KÖY et de la certification LEED.

²⁸² Citation de l'entretien avec un fermier de Zekeriyaköy et son ami, avril 2016.

à l'époque un terrain agricole « qui ne valait même un centime » aujourd'hui occupé par une résidence privée²⁸³.

En 1938, l'État applique la loi n°3116²⁸⁴ relative à la protection des espaces boisés. Le terrain public est concerné par cette loi et reste fermé à la construction. À la suite de cette mesure, le terrain est intégré à la forêt domaniale de Zekeriyaköy dont la gestion revient à la Direction Générales des Forêts (DGF) au nom du ministère des Finances, propriétaire du terrain (TMMOB, 2014). Pendant 20 ans, le terrain reste inoccupé jusqu'à ce que l'État, pour se protéger de la « menace soviétique » (le site se situe à proximité de la mer Noire), décide d'en faire une zone de surveillance et d'y implanter une base de missiles²⁸⁵. Pourtant, même si le ministère des Finances reste le principal propriétaire de la zone, une partie des terrains appartiennent à des villageois qu'il a fallu exproprier. Comme le transfert s'effectue au profit du ministère de la Défense, la maire du quartier (*muhtar*) du village de Zekeriyaköy explique que beaucoup de villageois acceptent alors de céder leur parcelle et se disent, puisque « c'est l'armée qui arrive, qu'est-ce que cela peut faire, je peux bien faire mon jardin ailleurs »²⁸⁶. La procédure d'expropriation prend alors une « tournure patriotique » comme le raconte le secrétaire général de la Chambre des Urbanistes, dans laquelle « beaucoup de propriétaires sont prêts à donner gracieusement leur terre au nom de la protection nationale »²⁸⁷. La procédure se fait à l'amiable et à moindre coût. Elle permet à l'État d'obtenir l'ensemble des terrains privés. En octobre 1977, le ministère des Finances transfère les 34 parcelles au ministère de la Défense dans le cadre d'un bail emphytéotique de 49 ans. Toutefois, comme il s'agit d'un terrain arboré situé entre le mer Noire et le Bosphore, et que son nouvel usage, en tant que site de surveillance et de protection, ne nécessite pas de constructions pharamineuses, le conseil régional d'Istanbul²⁸⁸ classe le terrain en « site naturel de 3^{ème} degré ». L'objectif de cette mesure est de préserver la faune et la flore sur les espaces arborés, sans pour autant interdire un éventuel usage résidentiel dans le futur (TMMOB, 2014). Les années passent et à partir des années 1990, Zekeriyaköy subit une pression foncière liée à la forte demande de logements des ménages aisés qui désirent s'éloigner du centre-ville pour une maison avec jardin en périphérie. Le terrain est

²⁸³ L'ami du fermier raconte qu'il voulait investir dans l'achat d'un terrain agricole dans le village, à la fin des années 1980, mais que sa femme l'en aurait dissuadé en disant que jamais elle ne voudrait mettre les pieds « sur ce terrain plein de boue, où ni voiture ni bus passe par ici ». Il nous avoue qu'avoir manqué cette affaire est l'un de ses plus gros regrets.

²⁸⁴ Loi Forestière n°3116 du 16 février 1937.

²⁸⁵ Entretien réalisé avec Abdülkadir, président de l'association de protection de la forêt de Belgrade, mai 2016

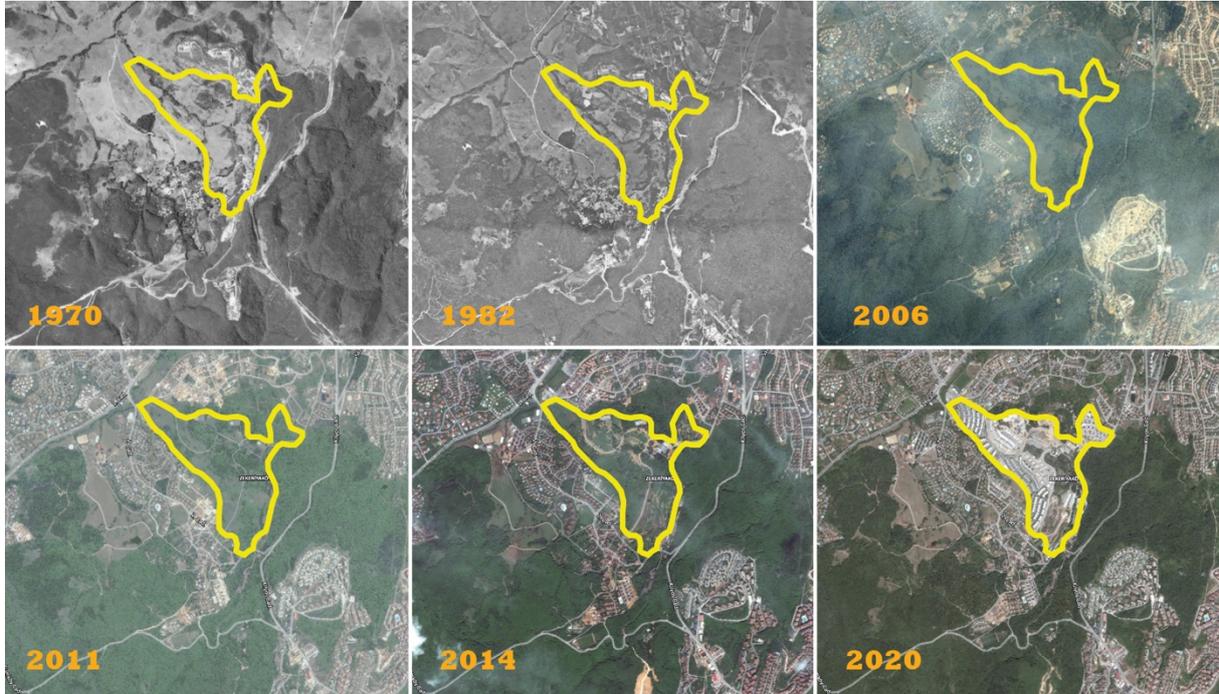
²⁸⁶ Citation de l'entretien réalisé avec la maire du quartier Zekeriyaköy, Semra Özkaya, avril 2016

²⁸⁷ *Ibidem*, citation extraite du même entretien.

²⁸⁸ Le conseil régional n° 3 d'Istanbul pour la conservation du patrimoine culturel, qui administre les arrondissements de Beşiktaş, Sarıyer et Kağıthane, est géré par le ministère de la Culture et du Tourisme (MCT). La décision n° 7755 du 15 novembre 1995 du MCT vise à protéger les sites d'exception « aux valeurs naturelles et culturelles » des régions du nord d'Istanbul. Source : MCT, [Région 6 d'Istanbul](#), réunion du 15/11/1995.

progressivement encerclé par des *gated-communities*, TOKİ perçoit alors une opportunité de construction (Figure 18).

Figure 18. Transformation foncière et modification de l'usage du sol du terrain KÖY et de ses environs de 1970 à 2020 impulsées par la résidentialisation du quartier



Description : les images orthophotos (1970 et 1982) et satellites (2006, 2011, 2014 et 2020) des archives de l'İBB montrent la progression des résidences autour du terrain militaire. Au sud-est du terrain, il y a d'abord le village ancien (1970 et 1982). Aux débuts des années 2000, le terrain est déjà encerclé par plusieurs résidences fermées (2006). À partir des années 2010, la pression foncière pèse de plus en plus sur ce terrain, amenant TOKİ et Emlak Konut à développer un projet de logements de marque.

*Réalisation : F. Hervet, janvier 2023. Fond de carte : archives de l'İBB
<https://sehirharitasi.ibb.gov.tr/>*

En décembre 2006, alors qu'il reste encore 29 ans au bail emphytéotique délivré au commandement de la 15^{ème} base de missiles des forces aériennes nationales, TOKİ signe un protocole avec le ministère de la Défense et devient propriétaire des 34 parcelles. Comme expliqué dans le chapitre 6, ce protocole permet à TOKİ d'acquérir gratuitement la pleine propriété du foncier, moyennant quelques chantiers de construction pour le compte du ministère de la Défense. Ce dernier accepte de céder une propriété sous-utilisée compte tenu de ses activités et en dépit de son emplacement privilégié. TOKİ devient le propriétaire d'un terrain de 50 ha sans droit à bâtir. Épaulé par le MEU, TOKİ œuvre pour lever les restrictions de préservation du site afin de l'ouvrir à l'urbanisme. De 2010 à 2015 l'aménagement de ce terrain constructible va impliquer différentes luttes foncières, entre les initiateurs du projet, TOKİ, le

MEU et Emlak Konut qui tentent par tous les moyens d'attribuer de fortes densités de construction pour augmenter la valeur du terrain ; et les défenseurs d'intérêts locaux et nationaux (habitants, propriétaires, Chambre des Urbanistes, associations écologistes), qui s'emploient à faire respecter les règles de protection du terrain.

1.3. Rendre bâtissable un terrain public pour le valoriser : tactiques de TOKİ pour contourner la législation urbaine et l'opposition locale (2006-2012)

Une fois TOKİ devenu propriétaire du terrain, la Chambre des Urbanistes d'Istanbul perçoit rapidement la menace qui pèse sur cette dernière poche de verdure dans le quartier résidentiel. Avec l'aide de la DGF, ils publient ensemble un rapport d'expertise sur le foncier en question qu'ils présentent au Conseil d'État. Entre autres, le rapport souligne que 62% de la superficie du terrain est occupé par des arbres anciens et note la présence de 21 espèces différentes. Le rapport précise également que la DGF aurait demandé au ministère des Finances que le terrain lui soit restitué²⁸⁹. Alors que TOKİ et le MEU n'ont pas encore modifié le statut du sol, Emlak Konut, certain que ce foncier sera prochainement ouvert à l'urbanisme, achète le 2 mars 2011 les 50 ha de terrain. Apprenant la nouvelle, les héritiers des villageois qui, 50 ans plus tôt, avaient patriotiquement cédé leur terrain, engagent un recours judiciaire pour récupérer une partie de la valeur foncière, au motif que l'usage du terrain devait soutenir l'armée turque et non servir les intérêts d'un promoteur immobilier²⁹⁰. Sans succès, les héritiers sont encore plus dépités d'apprendre en mars 2012 que le MEU propose un nouveau plan d'aménagement du terrain. Le plan²⁹¹ s'intitule « *Zekeriya köyü Toplu Konut Alanı Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı* » (Plan d'application de protection de la zone de logement collectif de Zekeriya köyü). Conformément à l'article 4 de la loi n°2985, TOKİ a la compétence de « faire et modifier des plans à toutes les échelles territoriales, ainsi que des plans d'aménagement dans les zones où il appliquera un projet de transformation des bidonvilles ou dans les zones dédiées au logement collectif sur les terrains qui lui appartiennent »²⁹². Les collectivités, ici l'İBB et la municipalité d'arrondissement de Sarıyer, disposent d'un délai de 3 mois pour intégrer la

²⁸⁹ « *Zekeriya köyü Devlet Ormanı'nın kamulaştırılmasıyla ilgili son durum!* » - [« Les dernières nouvelles au sujet de l'expropriation de la forêt domaniale de Zekeriya köyü »], [Emlak Kulisi](#), 17/2/2016.

²⁹⁰ Entretien réalisé avec un fermier de Zekeriya köyü et son ami, avril 2016. Extrait « T'as pris le terrain des villageois pour installer l'armée, donc soit reconnaissant. L'État ne peut pas faire tourner en bourrique ses citoyens. C'est pour ça que les procès continuent. « Nous on avait un terrain, on va le reprendre » disent-ils. « Soit on va le reprendre ou alors on va récupérer l'argent que l'on nous doit », disent-ils ».

²⁹¹ Le plan se divise en deux échelles. Le plan d'aménagement de protection à l'échelle 1/5 000 (*koruma amaçlı nazım imar planı* – KANİP) et le plan d'application de protection à l'échelle 1/1 000 (*koruma amaçlı uygulama imar planı* - KAUİP).

²⁹² Voir l'article 7 de la loi n°5973 du 3 août 2008 qui modifie l'alinéa 1 de l'article 4 de la loi n°2985 sur le Logement Collectif du 2 mars 1984. La citation originale : « *Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidi* ».

modification à leur plan d'urbanisme et l'approuver. Dans le cas contraire, sur décret présidentiel, le président de la République interviendra pour appliquer le nouveau plan.

Aussitôt après la validation du plan par le MEU, la Chambre des Urbanistes entame une procédure judiciaire portée au Conseil d'État. Elle demande l'annulation de ce nouveau plan d'aménagement qu'elle juge contraire à l'intérêt public et au principe de protection naturelle. Les nouvelles densités du terrain étant définies, Emlak Konut lance en juin 2012 un appel d'offres pour un projet en PREF, sans être inquiété par la procédure judiciaire en cours. Siyahkalem remporte l'appel d'offres. Entre temps, le Conseil d'État donne raison à la Chambre des Urbanistes et annule le plan de zonage adopté en mars 2012²⁹³. La même année, TOKİ et Emlak Konut évacuent et clôturent le site pour le protéger. Le voisinage est surpris car, comme nous l'explique la maire du quartier, tout le monde avait pris connaissance du verdict du Conseil d'État :

« Je crois que c'était en 2012 (...). En une nuit ils ont évacué l'armée d'ici (...). Nous nous n'avons rien compris, avec des gros camions ils ont déménagé la zone militaire. Ensuite les portes étaient verrouillées, et la zone militaire était vide. Que s'est-il passé ? C'est redevenu du Hazine, Hum... Mon Dieu... Et maintenant qu'est-ce qui va se passer ? TOKİ a un droit sur ce Hazine, c'est TOKİ qui l'a pris. Hum... D'accord. Maintenant qu'est-ce qui va se passer ? Une entreprise X, forte, avec de l'argent plein les poches, ou bien une autre entreprise riche, voilà l'objectif. Ici il y a de la rente, pourquoi l'armée resterait-elle ? Ils ont évacué l'armée, puis TOKİ, sur son Hazine, et une entreprise ont commencé à faire affaire ».

Entretien avec Semra Özkaya, maire du quartier Zekeriyaköy, avril 2016

Le 14 août 2013, le MEU entend la demande du Conseil d'État, mais il ne modifie quasiment pas le plan de zonage, les densités restent identiques. La Chambre lance alors un second procès. Le 7 juillet 2014, le Conseil d'État ordonne l'annulation du second plan d'urbanisme et demande à ce que les 34 parcelles soient remembrées en un terrain unique pour qu'il soit de nouveau transféré à la DGF. Emlak Konut et Siyahkalem feignent de n'y avoir pas d'égard et déposent une demande de permis de construire à la municipalité de Sarıyer. Cette dernière accepte la demande de permis le 24 juillet 2014 pour la réalisation de la première étape de la résidence (Figure 17 utilisée plus haut) et met fin aux espérances des opposants. En effet, la mairie d'arrondissement est gouvernée par le CHP, principal parti d'opposition à l'AKP. Elle a le pouvoir de refuser un projet d'urbanisme. Bien que le MEU et la Présidence puissent intervenir pour délivrer un permis de construire lorsqu'une municipalité refuse de le faire, la

²⁹³ « Zekeriyaköy toplu konut projelerine durdurma kararı çıktı! » - [« La décision de stopper les projets de logements collectifs de Zekeriyaköy est arrivée ! »], [Sarıyer Posta](#), 15/8/2014.

municipalité de Sarıyer avait ici le pouvoir de ralentir le chantier²⁹⁴, elle ne l'a pas fait. Face à cette décision vécue comme une injustice, plusieurs collectifs, dont les associations de Défense des Forêts du Nord (*Kuzey Ormanları Savunması*) et de Solidarité de la Ville de Sarıyer (*Sarıyer Kent Dayanışması*) organisent plusieurs manifestations à Zekeriyaköy affirmant qu'ils ne laisseront pas « la forêt nourrir TOKİ, Emlak Konut ou un sous-traitant nommé Siyahkalem »²⁹⁵. De la même façon, l'opposant au maire de l'arrondissement et porte-parole de la plateforme Sarıyer Nature Initiative (*Sarıyer Doğa Girişimi Platformu*) a dénoncé la coalition d'intérêt entre le parti de l'AKP et la municipalité CHP qui aurait accepté le projet dans le seul but d'engranger les taxes de construction payées par le promoteur pour obtenir le permis de construire²⁹⁶.

Par ailleurs, le promoteur Siyahkalem a engagé une entreprise spécialisée²⁹⁷ pour déplanter, déplacer et replanter les quelques 250 arbres situés sur la zone de chantier afin de donner tort à ses opposants. Ces derniers avaient contribué à la médiatisation de l'affaire en dénonçant l'impact écologique du projet. Visiblement convaincu des effets bénéfiques de la transplantation d'arbres sur l'écosystème du terrain²⁹⁸, le promoteur a surtout souhaité préserver son image et le principal atout marketing de son projet : la forêt. Quelques mois après l'obtention du premier permis de construire, Siyahkalem engage l'un des plus célèbres chanteurs de la pop turque, Mustafa Sandal et utilise son tube du moment « *Çek Gönder Tatlı bir Resmi* » (clique et envoie-moi une photo mignonne) pour réaliser le clip promotionnel de KÖY (Figure 19). Au volant de sa Ferrari, ce dernier quitte son lieu de travail situé dans le quartier des affaires voisin, Maslak, pour rejoindre sa dulcinée dans l'univers arboré de la résidence KÖY, le tout en empruntant les routes les plus modernes qui traversent les forêts de l'arrondissement de Sarıyer²⁹⁹.

²⁹⁴ Entretien réalisé avec Akif Burak Atlar, secrétaire général de la Chambre des Urbanistes d'Istanbul, avril 2016.

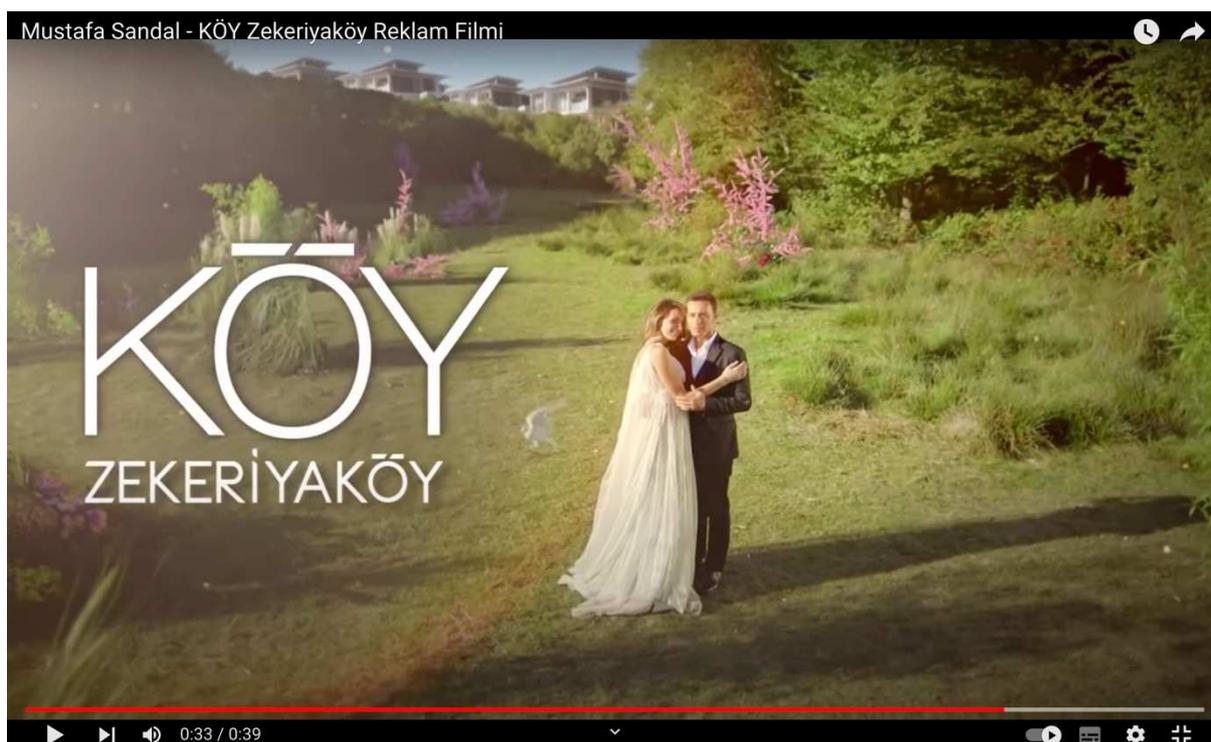
²⁹⁵ Traduit par l'auteure : « TOKİ'ye, Emlak Konut'a, SiyahKalem adlı taşeronu yedirmeyeceğiz », dans « *Ormana proje yapılmaz! Zekeriyaköy'de talana açılan füze üssü eylemi ardındanormanı* » - [« Il n'y a pas de projet dans une forêt ! Le pillage de Zekeriyaköy après l'ouverture de la base de missiles »], *Kuzey Ormanları Savunması*, 22/11/14.

²⁹⁶ « *Orman içi AVM* » - [« Un centre commercial dans la forêt »], *Aydınlık*, 16/2/16

²⁹⁷ Source : la vidéo de transplantation des arbres sur la chaîne [Youtube](#) du projet KÖY.

²⁹⁸ La recherche a montré que la transplantation d'arbres en milieu forestier détruisait la faune et la flore. Voir par exemple l'étude de Kaushal, P. (1988), Analyse écophysiological des effets de stress liés aux transplantations des arbres forestiers, dans *Annales des sciences forestières* (Vol. 45, No. 1, pp. 75-76).

²⁹⁹ En réalité, il s'agit d'un partenariat avec Siyahkalem et le chanteur. Le promoteur sponsorise le clip de la chanson, dans laquelle doit figurer la publicité du projet. Elle apparaît comme panneau publicitaire (voir les minutes 0 :40 et 3 :00 du clip vidéo sur [YouTube](#). L'extrait de ce clip est ainsi utilisé comme publicité du projet.

Figure 19. Dans les jardins du projet KÖY : extrait du clip promotionnel

Source : vidéo de promotion du projet sur [YouTube](#) (mise en ligne en novembre 2014)

En tout état de cause, la conversion de ce terrain militaire en terrain à bâtir illustre le pouvoir de mobilisation et de transformation du foncier public par TOKİ. Avec le MEU, il est en capacité de s'accaparer un terrain militaire et de le convertir en zone résidentielle malgré l'interdiction portée par la plus haute juridiction administrative du pays, le Conseil d'État. Ce n'est pas la première atteinte de TOKİ face à une décision de justice. TOKİ a déjà poursuivi plusieurs projets immobiliers contre l'avis du Conseil d'État. Ce fût le cas pour un autre projet de marque, Maslak 1453, réalisé par Ağaoğlu et Emlak Konut. Son montage opérationnel est semblable à KÖY, à la différence que les 22,3 ha de terrain sont à la fois du Hazine, occupé par une zone d'habitat informel et du foncier militaire. Les nouveaux plans validés par le MEU ne prenant pas en compte le risque sismique sur une partie du terrain militaire mobilisé par TOKİ³⁰⁰, la Chambre des Urbanistes engage deux recours judiciaires pour annuler les plans. Le Conseil d'État leur donne raison au motif que le projet est réalisé sans étude du risque sismique et qu'il détruit la partie de la forêt de Belgrade incluse dans les limites du projet³⁰¹. TOKİ prépare un second plan de zonage qu'il fait valider par le MEU, mais le projet comprend toujours les mêmes densités. Pour éviter des blocages à l'échelle de la municipalité d'arrondissement de Şişli, mairie d'opposition (CHP) qui a signifié sa volonté de refuser

³⁰⁰ « Ali Ağaoğlu'nun Maslak 1453 konuları bittikten sonra Danıştay iptal kararı verdi » - [« Une fois les logements de Maslak 1453 achevés, le Conseil d'État annonce l'annulation »], [Yeniçağ](#), 18/8/2021.

³⁰¹ Entretien réalisé avec Abdülkadir, président de l'association de protection de la forêt de Belgrade, mai 2016.

l'attribution d'un permis de construire au promoteur Ağaoğlu, l'İBB transfère la gestion des quartiers en question, Maslak et Ayazağa, à la municipalité d'arrondissement de Sarıyer dont le maire, pourtant d'opposition, s'était déjà montré complaisant avec le projet KÖY. Par conséquent, ces exemples illustrent les stratégies de TOKİ pour contourner les décisions de justice et les décisions locales en matière de réglementation urbaine. TOKİ est capable de renouveler un plan de zonage pour invalider une décision de justice. Il peut aussi transférer la gestion urbaine locale d'un quartier d'un arrondissement à l'autre pour faciliter la délivrance des permis de construire. Le MEU fait figure d'institution légitimatrice des choix de TOKİ en validant ses plans de zonage. L'élaboration du plan est essentielle car c'est elle qui permet à TOKİ et Emlak Konut d'augmenter la valeur du foncier public. C'est ce que révèlent les rapports d'estimation du terrain élaborés par Emlak Konut pour déterminer le prix du terrain dédié au projet KÖY.

2. Le projet Nidapark et son développement foncier dans la ville satellite de Kayışehir

Après avoir présenté le projet Nidapark, cette partie analyse le processus de mobilisation et de transformation du foncier public. À la différence du projet KÖY, TOKİ ne rencontre pas d'opposition locale. Il s'appuie sur le cadre juridique existant, notamment les lois n°775 et n°6306 pour changer la réglementation. Le MEU intervient aussi dans l'application des nouvelles densités sur le foncier public car Nidapark s'inscrit dans un projet d'ensemble localisé dans une « zone réservée à la construction ».

2.1. Un projet signé Tahincioğlu : l'étoile montante d'Emlak Konut

Le projet étudié se décline en trois résidences : Nidapark Elmas, Nidapark Yakut et Nidapark Zümrü, et s'accompagne d'une tour de bureaux et de commerces : Nidakule. « Nida » c'est le nom attribué à la gamme luxueuse des logements proposés par le promoteur Tahincioğlu. « Nida », c'est aussi le nom de la société de construction du même promoteur, qui distingue ses activités de promotion immobilière « *Tahincioğlu Gayrimenkul* » et de construction « *Nida İnşaat* ». Ses deux filiales appartiennent au même groupe « *Tahincioğlu Holding* ». Officiellement fondée en 1993, l'entreprise démarre ses activités en 1927 avec la production de *tahin*³⁰² dans le Sud-est de la Turquie. Yakup Tahincioğlu³⁰³, père de Özcan Tahincioğlu,

³⁰² Le *tahin* est une crème réalisée avec des graines de sésame broyées.

³⁰³ En 1934, dans le cadre des réformes kémalistes visant à « turquifier » la nouvelle nation, la loi turque sur les noms de famille est adoptée. Elle impose aux citoyens turcs un patronyme si bien que de nombreuses familles choisissent comme nom leur métier, avant d'y adjoindre comme suffixe « *oğlu* » (fils de) et poursuivre ainsi la généalogie. Cette mesure contraint surtout les minorités non-turcophones à adopter un nom de famille turc. Par conséquent, c'est dans la

l'actuel président de la Holding, fonde en 1956 « *Kent Gıda* », entreprise familiale spécialisée dans l'agro-alimentaire. Dix ans plus tard, Kent Gıda développe des projets de construction et fonde *Nida İnşaat ve Turizm A.Ş.* Au début des années 2000, les activités de construction assurent l'essentiel des revenus financiers de Tahincioğlu qui cède progressivement les parts de *Kent Gıda* au groupe britannique Cadbury Schweppes³⁰⁴. Au-delà des activités de construction, qu'il développe depuis plus de 60 ans, Tahincioğlu Holding assure aussi des services dans la gestion et le conseil. Toutefois, dans le secteur de l'immobilier résidentiel, Tahincioğlu développe des logements haut de gamme à partir de 2015 (Tableau 20). Le promoteur totalise 3 121 logements répartis en 10 projets, déjà livrés ou qui le seront d'ici 2024. C'est à Istanbul que Tahincioğlu réalise l'essentiel de ces projets. Il y construit 98% de ses logements. Plus important encore, ce sont les projets en PREF qui assurent une grande partie des activités de construction de Tahincioğlu. En effet, avec seulement 3 projets résidentiels sur 10, construits en partenariat avec Emlak Konut (Nidapark Kayaşehir, Nidapark Küçükyalı, Nidapark İstinye), Tahincioğlu réalise 69% de son stock total de logements. Le promoteur est aussi l'étoile montante d'Emlak Konut. En 2018, Nidapark Kayaşehir et Nidapark İstinye figurent dans le top 4 de ses meilleures ventes de logement. Au premier trimestre de cette même année, Nidapark Kayaşehir est même le projet dont les ventes ont été les plus nombreuses³⁰⁵. La vente est ouverte en 2017, deux ans plus tard, le taux d'écoulement atteint 100%.

lignée du « fils du faiseur de *tahin* », qui donne donc en turc « *Tahincioğlu* » que le promoteur hérite aujourd'hui de ce patronyme.

³⁰⁴ Entreprise agroalimentaire britannique spécialisée dans les confiseries et les boissons non-alcoolisées.

³⁰⁵ « *Emlak Konut Projeleri arasında 2018 yılının ilk üç ayında en çok satış yapan dört projeden ikisi Tahincioğlu'nun* » - [« Parmi les quatre projets d'Emlak Konut avec les meilleures ventes au cours des trois derniers mois de 2018, deux étaient réalisés par Tahincioğlu »], *NTV*, 13/4/2018.

Tableau 20. Les dix projets résidentiels réalisés par Tahincioğlu

Légende		Projet	Livraison	Nb de logements
Localisation à Istanbul		Nidapark Demirciköy	2005	36
Localisation sur la côte égéenne		Nidapark Beşiktaş	2015	58
Projet réalisé en PREF avec Emlak Konut		Nidapart Seyrantepe	2017	368
		Nidapark Başakşehir	2017	374
		Nidapark Kayaşehir	2019	843
		Nidapark Ayyıldız	2020	95
		Nidapark Küçükyalı	2023	1 159
		Nidapark İstinye	2023	136
		Nidapark Gündoğan	2022	20
		Nidapark Göcek	2024	32

Total : 3 121 logements
Logements à Istanbul : 98%
Logements en PREF : 69%

Réalisation : F. Hervet, février 2023. Données : site internet du promoteur Tahincioğlu

Ces dix dernières années, Tahincioğlu s'est donc forgé une réputation sérieuse dans le secteur des logements de marque, grâce à sa collaboration avec Emlak Konut mais aussi par la qualité de ses résidences. C'est ce dont attestent les différents prix-concours de l'immobilier résidentiel que Tahincioğlu remporte entre 2014 et 2018. La prouesse architecturale des projets Nidapark Beşiktaş et Sayrantepe lui vaut le prix 2014 de la « meilleure résidence moderne » pour le premier et le prix 2015 de la « meilleure résidence à plusieurs étages » pour le second. En 2017, la Tahincioğlu est même le promoteur ayant à la fois produit et vendu le plus de logements en Turquie ³⁰⁶.

2.2. Nidapark Kayaşehir : le confort d'une résidence située dans un quartier entièrement neuf, équipé et stratégiquement bien placé

Avec 843 logements, 56 commerces, 192 bureaux et un cinéma, Nidapark Kayaşehir est le deuxième plus grand projet immobilier de Tahincioğlu. Les densités autorisées sont très élevées. Sur les quatre parcelles d'Emlak Konut, le COS varie entre 0,7 et 1,7, avec des hauteurs libres pour les bâtiments. La SDP totale du projet avoisine les 20 hectares répartis en 14 blocs, dont la hauteur varie entre 5 et 26 étages (Figure 20).

³⁰⁶ Ces prix ont été remis lors de la cérémonie annuelle des City Awards organisée par GYODER et qui récompense chaque année les meilleurs promoteurs turcs de l'immobilier résidentiel, de bureaux et de commerces. Sources : [site internet](#) de Tahincioğlu Holding.

Figure 20. Nidapark Kayaşehir : détails du projet et localisation



Réalisation : F. Hervet, février 2023

Tableau 21. Les 6 atouts de Nidapark Kayaşehir mis en avant dans la commercialisation du projet

Les atouts mis au premier plan de la campagne promotionnelle : un quartier neuf et équipé	Les atouts mis au second plan de la campagne promotionnelle : une résidence de marque assurant confort et qualité de vie
1/ Accès aux transports	4/ Sociabilité et santé
Nouvel échangeur reliant le quartier à la nouvelle autoroute périphérique KMO	Salles : d'activité pour enfants, de billard, de détente, pour les jeunes, dédiées aux événements (mariages, anniversaires, etc.)
Proximité au nouvel aéroport	Faire du sport : piscine olympique, salle de fitness
Proximité à de nombreuses stations de métro	Terrain de sport (basket, volley et tennis)
Arrivée future d'une station de métro au pied du projet	Détente : sauna, hammam et salle de massage
2/ Qualité de vie d'un quartier neuf et aéré	5/ Les services et équipements dans le projet
Nouvelle place publique et nouveau parc botanique	Des bureaux
Nouvelles routes spacieuses garanties "sans trafic"	Un centre commercial
3/ Des services et des équipements neufs et de qualité	Un cinéma
Kayaşehir « ville santé » : présence de 2 682 lits d'hôpital	6/ La qualité architecturale et environnementale du projet
Proximité aux nouvelles écoles publiques et privées	Certification LEED
Proximité aux équipements sportifs	Qualité des matériaux
Proximité au centre commercial Mall of Istanbul	Espaces verts dans le projet

Réalisation : F. Hervet, février 2023. Données : fascicule du projet et entretien avec l'agent immobilier de l'office de vente, juin 2017.

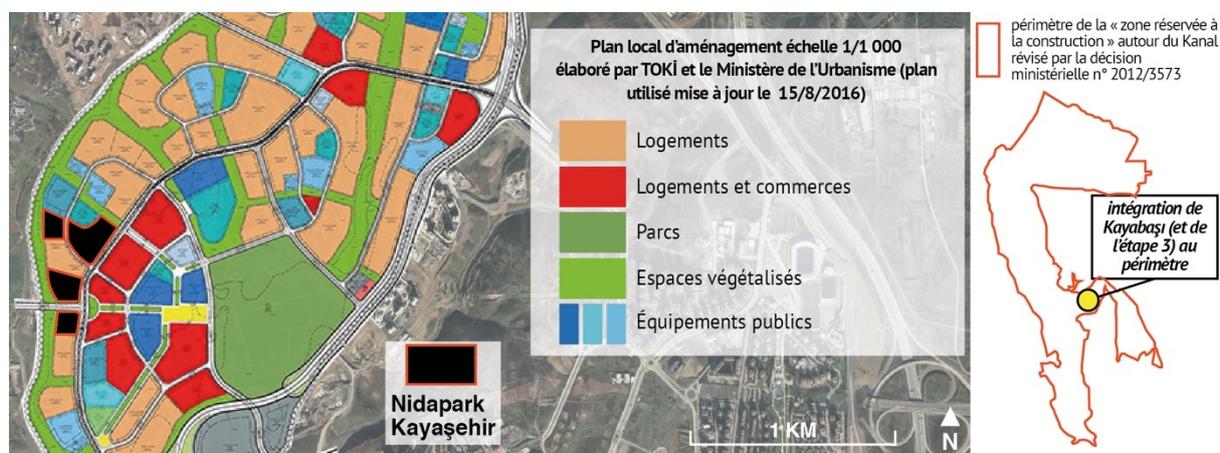
La campagne publicitaire du projet Nidapark nous permet de distinguer deux catégories d'atouts valorisés par le promoteur Tahincioğlu (Tableau 21). Ces atouts confirment le poids des mégaprojets de transport dans la valorisation du projet Nidapark puisque la proximité du site à l'autoroute périphérique KMO, au nouvel aéroport et au métro est le premier critère utilisé dans la stratégie de marketing. Les équipements publics, construits majoritairement par Emlak Konut, contribuent aussi à mettre en valeur le projet immobilier. Ce point sera plus détaillé dans le chapitre suivant.

2.3. La conversion foncière d'un terrain public dans un projet d'ensemble piloté par TOKİ et Emlak Konut

Le projet Nidapark s'inscrit dans la troisième étape du plan d'aménagement global de Kayabaşı, dont TOKİ assure la maîtrise d'ouvrage (voir aussi Carte 4 le chapitre 2). En 2007, le ministère des Finances lui transfère des terrains publics et TOKİ devient le principal propriétaire foncier de la zone (TMMOB, 2009). L'ouverture à l'urbanisme de son foncier a été des plus simples car plusieurs mesures juridiques étaient à la disposition de TOKİ. En 2007 d'abord, TOKİ utilise la loi n°775 et délimite une zone de logement de masse à Kayabaşı pour supprimer les zones d'habitat non planifié. Au nom de la production de logements, TOKİ obtient la

permission de préparer un plan d'aménagement, validé la même année par l'İBB (*Ibidem*). Ensuite, une décision du Conseil des ministres, datée d'août 2012³⁰⁷ révisé les limites des « zones réservées à la construction », définies quelques mois plus tôt par la loi n°6306 et le MEU. Cette décision intègre également l'étape 3 au périmètre de la « zone réservée à la construction » du Kanal (Emlak Konut, juin 2016c) (Carte 15). La loi n°6306 autorise ainsi le MEU à décider des règles urbaines sur ces zones et donc sur l'étape 3. Officieusement, TOKİ peut aussi demander au MEU de modifier les densités puisqu'il s'agit de son foncier.

Carte 15. Localisation de Nidapark dans le plan d'urbanisme de l'étape 3 de Kayaşehir et de la « zone réservée à la construction »



Source : MEU, 2019a. Réalisation : F. Hervet, février 2023

À partir des années 2010, TOKİ vend une grande partie des terrains de l'étape 3 à Emlak Konut qui devient le principal maître d'œuvre du « nouveau centre-ville » de Başakşehir. Depuis 2010, il y pilote une dizaine de projets immobiliers haut de gamme, majoritairement en PREF et assure la construction de la place publique et du parc botanique (voir Carte 5 dans le chapitre 2). Dans la foulée de cette opération de transfert foncier, TOKİ vend à Emlak Konut quatre parcelles d'une superficie totale de 77 hectares le 23 juin 2014. Quelques mois plus tard, Emlak Konut lance un appel à projet en PREF. Le 20 juillet 2015, Tahincioğlu fait la meilleure proposition financière et remporte l'appel d'offres. Les règles de construction sont déjà fixées et seulement quelques modifications du plan sont apportées entre 2016 et 2019.

Conclusion. Convertir le sol et le transférer à Emlak Konut pour le valoriser

Retracer la chronologie du foncier public dédié au projet KÖY a permis de montrer la manière dont les instances étatiques, TOKİ et le MEU, définissent par le haut le plan d'aménagement

³⁰⁷ Décision n° 2012/3573 adoptée le 13 août 2012.

du terrain. Dans ce cas de figure, TOKİ et le MEU n'ont pas eu besoin de recourir aux lois traditionnelles pour court-circuiter les plans d'urbanisme en vigueur. Ni la loi n°775, ni la loi n°6306, communément utilisées par TOKİ et le MEU pour convertir un terrain, ne sont mobilisées pour justifier leur intervention. Ici, TOKİ fait seulement valoir son droit de créer du logement collectif sur son propre terrain. Conformément à l'article 18 de la loi n°3194, TOKİ doit aussi remembrer le terrain, le découper en îlot et l'aménager, pour vendre un terrain prêt à l'emploi à Emlak Konut. Ainsi, les 34 parcelles sont remembrées pour fournir 11 parcelles dédiées au logement collectif et aux commerces. TOKİ a toutefois attendu 6 ans pour modifier le sol et le vendre à EK. Lorsqu'en 2006 TOKİ acquiert le terrain militaire, le MEU n'existe pas encore. Or, ce dernier, avec les pouvoirs qui lui sont confiés, permet d'accélérer la modification des règles urbaines. Ce fut le cas à Kayaşehir avec la mobilisation du foncier destiné au projet Nidapart. Officiellement, Emlak Konut n'a pas de compétence dans le processus de transformation du foncier. C'est ce que nous expliquait le président du département immobilier chez TOKİ³⁰⁸ : « Emlak Konut là-dedans il n'a aucun rôle. Emlak Konut c'est notre entreprise. Nous lui donnons des espaces, sans problème à régler, et sur cet espace il fait un projet. Il développe seulement un projet. Emlak Konut n'a pas d'autorité pour faire les plans car c'est une entreprise privée. Une entreprise privée en collaboration avec une entreprise publique ». Même si Emlak Konut n'a pas de compétence en matière d'élaboration et de validation des plans, le directeur de la transformation urbaine chez Emlak Konut³⁰⁹ nous confiait qu'il proposait les densités de construction à adopter sur le plan d'urbanisme pour que les nouvelles règles rendent possible la construction d'une résidence de marque. L'intervention d'Emlak Konut dans le processus d'élaboration des plans provoque une hausse de la valeur du foncier public.

³⁰⁸ Entretien avec le président du département de l'immobilier et du renouvellement urbain, TOKİ, juin 2018.

³⁰⁹ Entretien avec le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, janvier 2018.

II. Estimer la valeur du foncier public pour un projet de marque

Cette partie explique la façon dont les acteurs du PREF estiment la valeur du terrain. L'estimation du foncier public se fait en deux temps. Dans un premier temps, une estimation du foncier a lieu au moment où TOKİ vend son terrain à Emlak Konut. Dans un deuxième temps, lorsqu'Emlak Konut est propriétaire du terrain, la société publique-privée annonce un appel d'offres pour sélectionner le promoteur qui assurera le projet de logement de marque dans le cadre du PREF. Le promoteur propose un prix pour l'usage du foncier qui correspond à un pourcentage des recettes versées à Emlak Konut. L'objectif de cette partie est de montrer comment le PREF contribue à augmenter la valeur du foncier public.

Pour chacun des deux projets, la méthodologie est la suivante. Nous avons reconstitué les bilans financiers de l'opération pour déterminer la valeur du foncier et le montant des plus-values foncières. Cette étape est indispensable pour quantifier le partage des plus-values foncières entre les parties prenantes du projet. Il a donc fallu mobiliser toutes les données relatives aux recettes et dépenses du projet. Les données proviennent essentiellement des rapports d'évaluation foncière et immobilière publiés par Emlak Konut entre 2011 et 2021. Le prix du foncier public est fixé par Emlak Konut. Néanmoins, il recourt à un cabinet d'experts en évaluation foncière et immobilière pour estimer la valeur du terrain. Emlak Konut a l'habitude de collaborer avec quatre bureaux d'étude³¹⁰, certifiés par le Conseil des Marchés des Capitaux, (*Sermaye Piyasası Kurulu – SPK*). Ces rapports indiquent le prix de vente des biens immobiliers (des logements mais aussi des bureaux, des commerces et des équipements) ainsi que leur coût de construction. Nous avons mis en perspective ces données avec celles récoltées sur le terrain. Nous avons rencontré les promoteurs des deux projets et des agents immobiliers³¹¹ pour connaître le prix de vente des logements et le coût de la construction. Ces deux prix évoluent fortement entre le début et la fin de la mise en vente du projet, en raison de l'inflation et de la fluctuation de la monnaie turque. Pour évaluer le montant des taxes locales, nous avons rencontré des responsables³¹² chargés de suivre les opérations et les dépôts de permis de construire. Nous avons aussi consulté leurs documents officiels qui déterminent et calculent les différentes taxes à verser à la municipalité d'arrondissement. Les bilans financiers détaillés sont

³¹⁰ Les quatre entreprises privées d'expertise foncière et immobilière sont : 1/ Yetkin Gayrimenkul Değerleme ve Danışmanlık A.Ş., 2/ NOVA Taşınmaz Değerleme ve Danışmanlık A.Ş., 3/ REEL Değerleme et 4/ Atak Gayrimenkul Değerleme A.Ş.

³¹¹ Pour le projet KÖY : entretien avec le directeur des ventes et le directeur du développement, promoteur Siyahkalem, mai 2016 et entretien avec l'agent immobilier de l'office de vente du projet KÖY, mai 2015. Pour le projet Nidapark Kayaşehir : entretien avec le directeur adjoint du développement des affaires et des investissements, juin 2018 et entretiens avec les agents immobiliers de l'office de vente du projet Nidapark, juin, 2017.

³¹² Entretien avec le directeur et le responsable du contrôle des permis de construire, octobre, 2022.

consultables en annexe³¹³. Dans cette partie, nous expliquons seulement les critères retenus par TOKİ, Emlak Konut et les promoteurs pour estimer la valeur du foncier selon la logique du compte à rebours.

1. Estimation de la valeur foncière et faisabilité financière du projet KÖY

C'est avec l'ambition de développer du logement de luxe que TOKİ acquiert cette parcelle militaire. Son objectif est clair. Le terrain est bien placé, TOKİ est certain de pouvoir le vendre à Emlak Konut. Après quoi, les recettes extraites de la vente du foncier sont censées aider le financement d'autres projets urbains d'intérêt collectif (logement social, équipements publics, infrastructures routières). Pour cela, le président du département immobilier de TOKİ explique qu'il sélectionne les terrains militaires où le prix du logement est élevé, et où il est sûr de pouvoir dégager des recettes : « je regarde quelle zone est plus avantageuse, quelle zone peut être urbanisable, sur laquelle je peux gagner de l'argent. Je prends les zones intéressantes »³¹⁴. Il précise bien que la parcelle doit être « urbanisable » pour « gagner de l'argent ». Pour rappel, la première hypothèse de cette thèse s'intéresse aux mécanismes de formation de la valeur du foncier public et postule que la densification contribue à augmenter la valeur du terrain. TOKİ disposant des compétences nécessaires pour transformer un terrain non constructible en terrain à bâtir, il dispose de fait des compétences pour valoriser son foncier.

1.1. Méthodes d'estimation du terrain public : une sous-estimation de la valeur foncière ?

Rappelons-le, Emlak Konut achète le terrain à TOKİ en mars 2011, soit un an avant la validation par le MEU du premier plan d'aménagement de la zone résidentielle. Par conséquent, l'estimation du prix du terrain pour la vente entre TOKİ et Emlak Konut se base sur un terrain dont les droits à bâtir ne sont pas officiellement validés par le MEU. Toutefois, Emlak Konut prend en considération les futurs droits à bâtir dans son évaluation foncière, certain qu'ils seront approuvés par le MEU. Nous présentons d'abord le potentiel de constructibilité du terrain dans le tableau ci-dessous avant de le commenter (Tableau 22)

³¹³ Voir aussi les annexes 7 et 8 pour le détail des bilans financiers des études de cas.

³¹⁴ Entretien avec le président du département de l'immobilier et du renouvellement urbain, TOKİ, juin 2018.

Tableau 22. Projection de constructibilité de la parcelle d'après Emlak Konut (décembre 2011)

Détail du projet	Unité (m ²)
Superficie totale de la parcelle	502 386
Surface dédiée aux infrastructures et espaces publics (40%) (<i>düzenleme ortaklık payı</i> - DOP)	200 954
Superficie nette de la parcelle après soustraction de la DOP	301 432
SDP logement constructible avec coefficient d'occupation des sols (COS) à 30%	90 429
SDP logement constructible : provision d'un COS +20%	18 086
SDP logement vendable	108 515
SDP logement avec les constructions extérieures +5% (SDP non vendables)	4 521
Totalité de la surface à construire	113 037

Source : données : Emlak Konut, 2011 ; réalisation : F. Hervet, janvier 2023

La superficie des 34 parcelles acquises par TOKİ est de 502 386m². La municipalité peut prélever au maximum 40% de cette superficie pour la création d'espaces et d'équipements publics. Cette procédure de « part commune réglementaire », appelée en turc « *düzenleme ortaklık payı* » (DOP) intervient après le remembrement foncier, notamment lorsqu'un projet immobilier est prévu³¹⁵. Dès lors, Emlak Konut estime la superficie du foncier après la déduction du DOP, soit 301 432m². Sur cette superficie, Emlak Konut projette un COS de 30% pour la construction de logement, soit 90 429m² de SDP réalisable. À cela, il ajoute une densité de 20% à la surface de construction initiale, soit 18 086m². Enfin, Emlak Konut estime qu'il faut ajouter 5% de surfaces dédiées aux constructions extérieures au logement, c'est-à-dire les surfaces non vendables (mur de maintien, espace pour les ascenseurs, les escaliers et les chaudières, terrasses et avant-toits, etc.). Au total Emlak Konut provisionne un chantier de 113 037m², dans lesquels 108 515m² sont des surfaces de logements à vendre.

Après la détermination des droits à bâtir, qui sont à ce moment-là encore incertains, Emlak Konut utilise deux méthodes pour estimer le prix du foncier à vendre. La première faisabilité financière s'appelle « valeur projetée du terrain et autre analyse » (*Projelendirilmiş arsa Değeri ve Diğer Analizler*) et se rapproche de la méthode du compte à rebours. Elle détermine d'abord les recettes réalisables sur le terrain auxquelles sont soustraites les dépenses du projet. La différence entre les deux correspond à la valeur du terrain. La deuxième méthode est moins

³¹⁵ Cette mesure est règlementée par l'article 18 de la loi n°3194 sur le Reconstruction de 1985 et ne doit être réalisée qu'au profits des infrastructures et équipements publics suivants : route, place publique, parc, parking, jardin d'enfants, lieu de culte, poste de police, équipements scolaires, équipement de santé, place de marché, terrain de sport, arrêt de bus, voie navigable, cimetière, bâtiments administratifs du secteur public. En 2019, la loi n°7181 sur les titres de propriété augmente la DOP de 40% à 45%. Voir aussi chapitre 1, I-2 ; et chapitre 8, II-1).

complexe et se base sur la valeur du foncier constructible sur le marché des terrains à bâtir à vendre. Présentons d'abord sa première méthode avant de l'expliquer et d'en soulever les limites.

Figure 21. Méthode n°1 d'estimation de la valeur foncière basée sur le compte à rebours

RECETTES		DÉPENSES		ESTIMATION FONCIÈRE	
SDP logement à vendre (m2)	108 515	Surface à construire (m2)	113 037	Charges foncières	212 509 128 ₺
	×		×		
Prix de vente du m2 (₺)	5 000 ₺	Coût de construction par m2 (₺)	1 000 ₺		
			=		
		Coût de construction totale	113 037 000 ₺		
			+		
		Marge à 40 %	217 030 752 ₺		
			=		
TOTAL	542 576 880 ₺	+	330 067 752 ₺	=	212 509 128 ₺

Source : Emlak Konut, 2011. Réalisation : F. Hervet, janvier 2023

Dans un premier temps, Emlak Konut évalue les recettes du projet immobilier réalisable sur le terrain. Elles correspondent au « prix de sortie » de la SDP vendable, soit 108 515m². Pour déterminer ce prix, Emlak Konut réalise une étude de marché qui se base sur une méthode de comparaison des pairs³¹⁶. L'étude détermine ainsi à 5 000 ₺³¹⁷ le prix du m² des logements. Au total, le chiffre d'affaires du projet immobilier est évalué à 542,6 millions de ₺³¹⁸. Dans un deuxième temps, Emlak Konut évalue les dépenses du projet, hors achat du foncier. Il y a d'abord les coûts de la construction, qui concernent à la fois la SDP vendable et non vendable, soit 113 037m². Emlak Konut les évalue à 1 000 ₺ le m², soit 113 millions de ₺³¹⁹. Ensuite, une marge prévisionnelle établie à 40% des recettes s'ajoute aux dépenses, soit 217 millions de ₺³²⁰. Elle correspond aux bénéfices nets du projet, une fois toutes les dépenses réalisées, y compris l'achat du foncier. Au total, les dépenses du projet sont évaluées à 330 millions de ₺³²¹.

³¹⁶ C'est méthode consiste à évaluer le prix du terrain par comparaison, en s'appuyant sur le prix de vente de biens avec des caractéristiques similaires, en fonction de la surface, de la localisation par exemple.

³¹⁷ Environ 2 170 € en 2011.

³¹⁸ Environ 236 millions d'euros en 2011.

³¹⁹ Environ 49,1 millions d'euros en 2011.

³²⁰ Environ 94 millions d'euros en 2011.

³²¹ Environ 143 millions d'euros en 2011.

Finalement, une fois les dépenses soustraites aux recettes, ce compte à rebours révèle la charge foncière acceptable pour le projet immobilier en question : soit 212 millions de ₺³²².

Cependant, ce bilan prévisionnel présente plusieurs lacunes qu'il convient de soulever puisqu'elles influencent d'une certaine manière l'estimation de la charge foncière. Le tableau ci-dessous (Tableau 23) relève les points faibles de cette évaluation foncière. Au niveau des recettes, la densité est approximative, provisoire et à la baisse par rapport à la réalité du projet, et le prix de sortie des logements est peu élevé. Au niveau des dépenses, le coût de construction est sous-évalué car les densités le sont également. La marge prévisionnelle fixée à 40% est surestimée par rapport à celle des opérateurs privés. Enfin les contributions financières et le coût de l'aménagement foncier n'apparaissent pas dans le bilan.

Tableau 23. Faiblesses de la faisabilité financière élaborée par Emlak Konut pour estimer la valeur du terrain de TOKİ

RECETTES		DÉPENSES	
DENSITÉ	Les règles de construction sont incertaines car elles ne sont pas encore juridiquement approuvées	COÛT DE CONSTRUCTION	La densité étant évaluée à la baisse, les coûts de construction sont en réalité plus élevés
	La définition provisoire des règles de construction manque de clarté	MARGE	La marge fixée est très élevée par rapport à celle des promoteurs (20%)
	La densité ne prend en compte que le logement alors que le projet compte aussi des bureaux, des commerces et des équipements privés		Dans le PREF, le promoteur ne se réserve pas une marge puisqu'il n'achète pas le foncier
	Le projet final comprend en réalité 20,3 ha de SDP vendable, soit deux fois plus que l'estimation de TOKİ	TAXE	Il manque les taxes à payer aux collectivités (permis de construire et permis d'utilisation)
PRIX DE SORTIE	La méthodologie par comparaison des pairs est peu fiable puisqu'elle ne contient que 5 références	AMÉNAGEMENT FONCIER	Il manque la taxe sur les bénéfices à payer à l'État
	Le prix de vente déterminé par TOKİ est près de deux fois inférieur à celui fixé par Emlak Konut		Il manque les frais de remembrement et de division des parcelles
	La fluctuation de la livre turque n'est pas incluse dans les risques financiers		Il manque les frais de dépollution du terrain militaire et de démolition des infrastructures
			Le coût de la VRD (voirie et réseaux divers ne sont pas pris en compte)

Source : F. Hervet, janvier 2023

Présentons à présent la deuxième méthode d'estimation du foncier appelée dans le rapport publié par Emlak Konut « Estimation de la valeur par la méthode de comparaison des pairs » (*Emsal Karşılaştırma Yöntemi ile Değer Takdiri*). Son calcul est simple, mais sa logique s'avère plus laborieuse. Ici, Emlak Konut détermine la valeur du mètre carré du terrain tel qu'elle est estimée dans le registre des impôts fonciers locaux pour les parcelles voisines. En Turquie, cette

³²² Environ 92 millions d'euros en 2011.

valeur s'appelle « valeur marchande du terrain » et s'obtient auprès des municipalités d'arrondissement (*arsa rayiç bedeli*). À proximité du terrain, la moyenne de ce taux en 2011 est de 41,85₺/m²³³. Le rapport explique que ce taux concerne la valeur locative mensuelle du terrain et qu'il faut le multiplier par 12 pour obtenir sa valeur annuelle. Au final, on obtient l'équation suivante (Figure 22) qui détermine la valeur du terrain à 252 millions de ₺³²⁴ :

Figure 22. Méthode n°2 d'estimation de la valeur foncière basée sur la valeur locative du terrain

Surface totale du terrain	502 386 m ²	×	Valeur locative annuelle par m ²	502,237 ₺	=	Prix du terrain (₺)	252 316,6 ₺
---------------------------	------------------------	---	---	-----------	---	---------------------	-------------

Source : Emlak Konut, 2011. Réalisation : F. Hervet, janvier 2023

Cette méthode pose deux problèmes majeurs. D'abord, le rapport ne précise pas les éléments de référence pour estimer la valeur marchande du terrain. En effet, le montant « *rayiç bedeli* » propose une valeur moyenne du m² d'une propriété à l'échelle de la rue. Or, cette estimation inclut des biens de différentes natures, des terrains constructibles et non constructibles, des terrains bâtis et non bâtis, des logements anciens et neufs, du vétuste au luxueux. Deuxièmement, nous n'avons pas clairement identifié en quoi ce taux concerne la valeur locative mensuelle du m² du terrain, ni même pourquoi le prix final se base sur la valeur locative annuelle du terrain. Sans trop d'explication, et ce malgré un écart de 40 millions de ₺³²⁵ entre les deux estimations, le rapport d'expertise conclut que cette méthode est retenue pour déterminer le prix de vente final du terrain appartenant à TOKİ, au motif qu'elle s'avère « plus appropriée » compte tenu des « caractéristiques actuelles » du marché (Emlak Konut, 2011). De toute évidence, ce rapport propose un prix du foncier, mais officiellement, aucun document nous permet d'affirmer que TOKİ s'est appuyé sur cette proposition pour fixer son prix de vente final. De plus, un rapport d'activité d'Emlak Konut sur son année 2016 dévoile une liste complète des terrains achetés auprès de TOKİ ainsi que leur montant et révèle en réalité que le terrain du projet KÖY a été vendu à 225 millions de ₺³²⁶ (Emlak Konut, 2016e).

³²³ Environ 12 € à cette période.

³²⁴ Environ 109 millions d'euros.

³²⁵ Un écart de 17,4 millions d'euros.

³²⁶ Environ 97 millions d'euros.

1.2. Le bilan prévisionnel du promoteur pour estimer le coût du foncier dans le cadre du PREF

En mars 2011, Emlak Konut acquiert la propriété du foncier et lance un an plus tard un appel d’offres pour un projet en PREF. Le 18 juillet 2012, Siyahkalem remporte le projet et propose à Emlak Konut de lui verser 32,25% des recettes (Tableau 24).

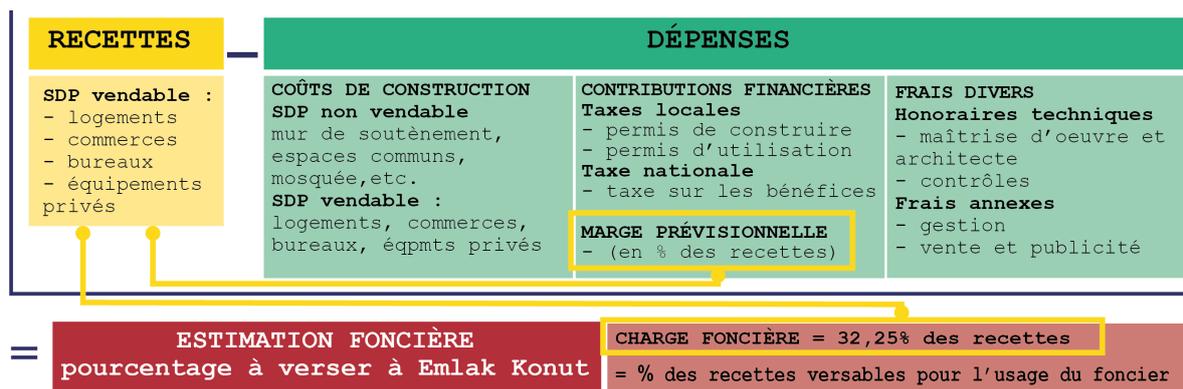
Tableau 24. Estimation des recettes du PREF pour le projet Nidapark Kayaşehir

Recettes totales du projet hors taxes (₺)	Recettes totales d’Emlak Konut hors taxes (₺)	Part des recettes d’Emlak Konut (%)
Proposition financière de Siyahkalem au moment de l’appel d’offres (juillet 2012)		
1 475 000 000 ₺	475 687 500 ₺	32,25%
Répartition des recettes à la fin de l’opération (2024) selon la reconstitution du compte à rebours		
2 142 873 200 ₺	691 076 607 ₺	32,25%

Réalisation : F. Hervet, janvier 2023

Cette proposition financière est établie en fonction du bilan prévisionnel réalisé par Siyahkalem. Il s’agit d’une première estimation financière pour laquelle le promoteur s’engage à verser au minimum 32,25% des recettes, soit 475,7 millions de ₺³²⁷ selon l’offre pour laquelle le promoteur a été retenu. La figure ci-dessous résume les principaux critères à retenir de ce compte à rebours.

Figure 23. L’estimation du foncier selon le compte à rebours du promoteur Siyahkalem



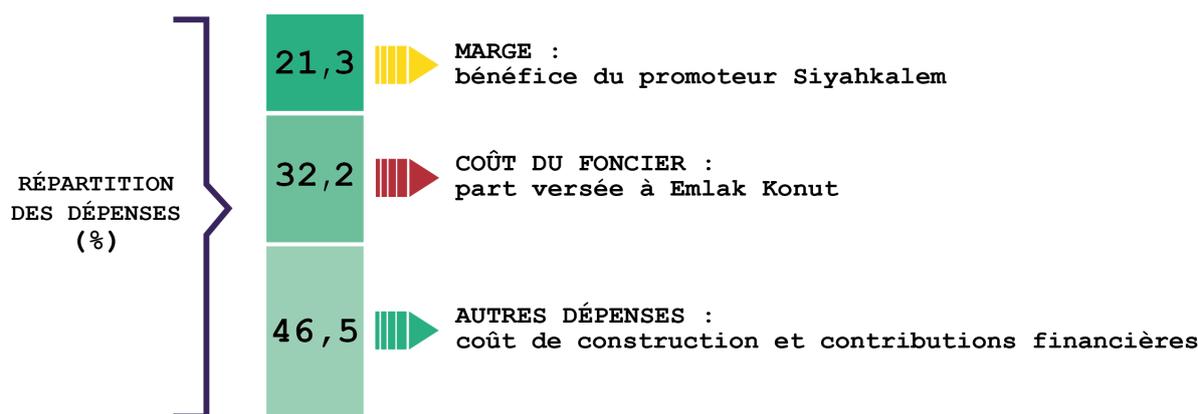
Réalisation : F. Hervet, janvier 2023

Les recettes du projet se basent uniquement sur la SDP vendable. Elle concerne les 1 180 logements (appartements, duplex, villas), les 84 commerces, les 43 bureaux et l’école privée.

³²⁷ Soit environ 208,8 millions d’euros.

Les dépenses sont diverses et par manque de données, nous n'avons pu restituer qu'une partie d'entre elles. Par exemples, les coûts du prêt bancaire et les frais de commercialisation ne sont pas connus. Nous nous sommes concentrés sur l'estimation des quatre principales dépenses. Premièrement, les coûts de construction concernent à la fois la SDP vendable et non vendable, comme les équipements publics. Le contrat en PREF prévoit en effet que le promoteur finance une mosquée à usage public. Deuxièmement, le promoteur doit payer des taxes sur la construction. Dans ce cas de figure, Siyahkalem paye deux taxes à la municipalité d'arrondissement : le paiement du permis de construire (*Yapı Ruhsatı Belgesi*) et du permis d'utilisation³²⁸ (*Yapı Kullanma İzin Belgesi* ou *İskan*). Le montant de ces deux permis est calculé en fonction du nombre d'unités et/ou de la SDP à vendre. Pour chaque projet immobilier, le promoteur doit aussi payer une taxe sur les bénéfices à l'État, si bien que chaque logement vendu est taxé à hauteur de 1% (SDP inférieure à 150m²) ou 18% (SDP supérieure à 150m²) de son prix de vente. Troisièmement, le promoteur paye aussi la maîtrise d'œuvre, la commercialisation et la publicité du projet ainsi que sa gestion immobilière dont le montant reste faible par rapport aux autres dépenses. Enfin, le promoteur calcule aussi sa marge dans les dépenses. Pour le projet KÖY, la marge du promoteur correspond à 21,3% des recettes. Ce montant que nous avons estimé dans le compte à rebours correspond bien à la réalité, il s'agit de la marge moyenne fixée par Siyahkalem pour un projet résidentiel de cette envergure. Ainsi, puisque le coût pour l'usage du foncier correspond à 32,2%, les autres coûts représentent en moyenne 46,5% du total des dépenses du projet.

Figure 24. Répartition des dépenses du projet KÖY selon l'estimation du compte à rebours de Siyahkalem



Réalisation : F. Hervet, janvier 2023

³²⁸ En Turquie, la municipalité d'arrondissement prélève à la fois une taxe pour le permis de construire, mais aussi pour le permis dit « d'utilisation ». À l'achèvement du projet, le constructeur doit donc demander un permis pour officialiser la fin du chantier et pouvoir utiliser le bien.

2. Estimation de la valeur foncière et faisabilité financière du projet Nidapark

Pour le projet Nidapark, nous n'avons pas d'information relative à la méthodologie utilisée par Emlak Konut pour estimer le prix de vente du foncier qu'il achète à TOKİ. En revanche, nous connaissons le prix de vente du terrain. En 2014, Emlak Konut achète les quatre parcelles publiques pour un montant de 117,5 millions de ₺³²⁹ (Emlak Konut, 2016e). Les premières faisabilités financières du projet publiées par Emlak Konut datent de juin 2016, soit presque un an après que le projet ne soit déjà confié à Tahincioglu. Néanmoins, le résultat de l'une d'entre elles se rapproche du prix de vente fixé par TOKİ. Nous décidons de choisir cette méthode, basée sur une comparaison du prix de vente d'un terrain non bâti aux alentours des quatre parcelles publiques vendues à Emlak Konut.

2.1. Déterminer le prix de vente du terrain pour la transaction foncière TOKİ-Emlak Konut

La méthode d'évaluation du foncier par comparaison des pairs est plutôt simple, bien qu'elle puisse manquer de cohérence pour ce cas de figure. Ici, le rapport³³⁰ souligne qu'une étude de marché a été réalisée mais il n'indique pas les exemples sélectionnés. Le rapport précise seulement que les exemples choisis se situent « dans la région où se trouve le bien » et que plusieurs facteurs, tels que « l'emplacement du bien », « sa distance par rapport aux équipements sociaux », « sa structure topographique » et surtout les « statuts de zonage » de la parcelle ont été pris en compte (Emlak Konut, 2016c, p. 51). Présentons d'abord le résultat de cette étude avant d'en souligner les lacunes.

Tableau 25. Méthode d'estimation de la valeur foncière basée sur l'étude de marché et la comparaison des pairs

Parcelles	CES	Superficie (m ²)	Valeur estimée du (m ² /₺)	Valeur finale (₺)
443/69	0,75	10 225	1 250 ₺	12 780 875 ₺
443/71	1,35	19 971	1 800 ₺	35 948 520 ₺
458/24	2	12 028	2 700 ₺	32 474 520 ₺
976/3	1,7	35 103	2 200 ₺	77 227 304 ₺
Total		77 328		158 431 219 ₺

Données : Emlak Konut, juin 2016. Réalisation : F. Hervet, février 2023

³²⁹ Environ 40,5 millions d'euros en 2014.

³³⁰ Le rapport est publié par Emlak Konut mais il a été réalisé par le bureau d'étude et de conseil en immobilier Yetkin Gayrimenkul Değerleme ve Danışmanlık A.Ş., l'un des quatre cabinets d'experts effectuant les rapports d'évaluation foncière et immobilière pour le compte d'Emlak Konut.

Pour chaque parcelle, l'étude détermine un prix moyen du m² à vendre. Alors que 50 mètres de distance séparent chacune d'entre elles, ce prix varie entre 1 250 ₺ et 2 700 ₺³³¹. Ce qui justifie un tel écart, ce n'est pas la situation géographique des parcelles mais plutôt leur potentiel de constructibilité qui lui est différent. En effet, la parcelle dont la valeur foncière est la plus basse dispose du CES le plus bas (0,75) alors que la parcelle dont la valeur est plus élevée dispose du CES le plus élevé (2). Le problème de cette étude, c'est qu'elle prend en considération la valeur du terrain à bâtir, et non la valeur de ce qui réalisable dessus : des logements de marque.

Encore une fois, cette méthode d'estimation de la valeur foncière confirme la pratique de TOKİ qui consiste à vendre le terrain à un prix moins élevé que sa valeur réelle, ou du moins, sans prendre en compte le prix de vente des logements réalisables sur la parcelle. En somme, l'étude estime un prix final qui correspond à 158,4 millions de ₺³³². Ce montant est même 35% plus élevé que le prix réel auquel le foncier public a été vendu à Emlak Konut : 117,5 millions de ₺. Deux hypothèses peuvent expliquer cet écart. D'abord, l'estimation présentée ci-dessus a été réalisée deux ans après la transaction foncière. Le prix des terrains à bâtir a probablement augmenté entre temps. Deuxièmement, le prix final du terrain est négocié. Emlak Konut, en tant qu'unique acheteur de la parcelle (ce foncier lui est dédié), peut demander à TOKİ de baisser son prix. De la même manière, TOKİ peut proposer un prix à la baisse pour inciter Emlak Konut à acheter le terrain.

En tout état de cause, le bilan prévisionnel du projet de construction de Nidapark, réalisé dans le cadre du PREF, détermine un prix du foncier beaucoup plus élevé. Réalisé selon la logique du compte à rebours, le bilan financier de l'opération prend en compte les densités et le prix du logement de marque, permettant à Emlak Konut d'augmenter la valeur du foncier qu'il achète auprès de TOKİ.

2.2. Le bilan prévisionnel du promoteur pour estimer le coût du foncier dans le cadre du PREF

Dans le cadre du PREF, les recettes totales du projet et le pourcentage de ses recettes reversées à Emlak Konut sont déterminés en amont. En 2015, Tahincioğlu remporte le projet avec la proposition financière d'un milliard de ₺³³³ et propose de verser à Emlak Konut 38% de ces recettes (tableau ci-dessous).

³³¹ C'est-à-dire en 370 et 800 € en 2016.

³³² Environ 48 millions d'euros en 2016.

³³³ Environ 330 millions d'euros en 2015.

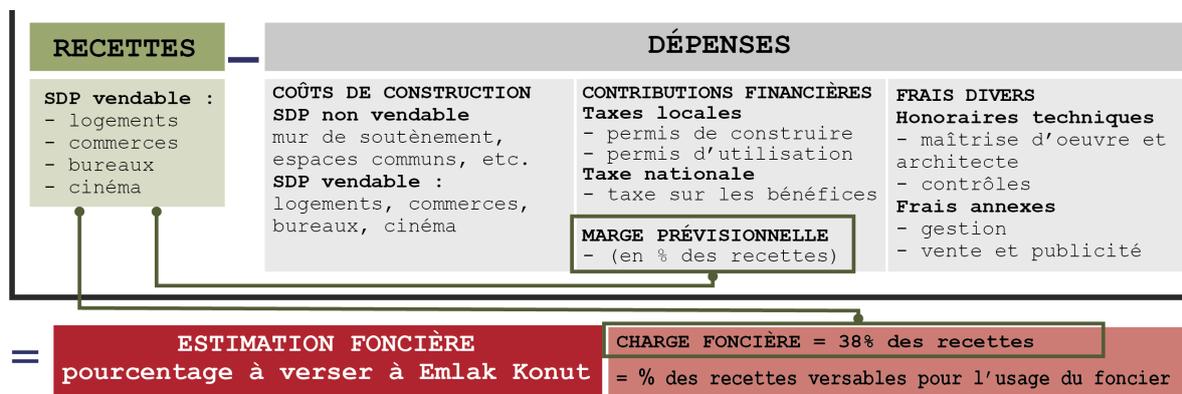
Tableau 26. Estimation des recettes du PREF pour le projet Nidapark Kayaşehir

Recettes totales du projet hors taxes (₺)	Recettes totales d'Emlak Konut hors taxes (₺)	Part des recettes d'Emlak Konut (%)
Proposition financière de Tahincioğlu au moment de l'appel d'offres (juillet 2015)		
1 072 600 000 ₺	407 588 000 ₺	38%
Répartition des recettes à la fin de l'opération (2019) selon la reconstitution du compte à rebours		
1 792 358 146 ₺	681 096 819 ₺	38%

Réalisation : F. Hervet, février 2023

Il s'agit d'une première estimation financière du projet que le promoteur s'engage à respecter. Le pourcentage des recettes à verser à Emlak Konut ne peut pas évoluer au cours de l'opération. Les recettes peuvent augmenter, mais en aucun cas diminuer, auquel cas, le promoteur s'engage à verser la différence à Emlak Konut. La figure ci-dessous résume les principaux critères du compte à rebours qui détermine la valeur finale du foncier, à savoir les recettes d'Emlak Konut à la fin du projet.

Figure 25. L'estimation du foncier selon le compte à rebours du promoteur Tahincioğlu

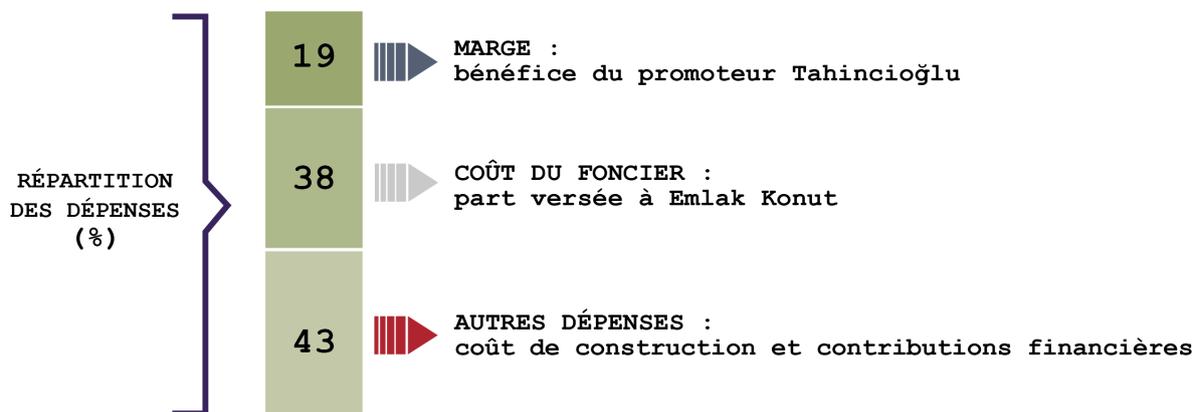


Réalisation : F. Hervet, février, 2023

Les recettes du projet Nidapark concernent la SDP vendable des logements, des commerces et des bureaux. Le promoteur construit aussi un cinéma privé qu'il inclut dans la SDP à vendre. Les dépenses sont assez semblables au projet KÖY, à la différence que, parmi les coûts de construction, le promoteur ne finance aucun équipement public. Le projet est également soumis à la taxe sur les constructions à payer à la municipalité de Başakşehir et à la taxe sur les bénéfices prélevée par l'État. D'autres frais, comme les honoraires techniques et le coût de gestion et de commercialisation du projet, s'ajoutent aux dépenses. La marge est aussi dans les dépenses puisqu'elle correspond aux bénéfices nets de Tahincioğlu, après la déduction de la part versée à Emlak Konut et de l'ensemble des autres dépenses. En somme, le bilan financier

de l'opération estime à 19% la marge de Tahincioğlu pour le projet Nidapark Kayaşehir. Ce résultat semble juste dans la mesure où c'est la marge moyenne de Tahincioğlu pour un projet de marque³³⁴. La marge a été calculée après avoir estimé les autres dépenses du projet (coûts de construction, frais divers et taxes). Ces dépenses s'évaluent à 43% des dépenses, le coût du foncier étant déjà fixé à 38%.

Figure 26. Répartition des dépenses du projet Nidapark Kayaşehir selon l'estimation du compte à rebours de Tahincioğlu



Réalisation : F. Hervet, février 2023

Conclusion. Le PREF : un montage opérationnel qui multiplie la valeur du foncier public

Dans le PREF, le prix du foncier public est estimé en deux étapes. Une première étape consiste à déterminer la valeur du foncier public qu'Emlak Konut s'apprête à acheter à TOKİ. Pour les deux projets, KÖY et Zekeriyaköy, nous avons montré que le foncier public n'est pas vendu à sa « juste valeur », c'est-à-dire que les évaluations foncières d'Emlak Konut ne prennent pas forcément en compte les données du projet en PREF (la SDP réalisable et le prix de vente des logements de marque) pour estimer la valeur du foncier qu'il achète auprès de TOKİ. Une deuxième étape vise à déterminer le pourcentage des recettes que le promoteur va verser à Emlak Konut dans le cadre du PREF. Ici, le prix du foncier est estimé à sa « juste valeur » dans la mesure où le nombre de logements et leur prix de vente influencent fortement la valeur du foncier. Pour le projet KÖY par exemple, on observe une augmentation de 200% du prix du foncier entre le montant du foncier public vendu par TOKİ à Emlak Konut et le montant du foncier estimé dans le cadre du PREF par le promoteur. Pour le projet Nidapark, la valeur du foncier augmente de 482% entre ces deux étapes. Cette première partie montre que TOKİ

³³⁴ Entretien avec le directeur adjoint du développement des affaires et des investissements, juin 2018

accepte de vendre un terrain public à bas prix. D'après nos entretiens avec TOKİ et Emlak Konut, deux facteurs expliquent ce choix :

- TOKİ préfère céder son foncier à bas prix pour obtenir rapidement des liquidités financières pour lancer d'autres projets de construction (logements sociaux et équipements publics). Pour TOKİ, seul Emlak Konut, avec ses ressources financières importantes, est en mesure de fournir immédiatement les sommes demandées :

« Comme c'est mon entreprise, j'en suis propriétaire et j'ai le droit de lui vendre du foncier. Et quand lui il a l'argent, il me l'achète, tak tak ! On fait du commerce de toutes façons. Emlak Konut c'est un client tout prêt [*hazır mücdere*]. C'est ça qu'on lui fait faire : les projets de marque. Et lui aussi d'un côté il gagne de l'argent. Donc on fait un bilan en fonction. Tout le monde gagne de l'argent. Si le foncier restait à moi, moi aussi je gagnerais, mais par exemple, je dis ça au hasard, mais par exemple cette année j'ai besoin de 1 milliard de ₺ ! Et dans ma caisse, j'ai 800 millions. Où je vais trouver les 200 millions ? Il y a un terrain, si je fais un projet dessus, cela me rapporte 400 millions. Et moi je le donne à 200 millions à Emlak Konut. Pourquoi je le donne à 200 millions ? Pour avoir ces 400 millions je dois attendre 5 ans [*sous-entendu en collaborant directement avec le promoteur*]. Au lieu d'attendre la fin du projet dans 5 ans, je prends l'argent aujourd'hui. Puis si Emlak Konut a la capacité, c'est à lui que je prends l'argent ».

Entretien avec le président du département de l'immobilier et du renouvellement urbain, TOKİ, juin 2018.

- Selon notre hypothèse, et compte tenu des résultats obtenus après l'analyse des bilans financiers, ce choix délibéré de TOKİ est aussi le seul moyen d'augmenter la marge d'Emlak Konut et du promoteur. En effet, l'économie faite par Emlak Konut sur l'achat du foncier se répercute dans les bénéfices du projet. Comme le montre la partie suivante, cette stratégie permet aux acteurs du PREF de capter une part plus importante de la plus-value foncière.

III. La captation et le partage des plus-values foncières dans le cadre du PREF : acteurs impliqués et outils mobilisés

Les premières parties de ce chapitre ont détaillé les deux étapes de la valorisation du foncier public avant la mise en place du PREF : la modification des règles urbaines avec la création de droits à bâtir et l'estimation du foncier selon la logique du compte à rebours. Une fois que cette valorisation foncière a eu lieu, comment les parties prenantes du PREF peuvent-elles la saisir ? Quelles sont ces parties prenantes et quels outils mobilisent-elles pour capter la plus-value foncière ? C'est tout l'objet de cette troisième partie. D'une part, elle montre en quoi le PREF favorise la mise en place des outils disponibles pour les acteurs publics afin de capter la plus-value foncière, comme les taxes locales et nationales. D'autre part, elle détaille de quelle manière le montage opérationnel en lui-même contribue à répartir les plus-values foncières entre les acteurs. Il fixe le cadre et détermine un taux de captation des plus-values.

1. Les outils de captation de la plus-value foncière dans le cadre du PREF : les projets KÖY et Nidapark

Dans le chapitre 1, nous avons défini la « captation » comme les moyens/outils mis à disposition des acteurs du projet ou de l'action publique pour « saisir » une partie de la plus-value foncière. Nous avons aussi précisé que la captation nécessite d'abord un processus de valorisation, que nous venons de démontrer, puis un processus distinct de partage de cette valorisation. Cette partie revient sur les outils mobilisés pour partager la plus-value foncière, les acteurs concernés par ce partage et la répartition de cette plus-value foncière. Différents acteurs bénéficient d'une part dans le processus de valorisation du terrain public. Les acteurs principaux du PREF reçoivent les plus-values foncières qui émanent directement du projet, Emlak Konut et le promoteur. Les autres parties-prenantes du projet, même si elles ne sont pas incluses dans le montage opérationnel, profitent des bénéfices générés par le PREF (Tableau 25). Commençons d'abord par présenter les outils de capture et les acteurs concernés par chaque outil. Nous les avons classés en deux catégories. D'une part, on distingue les outils directs de la captation de la plus-value foncière induite par le PREF, et qui profite d'abord aux opérateurs du projet, Emlak Konut et le promoteur. L'outil de capture mobilisé par Emlak Konut est le pourcentage fixé en amont du montage opérationnel, correspondant à la part des bénéfices que le promoteur doit lui verser. Pour le promoteur, cet outil correspond à sa marge. D'autre part, on distingue les outils indirects de la captation de la plus-value foncière qui ne sont pas liés au PREF, mais qui sont rendus possible par le PREF. Dans cette catégorie se trouvent les taxes locales et nationales, les contreparties négociées entre le promoteur et les acteurs publics, et aussi TOKİ,

qui, indirectement, reçoit une partie de la plus-value foncière puisqu'Emlak Konut lui achète le foncier :

Tableau 27. Outils directs et indirects du PEF pour capter les plus-values foncières publiques du projet KÖY et Nidapark

Bénéficiaires	Outils	Objet
Captation directe des plus-values foncières avec le PEF		
Emlak Konut	Taux du PEF	Recettes du PEF fixé en amont du projet
Promoteur	Marge du PEF	Bénéfices nets du promoteur à la fin du projet
Captation indirecte des plus-values foncières hors PEF mais grâce au PEF		
Municipalité d'arrondissement	Taxes locales	Permis de construire et permis d'utilisation
Ministère des Finances	Taxes	Sur les bénéfices (1% et 18%)
TOKİ	Vente	Transfert de la propriété à Emlak Konut

Réalisation : F. Hervet, février 2023

Le ministère des Finances prélève une taxe sur la valeur ajoutée (TVA ou *Katma Değer Vergisi* – KDV) sur chaque logement vendu. Tous les logements dont la SDP est inférieure ou égale à 150m² sont imposés à 1% de leur prix, ce taux monte à 18% pour les logements vendus dont la SDP dépasse 150m². Les projets KÖY et Nidapark disposent respectivement 18% et 7,4% de logements inférieurs à 150m². Les municipalités d'arrondissement quant à elles prélèvent plusieurs taxes, même si la plus importante d'entre elles est relative au permis de construire (*ruhsat*)³³⁵ et au permis d'utilisation (*iskân*)³³⁶. Ce taux est réévalué chaque année lors du Conseil municipal et varie donc d'une municipalité à l'autre. L'évaluation du montant de ces taxes a été difficile pour le projet KÖY car il a été construit en 4 étapes. Les dépôts de permis de construire et les demandes de permis d'utilisation ont été réalisés à des périodes différentes, et donc avec des montants différents. De plus, la municipalité de Sarıyer est l'une des rares municipalités à ne pas publier en ligne ces taux annuels. Ce sont les responsables du suivi des opérations du service de l'urbanisme de la municipalité qui nous ont communiqué ces montants. Pour le projet Nidapark, le montant des deux permis, *ruhsat* et *iskân*, est publié sur le site internet de la municipalité de Başakşehir. Il nous a fallu calculer ce montant indiqué en fonction des caractéristiques du projet Nidapark³³⁷.

³³⁵ Le permis de construire est déposé avant la construction.

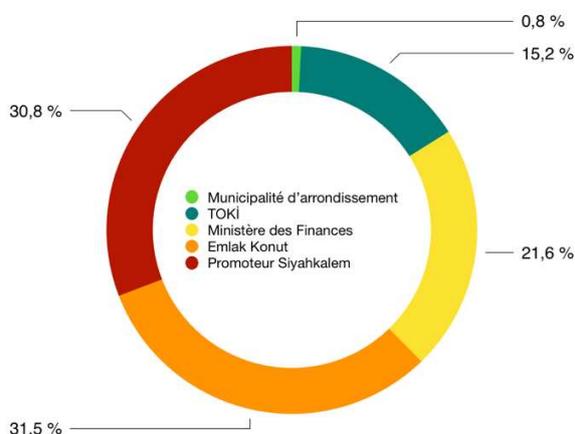
³³⁶ Pour rappel, il existe en Turquie un permis d'utilisation, donné par la municipalité d'arrondissement, qui accorde un droit d'utiliser le bâtiment si la construction, achevée, répond bien aux normes du règlement d'urbanisme.

³³⁷ Le détail du calcul des taxes *ruhsat* et *iskân* est publié en annexe 8 : bilan financier de l'opération Nidapark.

2. Le partage de la plus-value foncière dans le cadre du PREF : les projets KÖY et Nidapark

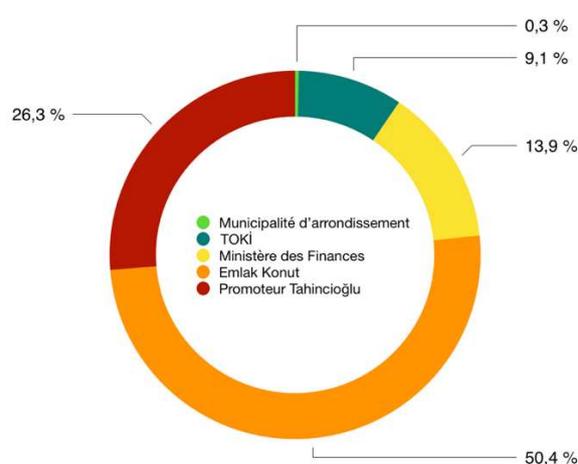
En prenant en compte les bénéfices engendrés par l'ensemble de ces acteurs, qu'ils soient directement ou indirectement liés au PREF, le graphique ci-dessous illustre la répartition de la valorisation du foncier public des projets KÖY et Nidapark. Ces graphiques s'appuient sur les bilans financiers des deux opérations (voir aussi le compte à rebours des deux projets en annexe 7 et 8).

Graphique 21. La répartition de la valorisation foncière de KÖY



Source : F. Hervet, janvier 2023

Graphique 22. La répartition de la valorisation foncière de Nidapark



Source : F. Hervet, janvier 2023

Le résultat obtenu peut être interprété de différentes manières. Notons que les opérateurs, Emlak Konut et le promoteur sont, de toute évidence, les acteurs qui captent l'essentiel de la plus-value foncière : 62,3% pour le projet KÖY et 76,7% pour le projet Nidapark. Le reste de la plus-value foncière est divisé entre les acteurs publics, TOKI, la municipalité et le ministère des Finances : 37,7 % pour le projet KÖY et 23,3% pour le projet Nidapark. Notons aussi que la taxe sur les bénéfices prélevée par le ministère des Finances lui permet de capter 21,6% de la plus-value foncière pour le projet KÖY et 13,9% pour le projet Nidapark. Enfin, si l'on considère Emlak Konut comme un acteur « mi-public mi-privé », et que l'on divise sa part en deux, on constate que 53,45% des bénéfices du projet KÖY reviennent aux acteurs publics et 48,5% pour le projet Nidapark.

Conclusion. Le PREF : la moitié de la plus-value foncière est captée par le public ?

D'après l'OCDE, en Turquie, « Le modèle PREF est profitable aux secteurs public et privé. Une critique faite est que les profits privés sont supérieurs aux profits publics engendrés et que la valorisation foncière générée dans le quartier n'est pas captée. »³³⁸ (OCDE, 2022, p. 4). Ce constat dépend du côté où l'on place Emlak Konut. En tant que filiale de TOKİ, est-ce un acteur public ? La moitié du capital de l'entreprise étant aux mains d'actionnaires privés, est-ce un acteur privé ? Il est difficile d'y répondre puisque cette société parapublique, hybride dans son statut et ses fonctions, a une double casquette. Nous avons montré qu'Emlak Konut influence les décisions urbaines et qu'il décide du prix du foncier public. Il pilote le PREF, détermine en amont la part des bénéfices que le promoteur doit lui verser. Il agit à la fois comme un opérateur public qui régulerait la marge du promoteur, à la fois comme un opérateur privé qui a pour mission de pousser à la hausse les recettes du projet. Quant à savoir si la valorisation foncière générée par le PREF n'est pas redistribuée dans le quartier, cette hypothèse de l'OCDE se vérifie plus ou moins et sera approfondie dans le chapitre suivant.

³³⁸ Traduit par l'auteure : "The Revenue Share Model is profitable to both the public and private sectors. A critique made is that private profits are higher than the public gains accrued and that the land valorisation generated in the neighbourhood is not captured" (OCDE, 2022, p. 4).

Conclusion

Ce chapitre est revenu sur trois étapes essentielles du PREF : la transformation du foncier public (étape 1), la valorisation du foncier public (étape 2), la captation et le partage de cette valorisation foncière (étape 3) :

- Étape 1 : nous avons mis en évidence les stratégies de TOKİ, parfois avec l'appui du MEU et des municipalités d'arrondissement, pour modifier la législation urbaine lorsqu'elle ne lui était pas favorable. Cette technique de contournement des interdictions de construction illustre la gestion autoritaire du foncier public de TOKİ puisque le contre-pouvoir, représenté dans nos exemples par la Chambre des Urbanistes, les associations de luttes urbaines et les manifestations d'habitants, ne peut pas contester la modification des règles urbaines imposé par les instances étatiques à l'échelle locale.
- Étape 2 : dans le cadre du PREF, nous avons montré que le nombre de logements et leur prix de vente déterminent le prix du foncier, ou plutôt, la part que le promoteur doit verser à Emlak Konut pour la mise à disposition d'un ancien terrain public. Nous avons aussi expliqué le choix de TOKİ de céder son foncier à Emlak Konut à un faible prix, notamment pour des raisons de trésorerie et de calendrier. En effet, TOKİ a besoin de liquidités constantes pour financer le développement urbain.
- Étape 3 : à partir du bilan financier des deux projets étudiés, nous avons conclu que les opérateurs du PREF captent la majeure partie de la plus-value foncière. La taxe sur les bénéfices contraint aussi le promoteur à verser une partie de cette valorisation au ministère des Finances. Surtout, cette étape nous amène à étudier l'essence même du PREF, à savoir la redistribution de cette valorisation foncière au profit de la ville ou du financement urbain : que fait TOKİ des recettes provenant de la vente du foncier public ? Emlak Konut redistribue-t-il une partie de cette plus-value foncière dans le financement d'équipements urbains par exemple ? C'est l'objet du chapitre 9.

Chapitre 9. La redistribution locale des rentes foncières publiques : un cercle vertueux ? Retour sur Kayabaşı et Zekeriyaköy

Introduction

Sur son site internet, TOKİ promet « un usage de la meilleure façon » des recettes tirées du PREF³³⁹, en finançant d'une part « la production de logement pour les citoyens qui ne peuvent pas être propriétaires » et en réalisant d'autre part « tous les investissements nécessaires »³⁴⁰ pour le pays. Selon sa communication, TOKİ garantie aux citoyens une redistribution juste des bénéfices provenant du PREF et des privatisations foncières, en assurant la construction de logements sociaux et d'équipements publics. Ce chapitre analyse le circuit de la redistribution de la plus-value foncière induite par le PREF et pose les questions suivantes : comment sont utilisées les recettes captées ? Qui est chargé de mettre en place cette redistribution ? Comment ? Mais surtout où ? En effet, avant de répondre à ces questions, il est nécessaire de définir le périmètre, l'échelle territoriale, d'application de cette redistribution de la plus-value foncière. Comme le souligne l'ancien directeur de la production foncière de TOKİ, le territoire d'application du PREF est généralement situé en dehors de la zone de redistribution des recettes, du moins pour ce qui concerne la production de logements sociaux : « sur les terrains précieux je fais des logements de luxe. Sur les terrains moins précieux je fais des logements sociaux »³⁴¹. D'après la chercheuse S.S. Türk, ce discours ne reflète pas clairement le périmètre de cette redistribution, qui, selon elle, est plutôt fonction des conditions du marché immobilier : « Istanbul est stratégique. Istanbul a de la valeur (...). Et le pari de l'État c'est de dire « moi avec cet espace je vais gagner de l'argent, pour faire du social ailleurs », mais l'arrière de ce pari est vide, pourquoi ? Car ce qu'il dit ce n'est pas clair, où il fait du social ? Si c'est à Istanbul, dans quel endroit ? Si c'est en Anatolie, où c'est ? (...). Tout ça manque de communication sur les informations »³⁴². Certes le prix de vente des terrains auprès d'Emlak Konut est connu, mais le manque de transparence relative aux ressources financières de TOKİ rend difficile l'analyse de cette redistribution dans la construction des logements sociaux et des équipements publics. Dans son dernier bilan financier rendu public en 2014³⁴³, les recettes provenant de la vente de

³³⁹ « Avec le modèle « partage des recettes en échange de la vente du foncier », qui est en quelque sorte une vente du foncier réalisée en partenariat public-privé, les terrains entre les mains du secteur public sont utilisés de la meilleure façon, des recettes sont attribuées à notre entreprise et donc à l'État, et des environnements de qualité sont développés ». (Citation originale « *Özel sektörle işbirliği içinde gerçekleştirilen ve bir tür arsa satışı niteliğinde olan "Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Modeli" ile kamunun elindeki araziler en iyi şekilde değerlendirilmekte, İdaremize ve dolayısıyla devlete kaynak sağlanmakta ve nitelikli çevreler oluşturulmaktadır* »). Source : site internet de [TOKİ](#).

³⁴⁰ « Le principe de base de ces projets est de générer des revenus en soumettant des appels d'offres sur des terrains destinés à la vente et à un prix supérieur aux estimations de la valeur du marché. Avec les recettes engendrées et dans les conditions du marché actuel, notre administration finance la production de logement pour les citoyens qui ne peuvent pas être propriétaires et finance tous les investissements nécessaires ». (Citation originale : « *Bu projelerde temel ilke, satışı amaçlanan arazilerin ekspertiz ve piyasa değerlerinin üzerinde bir fiyatla ihale edilerek gelir elde edilmesidir. Buradan elde edilen gelirle, İdaremizin mevcut piyasa koşullarında konut sahibi olamayan vatandaşlarımıza yönelik konut üretimi ve tüm yatırımları finanse edilmektedir* »). Source : site internet de [TOKİ](#).

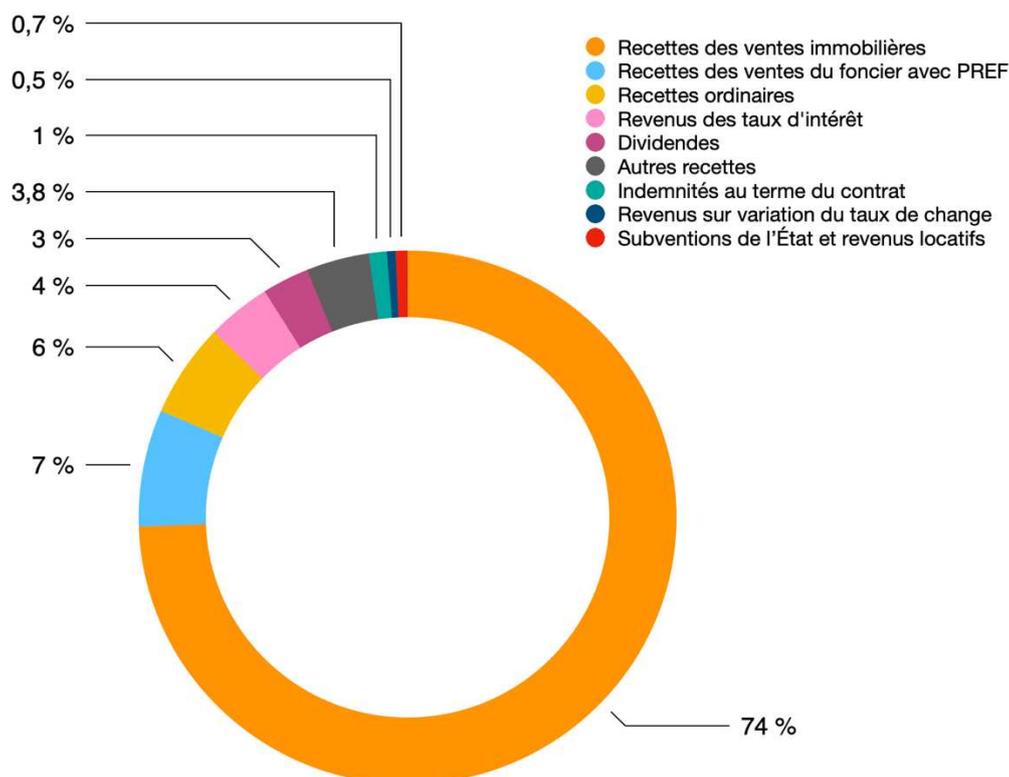
³⁴¹ Entretien avec l'ancien directeur de la production foncière, TOKİ, décembre 2017.

³⁴² Entretien avec la professeure S.S Türk, département d'urbanisme, Université Technique d'Istanbul, mai 2016.

³⁴³ Voir en annexe 9 le bilan des actifs et des passifs de TOKİ de 2011 à 2014.

terrain dans le cadre du PREF représentent la deuxième source de financement de TOKİ, après la vente de logements sociaux (Graphique 23). Entre 2003 et 2018, avec l'ensemble de ses recettes, TOKİ revendique avoir construit plus de 700 000 logements sociaux et plus de 23 000 équipements publics dans toute la Turquie (TOKİ, 2018).

Graphique 23. Répartition des sources de financement de TOKİ en 2014



Données : TOKİ, 2014. Réalisation : F. Hervet, mai 2023

Comme le remarque S.S. Türk, cette redistribution de la plus-value foncière au nom de l'intérêt général pose question, dans la mesure où le prix de vente des logements sociaux construits par TOKİ à Istanbul reste trop élevé pour permettre aux classes moyennes et inférieures d'accéder à la propriété : « TOKİ dit qu'il utilise ce système financier pour faire du social (...). Il le fait, mais pas à Istanbul. C'est là le problème. En Anatolie il a vraiment fait des logements sociaux, plutôt pour les classes moyennes. Mais là-bas la demande de logement social n'est pas aussi importante qu'à Istanbul. C'est à Istanbul qu'il y a la plus forte demande de logements pour les classes moyennes et inférieures »³⁴⁴. D'autres chercheurs rejoignent son avis et pointent les défaillances d'un système de logement social basé sur l'accès à la propriété (Çavdar, 2016b ; Doğru, 2021 ; Erdi, 2020 ; Türk & Altes, 2013). En effet, le propriétaire peut vendre son logement social, après avoir passé le délai fixé par TOKİ (entre 10 et 15 ans), si bien que

³⁴⁴ Entretien avec la professeure S.S Türk, département d'urbanisme, Université Technique d'Istanbul, mai 2016.

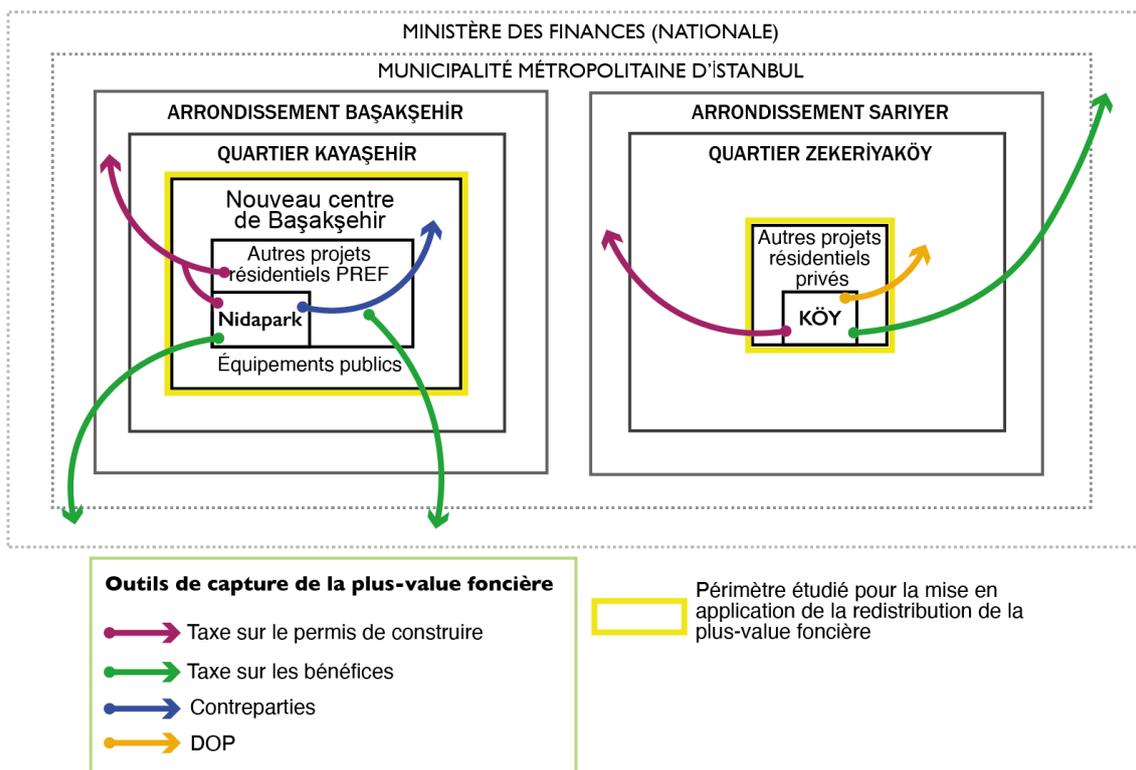
le chiffre de 700 000 logements sociaux avancé par l'Administration Publique correspond au nombre de logements vendus, mais pas au stock réel³⁴⁵. Il apparaît donc difficile d'analyser le réinvestissement de la plus-value foncière du PREF dans le logement social, compte tenu du manque d'accès aux données financières de TOKİ sur la production de logements sociaux (Quels sont les ménages solvables aux logements sociaux en Turquie ? Où sont-ils construits ? Quel est le stock réel ?). Ce chapitre fait alors le choix d'analyser la redistribution directe de la plus-value foncière à l'échelle locale. Nous nous concentrons sur les outils de capture qui ont un impact direct (ou local) sur le territoire (voir Tableau 1, partie I, chapitre 1), notamment deux d'entre eux fréquemment utilisés dans le cadre du PREF : la négociation de contreparties (ici des équipements publics) en échange du terrain public et de droits à bâtir ; et la cession d'une partie du terrain après le remembrement foncier, correspondant à la part commune réglementaire, la DOP.

Bien entendu, le chapitre précédant mettait en évidence d'autres outils de l'action publique pour capter une partie des recettes du PREF, notamment la taxe sur les bénéfices, prélevée par le Trésor, et la taxe sur les permis de construire, prélevée par la municipalité d'arrondissement. Or, si nous avons pu estimer le montant des plus-values captées par le Trésor et les municipalités d'arrondissement pour chacun des deux projets étudiés, Nidapark et KÖY, il nous est apparu beaucoup plus difficile d'analyser le circuit de la redistribution de la plus-value foncière prélevée dans le financement d'équipements urbains (ou d'autres projets d'intérêt général). Cela supposerait d'analyser, à l'échelle nationale, la façon dont le ministère des Finances réinvestit ses ressources financières dans le développement urbain et des projets d'intérêt public. De la même manière, si nous avons fait le choix d'étudier la redistribution de la plus-value foncière provenant de la taxe sur les permis de construire, il nous aurait fallu évaluer la gestion des ressources économiques de la municipalité d'arrondissement dans le financement de projets dédiés aux habitants, par exemple, la construction des équipements publics (piscine, bibliothèque, parc, etc.), la gestion et l'entretien des espaces publics ou encore la mise en place d'autres activités sociales et culturelles. Même si ces institutions publient annuellement leurs comptes et font un rapport de leurs recettes et de leurs dépenses, elles n'indiquent pas comment elles utilisent les recettes des taxes prélevées sur les projets urbains, ni à quels échelons territoriaux. Comme nous nous concentrons sur le financement du développement urbain (équipements et infrastructures publics) et sur les projets d'Emlak Konut, le décryptage des deux outils mentionnés plus haut s'est avéré plus pertinent pour analyser la redistribution de la plus-value foncière des projets Nidapark et KÖY.

³⁴⁵ Entretien avec le président du département de l'immobilier et du renouvellement urbain, TOKİ, juin 2018.

Toutefois, bien que la mobilisation de ces outils implique une redistribution locale de la plus-value foncière, c'est-à-dire à l'échelle du projet ou de son environnement proche, son périmètre d'application entre les deux projets diffère et mérite quelques précisions (Figure 27). Nidapark fait partie d'un ensemble de projets résidentiels construits en PREF et situés dans l'étape 3 de Kayabaşı, nommé le nouveau centre de Başakşehir. C'est le périmètre sélectionné pour étudier la mise en application de la redistribution de la plus-value foncière car Emlak Konut pilote et finance la construction des équipements publics inclus dans l'étape 3. En revanche, KÖY est un projet réalisé dans une zone résidentielle déjà existante et construite par différents promoteurs privés. Dans le cadre de ce projet, Emlak Konut et le promoteur ont la responsabilité de financer un ensemble d'équipements publics au profit des habitants de la résidence KÖY et du quartier. Le périmètre d'étude de la redistribution de la plus-value foncière se limite ici à la zone résidentielle dans laquelle s'inscrit le projet KÖY.

Figure 27. Échelle territoriale et périmètre d'étude de la redistribution de la plus-value foncière du projet Nidapark (à gauche) et KÖY (à droite)

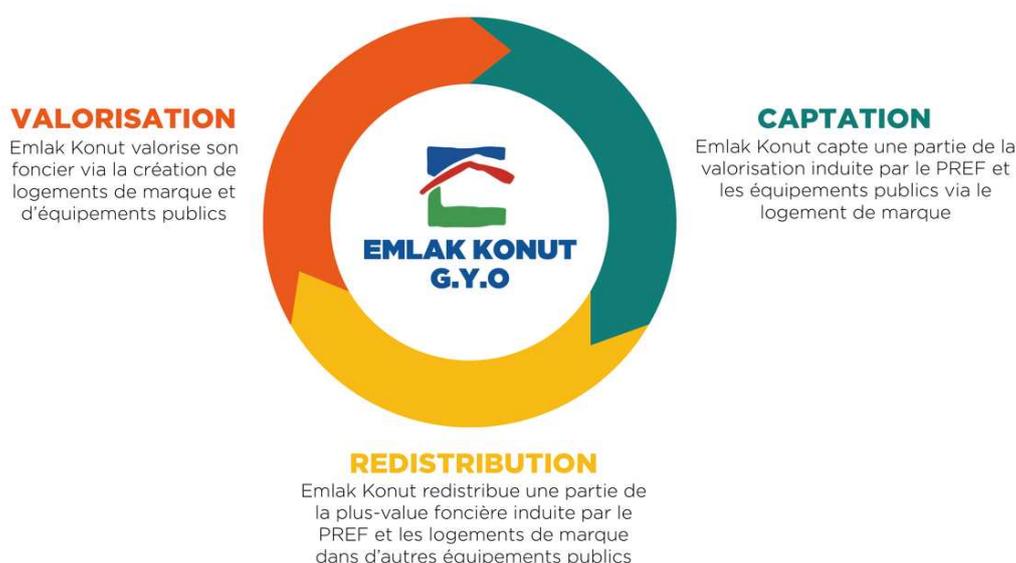


Réalisation : F. Hervet, mai 2023

En prenant connaissance des équipements publics produits dans et autour des deux projets, il est envisageable d'évaluer la portée de cette redistribution. Pour analyser le circuit de la plus-

value foncière, nous nous appuyons sur l'analyse du rapport SOA (2018)³⁴⁶ et de Lord et al., (2019) qui considèrent le fonctionnement de la LVC comme un cycle fermé et vertueux, se présentant comme un outil d'autofinancement : les équipements publics augmentent la valeur des biens immobiliers, la puissance publique taxe une partie de cette valorisation pour financer d'autres équipements urbains, qui contribuent une nouvelle fois à rendre attractif le territoire et à poursuivre la valorisation des futurs projets immobiliers. Ce circuit de la plus-value foncière s'applique également aux projets immobiliers d'Emlak Konut (Figure 28). Dans ce chapitre, nous souhaitons montrer que la construction des équipements publics par Emlak Konut, financés grâce aux recettes générées par le PREF, participe avant tout à valoriser ses propres logements de marque, avant de bénéficier à l'intérêt général, du moins à l'échelle du quartier où s'inscrit le projet immobilier.

Figure 28. Le cycle fermé ou « vertueux » des plus-values foncières générées par Emlak Konut et le PREF



Réalisation : F. Hervet, mars 2023

Pour étudier ce circuit de la plus-value foncière, nous avons mobilisé nos sources habituelles, les données d'entretiens et les rapports d'Emlak Konut, mais nous nous sommes aussi rendus plusieurs fois sur place afin de pratiquer les équipements construits par Emlak Konut et les promoteurs, et nous rendre compte de leur qualité et de leur utilité pour la communauté, c'est-à-dire pas seulement pour les résidents des projets d'Emlak Konut, mais pour l'ensemble des habitants du quartier. La première partie revient sur le projet Nidapark et plus généralement sur l'ensemble des projets de marque d'Emlak Konut à Kayabaşı. Elle montre comment la redistribution locale de la plus-value foncière contribue à financer l'essentiel des équipements

³⁴⁶ Rapport *Economic Norway* - analyse économique de Samfunn, Norvège, 2018

publics du « nouveau centre de Başakşehir ». À Kayabaşı, la redistribution des rentes foncières permet à Emlak Konut de rendre attractif un quartier créé *ex-nihilo* et de sécuriser les investissements dans ses propres projets de marque. La deuxième partie illustre de quelle manière la redistribution de la plus-value foncière du projet KÖY bénéficie aussi au projet lui-même. En effet, l'essentiel des équipements publics financés par Emlak Konut et le promoteur se situent dans le périmètre du projet et bénéficient avant tout aux résidents de KÖY. Toutefois, à la différence de Nidapark, le projet KÖY affiche moins de succès et met en évidence les défaillances du PREF et de son cercle vertueux. Les ventes de logements ont été plus lentes que prévues, ce qui a retardé les travaux³⁴⁷. Les trois grands parcs naturels inclus dans KÖY, vitrines du projet, sont aussi esquivés par un chantier censé être achevé depuis 2018. À KÖY, le PREF s'impose avant tout comme un moyen de capter la plus-value-foncière à court terme, dans un quartier qui, depuis les années 1990, connaît un marché foncier et immobilier dynamique. La redistribution de la plus-value foncière portée par le PREF s'affiche moins comme un levier du développement urbain du quartier, comme à Kayabaşı, que comme un moyen de mettre en valeur le projet afin d'accélérer les ventes de logement dans un contexte de crise économique.

³⁴⁷ Dans le contrat en PREF signé avec Emlak Konut, les promoteurs ont recours à la VEFA (vente en l'état futur d'achèvement), c'est-à-dire qu'ils vendent les logements avant de commencer la construction. Cela leur permet de démarrer le chantier en limitant les emprunts bancaires. Sources : entretien avec le directeur des ventes et le directeur du développement, promoteur Siyahkalem, mai 2016.

I. La redistribution locale de la plus-value foncière publique en faveur du « nouveau centre de Başakşehir » : les stratégies de sécurisation foncière et immobilière d'Emlak Konut

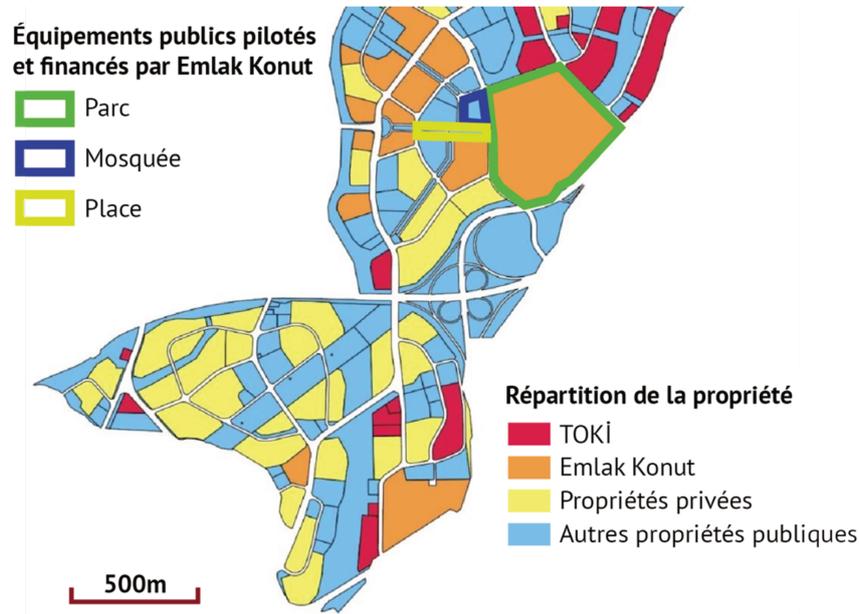
Parallèlement au projet de construction de l'étape 3 de Kayaşehir, renommée plus récemment le « nouveau centre de Başakşehir », TOKİ et Emlak Konut signent un protocole le 3 avril 2014 dans lequel ce dernier s'engage à financer et superviser la construction d'un « parc urbain » d'au moins 25 ha et dont l'usage sera « cédé gratuitement au public » (Emlak Konut, 2016d, p. 8). C'est la condition *sine qua non* posée par TOKİ en échange du transfert de la propriété de 4 parcelles publiques à Emlak Konut, d'une superficie totale de 36,4 ha. Le terrain se trouve au cœur des projets immobiliers pilotés par Emlak Konut dans le quartier, et à l'époque, il est destiné à attirer l'attention sur ce nouveau centre-ville pour attirer des investisseurs étrangers et des ménages turcs dans l'immobilier résidentiel³⁴⁸. Emlak Konut acquiert la propriété des parcelles le 5 septembre 2016 et, avec TOKİ, ils se mettent d'accord sur la cession de 28 ha réservés au parc, soit 80% du terrain. Sur la superficie restante, Emlak Konut est autorisé à construire « Kuzey Yakası », un projet de bureaux et de commerces, incluant, entre autres, une bibliothèque, financée également par Emlak Konut (Emlak Konut, 2017). Aux alentours du parc, Emlak Konut finance aussi la mosquée ainsi que la place publique et ses espaces verts (*Ibidem*).

À première vue, la planification de ce quartier résidentiel montre un exemple presque parfait de la redistribution de la plus-value foncière au bénéfice de la communauté. TOKİ vend un terrain public à Emlak Konut, comme le quartier est situé dans la « zone réservée à la construction », le MEU se charge aussitôt de modifier les plans d'urbanisme et de les faire valider à tous les échelons territoriaux (İBB, municipalité d'arrondissement). Emlak Konut hérite de terrains avec des opportunités de construction élevées pour développer des projets en PREF et dont une partie des recettes sera reversée au financement des équipements publics locaux : le parc, la place publique, la bibliothèque, la mosquée, etc. Toujours est-il que ce parcours de la plus-value foncière, *a priori* vertueux, peut être considéré dans le sens inverse, surtout si l'on part du principe que ce sont les investissements publics qui génèrent une hausse des valeurs foncières et immobilières (Hendricks et al., 2017 ; Verhage & Linossier, 2009). En effet, TOKİ et Emlak Konut, en tant que principaux propriétaires fonciers et immobiliers des lieux - rappelons qu'Emlak Konut détient la propriété des unités de logement qu'il fait construire jusqu'à ce que le propriétaire en ait achevé le paiement et que TOKİ est propriétaire d'autres terrains dans le secteur - sont de fait les principaux bénéficiaires de l'augmentation des

³⁴⁸ Entretien avec un agent immobilier du projet Kuzey Yakasi, projet de bureaux et de commerces construits par Emlak Konut et situé dans le parc, mai 2018

valeurs foncières induite par les équipements publics construits par TOKİ et Emlak Konut eux-mêmes (Carte 16).

Carte 16. Localisation des équipements publics et répartition de la propriété du nouveau centre de Başakşehir



Source : MEU, 2019b

À une échelle plus large, ce duo profite aussi de l'augmentation du prix du foncier et de l'immobilier résultant en partie de l'aménagement récent des infrastructures de transports, comme l'échangeur situé à proximité immédiate du parc, reliant le quartier entier à KMO et par là au reste d'Istanbul, mais aussi au nouvel aéroport, situé à seulement 20 minutes de là en voiture. La localisation stratégique de ce quartier conduit même Emlak Konut à le considérer comme le « centre des plus grands projets visionnaires et d'investissements de la Turquie »³⁴⁹ (Emlak Konut, 2016d, p.9). De ce point de vue, les projets résidentiels développés en PREF permettraient à Emlak Konut de récupérer la plus-value foncière générée par les équipements et les infrastructures publics qu'il finance. En revenant sur l'étude de cas du projet Nidapark et plus généralement, sur la planification du quartier dans lequel il s'inscrit, cette première partie vise à élucider ce cercle vertueux de la création, captation et redistribution de la plus-value foncière. Car, si la nouvelle place publique et son parc contribuent à valoriser les projets d'Emlak Konut, tout en participant au financement du développement urbain local, TOKİ, et plus directement le Président Recep Tayyip Erdoğan, s'est affiché comme le créateur officiel de ce « Jardin du Peuple » permettant à l'AKP de célébrer l'ouverture de la place publique de

³⁴⁹ Traduction de l'auteure : « Türkiye'nin en büyük yatırım ve vizyon projelerinin merkezinde yer alacak olacak olan » (Emlak Konut, 2016c, p.9)

Başakşehir (*Başakşehir Kent Meydanı*), quelques mois avant les élections municipales de 2019 et de s'afficher comme le grand redistributeur de la plus-value foncière lors de ce grand événement médiatique.

1. Emlak Konut le bienfaiteur : le cercle vertueux (ou vicieux) de la plus-value foncière

Notre première visite du nouveau centre de Başakşehir remonte à juin 2017³⁵⁰. C'était alors un monticule de terres excavées sur lequel apparaissait déjà le squelette de la future mosquée. Autour, les projets résidentiels d'Emlak Konut étaient en chantier, les tractopelles creusaient les terrains, des camions défilaient pour retirer les gravats. Avec le bruit assourdissant des grues et des pelleteuses, puis la poussière entraînée par le vent chaud d'un mois de juin, nous avons encore du mal à nous représenter l'image idyllique de la place publique et de son parc botanique vue quelques instants auparavant dans les maquettes des projets de Tahincioğlu et de ses concurrents.

Photographie 9. Transformation de la place publique de Başakşehir



Source : F. Hervet, juin 2017 et mai 2018

Lors de notre deuxième visite du lieu, un an plus tard, la place est méconnaissable. Les résidences ont presque toutes été livrées et en leur centre, l'énorme friche, qui n'est autre qu'une ancienne carrière de minerais³⁵¹, a été aplatie et transformée en une dalle recouverte de pavés

³⁵⁰ Une première récolte des données a été réalisée dans le cadre de l'excursion urbaine de juin 2017 « *Les nouveaux quartiers résidentiels de Kayabaşı* », (Hervet, 2017), avec Helin Karaman, doctorante et travaillant sur la gestion des parcs publics à Istanbul. Le compte rendu est disponible sur le site de l'[OUI](#). Une deuxième récolte des données a été réalisée en mai 2018, puis une troisième en mars 2023.

³⁵¹ En 2010, TOKİ lance un appel d'offres de 172,6 millions de ₺ (86,3 millions d'euros) pour reboucher le trou de la carrière. L'appel est remporté par un consortium de trois entreprises, réunissant Onur Yapı, Zirve İnşaat, Akport Madencilik et Mat İnşaat : « *Kayabaşı'ndaki çukur, 172 milyon liraya dolacak* » - [« la fosse de Kayabaşı coûtera 172 millions de livres »], [Dünya](#), 27/8/2010.

aux nuances grises. En ce vendredi 4 mai 2018, il n'y a aucun habitant, seulement les ouvriers et les paysagistes qui s'affairent à régler les dernières finitions de l'immense place publique de 6 ha : plantation des dernières fleurs le long de l'avenue principale, déballage et installation du kit du petit parc pour enfants, fixation des croissants de lune dorés au-dessus des dômes de la mosquée, tout cela sous les ordres des différents chefs de chantier des entreprises sous contrat avec Emlak Konut. Effectivement, l'inauguration de la place publique de Başakşehir est prévue dans deux semaines et la mosquée doit pouvoir accueillir ses fidèles, y compris le maire de l'arrondissement de Başakşehir prévu parmi les invités, pour la prière du vendredi 18 mai 2018. Le « parc botanique », comme il est encore appelé à l'époque, avant d'être renommé « Jardin du Peuple », se présente pour l'instant comme un vaste terre-plein aride où se dressent quelques arbustes fraîchement plantés. Il reste fermé au public, mais connaîtra son heure de gloire quelques mois plus tard.

Photographie 10. Le futur "Jardin du Peuple" de Başakşehir situé à la sortie de l'échangeur de l'autoroute périphérique KMO



Source : F. Hervet, mai 2018

1.1. Les projets financés par Emlak Konut pour la communauté et les résidents de Kayabaşı : la mosquée et le Jardin du Peuple

Mise à part sa signature affichée à l'entrée du quartier, l'empreinte d'Emlak Konut reste discrète sur la place publique. Sur les portes d'accès au parc ou sur la bibliothèque, son logo s'affiche à côté de celui de ses fidèles partenaires, TOKİ et le MEU. Cependant, il faut avoir l'œil avisé pour apercevoir son sigle inscrit sur une partie du mobilier urbain local (Photographie 11). Après tout, il est le principal créateur des équipements publics et religieux du quartier, puisqu'il a financé intégralement le projet de la « Mosquée Centrale de Başakşehir » (*Başakşehir Merkez Camii*). Pour mettre en œuvre cet édifice de 18 000m² (cours intérieures et bâtiments annexes

compris), Emlak Konut a engagé plusieurs petites entreprises de construction stambouliotes : Mila İnşaat pour la conception architecturale de la mosquée, Payihat Mimarî Tasarım pour la décoration intérieure ou encore Ayçelik İnşaat pour la construction de la place publique. Au-delà de l'espace de prière, le projet s'accompagne d'une salle de conférence de 400 places et d'un bâtiment dédié aux études coraniques. Si le travail d'Emlak Konut pour la communauté est bien souvent peu connu du public, le maire de Başakşehir, Yasin Kartoğlu, élu sous la bannière de l'AKP, n'a toutefois pas manqué de le remercier publiquement. À l'inauguration de la nouvelle mosquée, le maire de Başakşehir et le président de la Chambre d'Emlak Konut, Nurullah Öztürk, ont prié ensemble pour bénir les lieux. Le maire lui a alors rappelé une promesse fondamentale du Prophète Mahomet (صلى الله عليه وسلم) : « Quiconque construit une mosquée pour l'amour d'Allah, Allah lui construira une maison au paradis »³⁵². Dans sa quête d'actions pieuses pour atteindre le Paradis, Emlak Konut n'a pas seulement édifié ce lieu de culte. En dessous de cette place publique, se cache un parking souterrain d'une capacité d'accueil de 1 046 voitures réparti en trois étages. C'est en effet un prérequis pour une ville nouvelle où les distances démesurées entre chaque lieu font de la voiture le principal mode de transport pour se déplacer.

Photographie 11. La signature plus ou moins discrète d'Emlak Konut sur la nouvelle place publique de Başakşehir



Source : F. Hervet, mars 2023

Dans ce désert bétonné, Emlak Konut s'est aussi chargé de créer de toutes pièces une oasis de verdure : le parc botanique. Cet espace vert se divise en quatre parcelles. Conformément au plan d'aménagement du parc validé par le MEU en février 2019, l'usage de la plus grande d'entre elles (28 ha), est censé « refléter l'écosystème urbain » et « renforcer la structure

³⁵² « Başakşehir merkez camii ibadete açıldı » : [« Le lieu de culte de la Mosquée du centre de Başakşehir est ouverte »], [site internet officiel de la mairie d'arrondissement de Başakşehir](#), 15/5/2018.

écologique de la ville », tout en respectant « l'identité historique et culturelle du paysage »³⁵³ (MEU, 2019b, p. 16). Pour aménager ce futur Jardin du Peuple, Emlak Konut annonce en novembre 2016 un appel à projet d'un montant de 509 millions de ₺³⁵⁴, remporté par l'entreprise de construction Yapı ve Yapı. Cette entreprise proche du pouvoir³⁵⁵ a par ailleurs cumulé 15 autres chantiers publics, d'une valeur totale de 23,6 milliards de ₺³⁵⁶ à l'été 2022, dont quatre autres projets de Jardins du Peuple (notamment celui qui vise à reconverter l'ancien aéroport d'Istanbul, Atatürk Havalimanı, en un espace vert).

Carte 17. Révision du plan d'application de la zone de Kayabaşı à l'échelle 1/1 000 et de la « zone de récréation » en date du 22/04/2016



Source : MEU, 2019b

Sur les autres parcelles, Emlak Konut finance la construction de Kuzey Yakası. Au départ, ce projet compte 697 unités de bureaux et commerces dans des bâtiments en forme cylindrique (Emlak Konut, 2017). Cependant, entre 2018 et 2020, ce projet évolue et Emlak Konut réduit le nombre de bureaux et de commerces respectivement à 80 et 51 unités pour augmenter la superficie des équipements publics (*Ibidem*). Il ajoute au projet une bibliothèque et un café du peuple, *Başakşehir Millet Kırathanesi*, d'une superficie de 13 ha et d'une capacité d'accueil

³⁵³ Traduction de l'auteure, citation originale : « *Kentin bitki örtüsü ve habitat çeşitliliğini artırarak şehrin ekolojik yapısını güçlendirmek amacıyla kentsel ekosistemi yansıtan, mikroklimatik özelliklerle uyumlu yapısal ve bitkisel peyzaj tasarımı yapılacaktır. Anadolu bahçe kültürünü yansıtarak, modern ve yenilikçi bakış açısıyla tarihi-kültürel peyzaj kimliğini koruyan ve geliştiren bir anlayışla tasarım yapılacaktır* » - (« Une conception structurelle et végétale du paysage reflétant l'écosystème urbain et compatible avec les caractéristiques microclimatiques sera réalisée afin de renforcer la structure écologique de la ville, la diversité de la végétation et de l'habitat en ville. La conception paysagère sera conçue avec une compréhension du lieu qui préserve et développe l'identité historique et culturelle du paysage avec une perspective moderne et innovante, reflétant le culte du jardin anatolien »), (MEU, 2019b, p. 16).

³⁵⁴ En novembre 2016, cette somme représente 145 millions d'euros.

³⁵⁵ Le parti d'opposition à l'AKP, le CHP a contesté l'attribution massive des marchés publics à Yapı ve Yapı dont le fondateur, Nusret Yıldırım, est un proche du Président. En effet, Recep Tayyip Erdoğan a assisté aux funérailles du patron de Yapı ve Yapı, décédé en 2019, en précisant sur le site internet officiel du président de la République que Nusret Yıldırım et les siens sont des amis de la famille d'Erdoğan. Voir : « *Erdoğan'ın yeni gözdesi: Nusret Yıldırım'ın şirketine milyarlar aktı* » - [« Le nouveau favori d'Erdoğan : des milliards versés dans l'entreprise de Nusret Yıldırım »], [Cumhuriyet](#) 12/08/2022.

³⁵⁶ En août 2022, cette somme représente 1,3 milliard d'euros.

de 500 personnes, construite par une société turque stambouliote, HB Grup. Enfin, alors qu'un hôtel était prévu sur la parcelle 982/3, ce sont finalement des équipements sportifs qui sont réalisés, incluant une piscine olympique couverte.

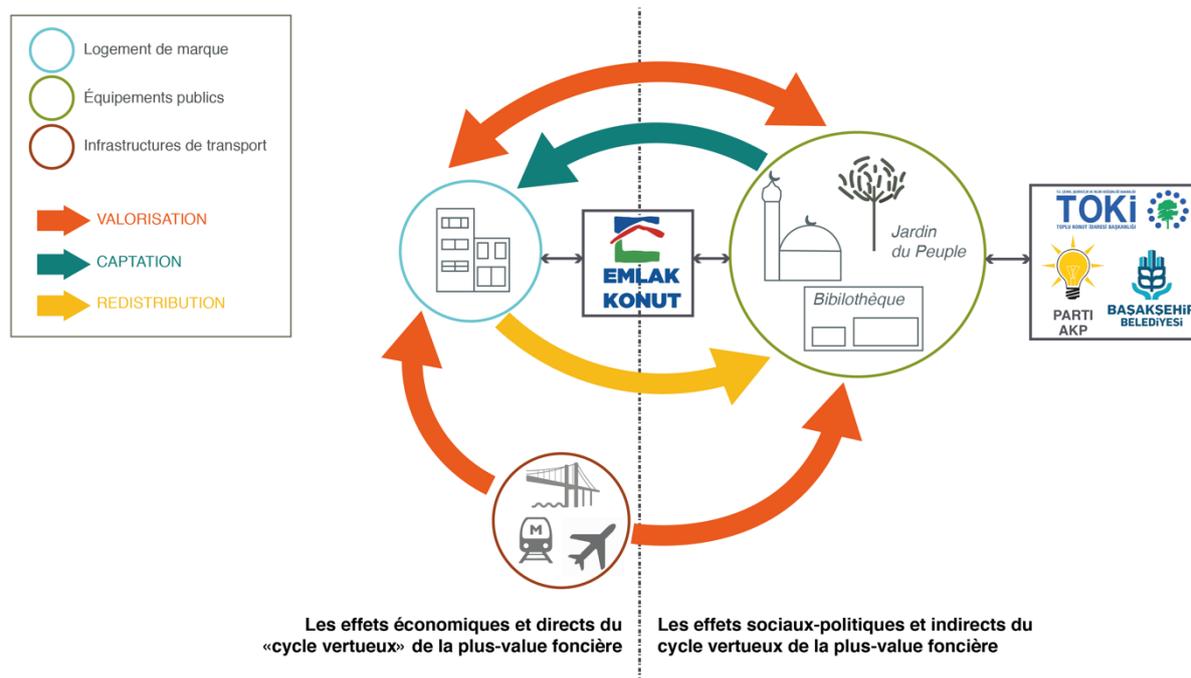
1.2. Le circuit local de la plus-value foncière : redistribuer la rente pour mieux valoriser les projets immobiliers

Un parc, une mosquée, une place publique, un parking, un complexe sportif, une bibliothèque, s'est ainsi que se présente la redistribution locale des plus-values foncières d'Emlak Konut. Même s'il est compliqué d'obtenir le coût total de ses infrastructures (de la même façon qu'il est également difficile d'estimer la part de ces dépenses dans le total des plus-values générées *via* les projets en PREF), Emlak Konut semble remplir les conditions du protocole signé avec TOKİ. Comme expliqué dans le chapitre 1, il est de la responsabilité d'un opérateur de financer les équipements publics. En effet, la construction de nouvelles résidences dans un quartier y amène des nouveaux habitants et donc des nouveaux besoins (Verhage, 2006). Localement, les promoteurs de ces projets ont la responsabilité de redistribuer une partie des recettes de leur projet pour financer des équipements publics (Fainstein, 2012). Comme ces équipements publics provoquent aussi une hausse des valeurs immobilières, la redistribution de la plus-value foncière peut être considérée comme un cycle (ou circuit) vertueux. La puissance publique capte une partie de cette valorisation à travers des taxes, ou en exigeant des promoteurs la construction de nouveaux équipements urbains, qui vont eux-mêmes valoriser le territoire et le rendre plus attractif (Lord et al, 2019 ; SOA, 2018). Ce circuit vertueux de la plus-value foncière s'observe aussi à Kayabaşı (Figure 29). Emlak Konut finance les équipements publics et le parc du nouveau centre de Başakşehir grâce aux recettes générées par la vente des logements de marque. Ces mêmes équipements et espaces publics valorisent *de facto* ses logements de marque. En effet, nous avons montré dans le chapitre précédent comment Tahincioğlu utilisait le parc botanique et la place publique dans sa stratégie de marketing du projet Nidapark. Les autres promoteurs qui réalisent des projets en PREF dans la région s'appuient sur les mêmes arguments de vente. Les logements de marque dont la vue donne directement sur le parc sont même vendus plus chers que les autres logements de la même opération³⁵⁷. De même, les promoteurs font fréquemment allusion à la forte fréquentation de la future place publique qui, par sa taille, s'impose comme deux fois plus grande que celle de la place Taksim. Cet argument semblait faire l'unanimité pour deux investisseurs rencontrés sur les lieux, en quête ce jour-là de placements immobiliers. De surcroît, en finançant des équipements publics, Emlak Konut sécurise ses propres investissements fonciers et immobiliers, d'autant plus qu'il continue à

³⁵⁷ Ce sont les prix des logements communiqués sur place par les agents immobiliers des offices de vente des résidences de marque autour du parc et auprès de qui nous sommes faits passer pour de futurs acquéreurs.

acheter des terrains, rares, mais encore disponibles auprès de TOKİ, pour d'autres projets de marque. En 2021, Emlak Konut a signé deux autres contrats avec des promoteurs, dont l'un en PREF³⁵⁸ avec des recettes estimées à 703 millions de ₺³⁵⁹. Enfin, l'ouverture en avril 2023 de la station de métro « Kayaşehir Merkez »³⁶⁰, située à proximité immédiate de la nouvelle place, devrait garantir le succès des prochaines ventes de logements.

Figure 29. Le financement des équipements publics de Kayabaşı par Emlak Konut grâce au circuit fermé de la plus-value foncière



Réalisation : F. Hervet, mai, 2023

La présentation de ce circuit de la plus-value foncière publique montre comment Emlak Konut se redistribue en réalité sa propre rente foncière (Figure 29). Le logement de marque construit par Emlak Konut se présente comme un outil de valorisation du foncier public, comme cela a été démontré dans le chapitre précédent avec l'estimation du prix des terrains publics selon le mécanisme du compte à rebours, mais il s'impose également comme un outil de captation de la plus-value foncière (Aveline-Dubach & Blandeau, 2019). D'une part, en finançant les équipements publics, Emlak Konut provoque une hausse des valeurs immobilières sur ses propres projets résidentiels. D'autre part, l'ensemble des autres investissements publics situés à proximité des opérations immobilières d'Emlak Konut du quartier (l'aéroport, la nouvelle

³⁵⁸ Résultat des propositions financières des promoteurs, deuxième table ronde du 14/10/2021 suite à l'appel d'offres d'Emlak Konut disponible sur son [site internet](#).

³⁵⁹ Soit environ 70 millions d'euros en 2021.

³⁶⁰ Le président de la République, Recep Tayyip Erdoğan, est revenu sur les lieux pour inaugurer, le 8 avril 2023, l'ouverture de la nouvelle station de métro de Kayabaşı.

autoroute périphérique, éventuellement le canal qui a été annoncé) valorise aussi ses propres projets résidentiels, si bien que le logement devient un outil pour capter la valeur créée par les nouveaux réseaux de transport (*Ibidem*). C'est ce que nous appelons dans la figure ci-dessus les effets économiques et directs du cycle vertueux de la plus-value foncière. Toutefois, cette redistribution locale de la plus-value foncière a aussi des effets sociaux et politiques puisque le financement des équipements publics profite aux acteurs politiques locaux et nationaux. La partie suivante révèle ainsi de quelle manière le gouvernement et la municipalité d'arrondissement se sont emparés des projets réalisés par TOKİ et Emlak Konut pour la communauté locale et plus largement pour les stambouliotes, notamment pour tenter de remporter les élections municipales de mars 2019.

2. La redistribution directe de la plus-value foncière à Kayabaşı : sécurisation des investissements immobiliers ou promotion d'un conservatisme moral et un clientélisme politique ?

Le principe de l'intérêt général, supposé par le mécanisme de redistribution de la plus-value foncière, se limite-t-il purement au financement des équipements publics ? Dans ce cas, Emlak Konut a bel et bien redistribué une partie de ses bénéfices dans le financement urbain. Ses investissements publics dans le nouveau centre urbain de Kayabaşı sont colossaux. Toutefois, quel est le véritable objectif visé ? La partie précédente esquisse une partie de la réponse. Pour Emlak Konut, nous venons de le montrer, c'est d'abord une opportunité économique. Il investit dans les équipements publics pour sécuriser ses propres investissements fonciers et immobiliers. Toutefois, que recherchent les acteurs publics ? Souhaitent-ils répondre aux besoins des usagers, en leur fournissant par exemple plus d'espaces verts, plus de lieux de sociabilité, plus de sécurité ? Qui sont ces usagers ? Des familles, des jeunes, des personnes âgées ? Vers quel type de ville veulent tendre les acteurs publics ? Produire une ville durable et compacte ? Promouvoir la mixité sociale ?

Au départ, la création de Kayabaşı s'inscrit dans la genèse de la ville satellite de Başakşehir, dont le modèle urbain est défini dès les années 1990 par Recep Tayyip Erdoğan alors maire d'Istanbul. Son ambition est de « refonder Istanbul, hors d'Istanbul, loin des miasmes et des comportements déviants » et d'offrir aux habitants un mode de vie « plus juste et moral » respectant les principes de l'« Islam turc » (Pérouse, 2014, p. 85). À Kayabaşı, l'AKP perpétue cette conception urbaine, d'abord sur l'étape 1 Kayaşehir Merkezi, où TOKİ a développé d'importants programmes de logements collectifs. Cependant, TOKİ crée aussi un centre-ville conforme à l'islam politique. C'est ce que montre Arik (2018), pour qui la volonté de l'AKP et de TOKİ de normer pieusement les modes de vie des résidents se manifesterait d'abord par

l'encadrement des activités sociales proposées, en particulier aux femmes, « ces gardiennes des foyers », et « pour la majorité d'entre elles éloignées du marché du travail, qui partagent leurs journées entre l'accompagnement des enfants à l'école, les courses » et « des ateliers de formation professionnelle » ou « des conférences « culturelles » centrées sur des questions « familiales » ou « religieuses » » (Arik, 2018, p. 320). Deuxièmement, Arik souligne la volonté de l'AKP de « moraliser l'espace public et le tissu social » à travers des décisions symboliques, comme le choix de TOKİ de construire la mosquée au cœur du quartier ou d'assigner aux rues principales « des noms à connotation explicitement nationaliste et/ou religieuse » (*Ibidem*, p. 321). Enfin, Arik pointe la promotion des activités de consommation « autre pilier de l'idéologie urbaine réformatrice de l'AKP » qui se manifeste par la construction à côté de la mosquée d'un centre commercial de trois étages (*Ibidem*, p. 321). Comme la plupart des autres équipements publics dans le quartier, l'architecture du centre commercial, aux allures de caravansérail, est de facture néo-ottomane et il est, par ailleurs, doté de commerces proposant des produits religieux³⁶¹. Cette description de la première étape de Kayabaşı rejoint le constat d'autres chercheurs sur le quartier voisin, Başakşehir. La sociologue Ayşe Çavdar (2016a) décrit de quelle manière les aménagements publics de la ville satellite correspondent au mode de vie islamique recherché par les classes moyennes conservatrices. Elles ont quitté leur logement dégradé du *mahalle*, quartier ancien du centre-ville, car elles s'y sentaient trop espionnées et jugées par les ultra-religieux, et ont préféré s'installer dans une résidence moderne, située à proximité d'équipements plus neufs et des centres commerciaux (Çavdar, 2011, 2016a). Pour Pérouse, la ville satellite de Başakşehir formalise ainsi la création d'un « nouveau citoyen » où l'ordre urbain local, centré sur les valeurs nationales et religieuses, lui confère « une place et un rôle prédéterminés. » (Pérouse, 2017b, p. 118-119). Au-delà d'appliquer un modèle urbain porté par une idéologie conservatrice et moralisatrice, comme l'ont souhaité les représentants de l'islam politique à la municipalité d'Istanbul à la fin des années 1990, le gouvernement de l'AKP a signifié son ambition de faire de Kayabaşı une ville durable, intelligente et écologique (Arik, 2018). C'est du moins ce que mettaient en avant les premiers plans du quartier dévoilés par TOKİ à partir de 2007. Il faut toutefois souligner l'ambition initiale des acteurs politiques de faire de Başakşehir une ville satellite « à but non lucratif » avec des opérations importantes de logements sociaux censés permettre aux expropriés des quartiers informels de se reloger en périphérie (Güven et Kar, 2013, p. 20). Malgré tout, le prix élevé de certains logements sociaux, basés sur l'accession à la propriété, a

³⁶¹ Lorsque nous nous y sommes rendus en juin 2017, l'enseigne DUBAI a retenu notre attention. Cette boutique propose tous les habits pour femmes voilées, dont le style *arabesque* diffère cependant de l'habit traditionnel d'une pratiquante turque. Aux objets de prière (chapelets, tapis, petites tables pour poser le Coran et autres accessoires religieux), se trouve un rayon de produits de beauté et de soins naturels dont certains labellisés bio. En effet, Pérouse, (2017b-), rappelle le regain d'intérêt des pratiquants pour les produits alimentaires et cosmétiques biologiques. La sociologue Nilüfer Göle (2015) pointe aussi le rapprochement progressif des pratiques religieuses musulmanes et des pratiques de consommation modernes liées au bien-être et au développement personnel.

remis en question la mission principale de TOKİ qui était de fournir un habitat décent pour « les exclus supposés de la modernité » (Arik, 2020, p. 4). Sur ce point, TOKİ a abandonné sa mission première en confiant une partie de ses terrains à Emlak Konut pour la construction assumée de logements luxueux dans le quartier.

Qu'en est-il de notre zone d'étude ? La redistribution de la plus-value foncière alimente-t-elle un modèle urbain qui impose localement un conservatisme moral, au travers des équipements publics et des activités sociales proposés ? Cela reviendrait à dire que le financement des aménagements publics est porté par une idéologie prônée par l'AKP, faisant de Kayabaşı un lieu de représentation politique³⁶². Ce constat interroge la vocation des aménagements publics financés par Emlak Konut. S'ils permettent aussi de répondre à des besoins locaux, leur construction est vraisemblablement liée à des enjeux politiques. L'objectif de cette partie est d'évaluer la portée locale de cette redistribution de la plus-value foncière afin de cerner les objectifs véritablement visés par les acteurs publics. Pour cela nous posons deux questions. Premièrement, la redistribution de la plus-value foncière profite-t-elle réellement à l'intérêt commun ? Pour répondre à cette question, nous explorons la qualité des équipements publics financés par Emlak Konut. Deuxièmement, la redistribution de la plus-value foncière contribue-t-elle aussi à servir des intérêts socio-politiques ? À cette question, nous venons de montrer que plusieurs chercheurs considèrent l'aménagement d'un certain type d'équipement public comme un moyen de promouvoir localement un « Ordre urbain et moral ». Cependant, nous cherchons à montrer que les acteurs politiques de l'AKP (TOKİ, l'État, la municipalité d'arrondissement et l'İBB) se sont surtout appuyés sur la construction des nouveaux équipements publics pour à la fois sécuriser les investissements fonciers et immobiliers et solidifier la confiance de leurs électeurs locaux envers le parti.

2.1. L'aménagement de la nouvelle place publique et du Jardin du Peuple : qu'Allah « bénisse tous ceux qui ont contribué à l'existence de ce merveilleux lieu »³⁶³

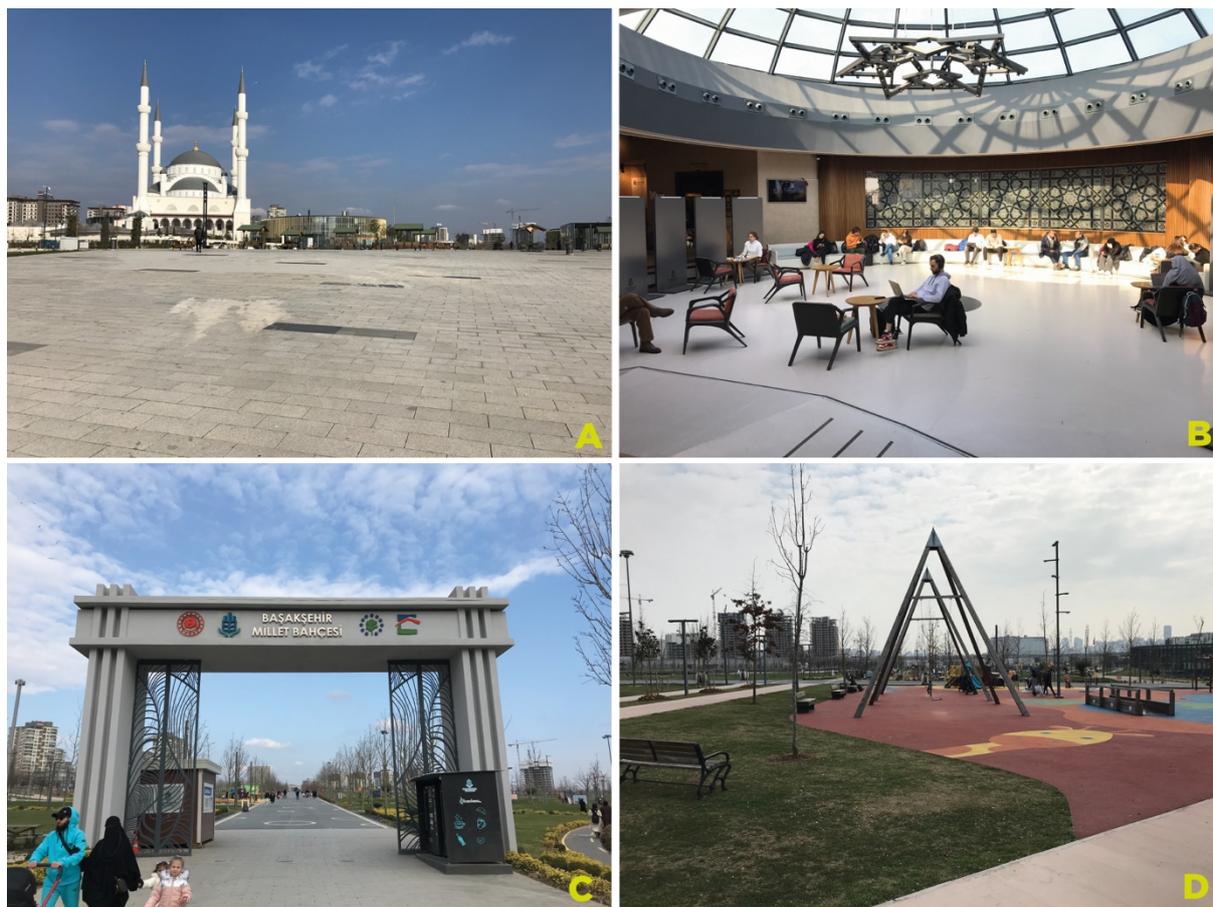
Les équipements financés par Emlak Konut étaient-ils à la hauteur des bénéficiaires qu'ils ont engendré dans le quartier ? Pour répondre à cette question, il nous fallait expérimenter la version totalement achevée de la zone d'étude. Nous y sommes retournés un lundi après-midi du mois de mars 2023. À notre grande surprise, tout avait changé. Les commerces et les restaurants en

³⁶² Cette question était aussi la thématique principale du cycle d'excursions urbaines de l'année 2022-2023 sur la « production symbolique et politique de l'espace ». Les organisateurs de ce cycle s'appuient sur la thèse d'Henri Lefebvre pour qui « L'espace est politique et idéologique » (Lefebvre, 2000, p. 53). Les résultats apportés sur l'arrondissement de Başakşehir mettent en avant « le portrait d'une ville majoritairement proche de l'idéologie politique » de l'AKP. Source : compte rendu de l'excursion urbaine n°2, année 2023, disponible sur le site de [l'OUI](#).

³⁶³ Avis Google, traduit de l'arabe et partagé par un internaute au sujet du Jardin du Peuple, daté de janvier 2023.

rez-de-chaussée des résidences sont plutôt fréquentés, les habitants affluent sur les trottoirs et les voitures sillonnent les artères qui desservent les projets immobiliers d'Emlak Konut. Ceux-ci paraissent d'ailleurs entièrement habités, les balcons sont occupés, les rideaux sont suspendus aux fenêtres, des enfants jouent dans les cours intérieures et les livreurs de restauration rapide franchissent les enceintes résidentielles où les gardiens d'immeuble contrôlent chacune des entrées. Le pari de TOKİ et d'Emlak Konut est réussi : ce quartier résidentiel, créé *ex-nihilo*, semble avoir pris vie. L'imposante Mosquée de Başakşehir se dresse, entre les tours d'immeubles et les voies de circulation. Elle est éblouissante sous les rayons du soleil qui se réverbèrent sur son revêtement blanc encore intact (photographie 4-A). C'est là-bas qu'il nous reste à re-découvrir l'essentiel : le parc et la place publique. Nous arrivons à Kuzey Yakası, l'entrée du parc, où des lieux de restaurations ont vu le jour. Nous y croisons surtout des étudiants qui viennent travailler dans les multiples cafés, faute d'avoir pu réserver une place dans la « Bibliothèque du peuple ». Ce jour-là, la bibliothèque est sans aucun doute le lieu public le plus fréquenté du quartier. Malgré le manque de place, des étudiants révisent aussi dans le hall d'entrée, tout en suivant de près l'application municipale de la bibliothèque qui indique si une place s'est libérée (photographie 4-B). Après quoi, nous pénétrons dans l'enceinte du Jardin du Peuple par la porte d'entrée principale, sur laquelle les créateurs des lieux, le MEU, la municipalité d'arrondissement, TOKİ et Emlak Konut, ont marqué leur empreinte (photographie 4-C). Le temps est clément, mais dans ce vaste terre-plein de 25 ha, le vent s'engouffre, au grand dam des mères de famille qui attendent impatiemment que leurs enfants se lassent de l'aire de jeux (photographie 4-D). C'est la seule compagnie que nous croisons en traversant le parc, en dehors du personnel de la municipalité d'arrondissement qui enracine de nouvelles plantes pour préparer le printemps.

Photographie 12. Les nouveaux aménagements publics de Kayabaşı en image



A : le nouveau centre de Başakşehir et sa mosquée ; B : le hall d'entrée de la Bibliothèque du Peuple ; C : la porte d'entrée principale du Jardin du Peuple ; D : les aires de jeux pour enfants du Jardin du Peuple.

Source : F. Hervet, mars 2023

En livrant l'ensemble de ces équipements publics, Emlak Konut a déjà tenu son principal engagement : fournir aux habitants un lieu d'étude, de récréation et de culte. Mais de toute évidence, le résultat final n'est pas à la hauteur des attentes soulevées par la publicité des projets. Pour la construction de la mosquée, la société contractante d'Emlak Konut, Mila İnşaat, a tenté de reproduire les édifices religieux de l'époque ottomane mais avec des matériaux de moindre qualité. Comme pour la plupart des mosquées construites en Turquie ces dernières années, les architectes s'appuient sur une approche conservatrice et ottomane des principes architecturaux de Mimar Sinan³⁶⁴, mais avec une absence totale de caractère (Balamir, 2004). Cette image stéréotypée des mosquées traditionnelles, avec un dôme principal, des petits dômes et quatre minarets, offrant un espace de prière de forme rectangulaire, résulte d'une commande

³⁶⁴ Mimar Sinan (1490-1588), est un architecte de l'Empire ottoman. Il s'inspire des principes architecturaux de la basilique Sainte Sophie, notamment son dôme central, pour construire une série de mosquées devenues emblématiques de la période ottomane (Şehzade Mehmet, Süleymaniye, Rüstem Pacha, etc.).

des acteurs politiques dont le souhait est de rappeler, une fois de plus, le passé glorieux de l'Empire ottoman. Par conséquent, des mosquées comme celle de Kayabaşı sont « en chantier toutes les six secondes » en Turquie (*Ibidem*, p. 89), l'objectif principal est surtout de fournir un espace de prière aux fidèles, familiers de ce type d'architecture. Emlak Konut a aussi tenu sa promesse de faire construire par HB Gup une bibliothèque en seulement 80 jours. Ce délai inclut la végétalisation de sa toiture, sans doute pour rappeler l'objectif premier du plan d'aménagement, qui ambitionne une répartition équilibrée entre les espaces verts et les équipements³⁶⁵. Comme souligné plus haut, la Bibliothèque du Peuple est victime de son succès et sa capacité d'accueil de 500 places est insuffisante compte tenu du nombre d'étudiants habitant dans les environs et cherchant un lieu d'étude. De plus, alors qu'à l'inauguration de la bibliothèque, les acteurs publics, dont le ministre du MEU, Murat Kurum et le maire de l'arrondissement, Yasin Kartoğlu, avaient vanté son ouverture 7j/7 et 24h/24, elle est seulement ouverte au public de 9h à minuit. Enfin, concernant le Jardin du Peuple, le résultat final est loin de remplir les critères écologiques fixés par le plan d'aménagement validé par le MEU en février 2019 et supposés rappeler « le culte du jardin anatolien » avec « une perspective moderne et innovante »³⁶⁶ (MEU, 2019b, p. 16). Emlak Konut a néanmoins tenu son engagement conformément aux clauses du protocole signé avec TOKİ qui lui donnait le terrain à titre gratuit à condition d'y produire « un espace vert ». Cet échange de bons procédés a surtout permis à Emlak Konut de combler cette ancienne carrière de minerais pour évacuer les milliers de mètre cube de terres excavées de ses chantiers proches de là. Il faudra très certainement attendre plusieurs années pour observer l'évolution de la faune et de la flore de ce jardin. Par conséquent, ce parc qui se voulait au départ « botanique » se présente davantage comme un simulacre, sur lequel Emlak Konut a fait planter quelques arbres et quelques fleurs pour imiter un environnement naturel. Comme l'explique Pérouse (2023) au sujet de la conception paysagère en Turquie, la nature n'est qu'un « produit artificiel » sur lequel « on ouvre en série des parcs pour enfants, « copier-coller » en plastique » (Pérouse, 2023). À Kayabaşı comme ailleurs, l'aménagement paysager, loin de respecter les « configurations et équilibres naturels locaux » tend plutôt à pasticher la nature pour « agrémenter et accompagner les produits de l'économie frénétique du bâtiment » (*Ibidem*). Malgré tout, cela n'empêche pas les usagers du parc d'apprécier ce lieu, comme en témoignent les quelques 5 000 avis Google largement positifs du Jardin du Peuple. Les internautes y prient Dieu pour qu'Il « bénisse tous ceux qui ont contribué à l'existence de ce merveilleux lieu familial aux beaux paysages (...) et

³⁶⁵ « Kayabaşında Sil Baştan » - [« À Kayabaşı table rase du passé »], *Arkitera*, 24/10/2008.

³⁶⁶ *Op. cit.*

aux bonnes mœurs »³⁶⁷, et tout particulièrement son créateur terrestre, « vous, chef »³⁶⁸, Recep Tayyip Erdoğan.

Enfin, si tous ces équipements publics sont ouverts à tous, ils sont surtout accessibles aux habitants des résidences voisines. Compte tenu du prix élevé des logements aux alentours du parc, les usagers sont surtout des personnes aisées, bénéficiant déjà dans l'enceinte de leur propre résidence des équipements privés qui leur sont réservés (parc, aire de jeux pour enfants, installations sportives, etc.). Les habitants des logements sociaux construits par TOKİ plus au nord peuvent accéder à ces nouveaux équipements publics, mais leur logement se situe en dehors du périmètre des projets de marque d'Emlak Konut. Ils doivent marcher une vingtaine de minute pour accéder à la place publique et au parc, et traverser le grand boulevard qui dessert la zone. Ces résidents disposent toutefois d'autres parcs publics, bien que les espaces verts y soient défraîchis et les aires de jeux pour enfants vétustes. Parmi les usagers du Jardin du Peuple, nous avons rencontré beaucoup de familles originaires des pays du Moyen Orient. Nous ne nous sommes pas suffisamment entretenues avec ces personnes pour connaître les raisons de leur venue et leurs pratiques dans ce quartier, mais la présence locale d'une forte communauté arabe et leur proximité religieuse et culturelle avec les habitants turcs du quartier semblent avoir guidé leur choix d'habiter ici, comme nous l'ont expliqué quelques résidents locaux rencontrés sur place³⁶⁹. Certains d'entre eux ont probablement profité de l'offre du président de la République qui leur proposait en 2018 d'acquérir la nationalité turque, moyennant l'achat d'un logement neuf de plus de 250 000 dollars. Dans le quartier, la présence de cette population se manifeste aussi par son empreinte culturelle. Un large nombre d'épiceries arabes, de restaurants libanais et syriens occupent les commerces des pieds d'immeubles dont les enseignes sont souvent affichées en arabe, langue parlée par de nombreux passants rencontrés. Le code vestimentaire des femmes présentes dans les espaces publics et privés atteste aussi de leur appartenance culturelle à des pays du Golf. Ces femmes portaient un *niqab*³⁷⁰ noir, à la différence des femmes turques qui portent le *hidjab*³⁷¹, et plus rarement une tunique noire couvrant intégralement leur reste du corps.

³⁶⁷ Plusieurs commentaires sont rédigés en arabe par des « guides locaux », qui émettent un avis Google sur l'ensemble des équipements et services du quartier. Cet avis est daté de janvier 2023 sur le Jardin du Peuple est l'un d'entre eux.

³⁶⁸ Il s'agit d'un avis rédigé en turc par une usager du quartier en date de juin 2022. Nous avons sélectionné cette citation car elle est révélatrice des autres commentaires sur le parc.

³⁶⁹ Ce sujet n'était pas central dans notre étude, peu d'entretiens ont été réalisés avec les populations originaires du Moyen-Orient venues habiter le nouveau quartier de Kayabaşı. Nous avons seulement rencontré un groupe d'étudiants ayant quitté leur pays natal il y a moins de cinq ans (Égypte, Syrie, Arabie Saoudite et Jordanie). Ils habitent tous dans l'une des résidences construites par Emlak Konut. Ils disaient avoir voulu, avec leur famille, s'installer précisément dans ce quartier car d'autres concitoyens y résidaient. Ils se sentent bien accueillis par les familles turques avec qui ils entretiennent de bonnes relations. Les étudiants rencontrés parlent couramment le turc, ils étudient dans des écoles privées du quartier et parmi eux, certains sont même inscrits dans des établissements publics.

³⁷⁰ Ce voile, généralement de couleur noire, couvre intégralement le corps et laisse seulement apparaître une fente pour les yeux. Cette étoffe est très utilisée dans l'islam wahhabite qui prédomine en Arabie Saoudite.

³⁷¹ Ce voile cache seulement les cheveux, les oreilles et le cou.

C'est ainsi qu'Emlak Konut redistribue localement une partie de sa plus-value foncière, provenant des quelques 7 000 logements vendus. Ce sont surtout des ménages aisés, pouvant s'offrir le luxe d'habiter dans un logement de marque et de payer mensuellement des charges importantes pour les équipements privés et les services offerts par la résidence (ramassage des déchets, nettoyage, entretiens paysagers, etc.), qui profitent de cette redistribution dans les équipements publics. Cette redistribution de la plus-value foncière profite aussi aux familles conservatrices turques ou originaires du Moyen-Orient, surtout du Golf, attirées par ce projet de ville caractérisé par la modernité, le confort, la famille et la religion (Beaugrand & Yankaya, 2016 ; Çavdar, 2016a). Difficile toutefois d'affirmer que les acteurs politiques de l'AKP, le Président, la municipalité métropolitaine de l'époque et la municipalité de Başakşehir, ont volontairement orienté le financement des équipements publics vers des aménagements adaptés à un cadre de vie pieux et conservateur recherché par ces familles. Dans le nouveau centre de Kayabaşı pourtant, la majorité des femmes croisées dans l'espace public sont voilées, que ce soient les mères de familles dans le parc et certaines petites filles jouant sur l'aire de jeu ou les étudiantes de la bibliothèque. Beaucoup d'hommes font fi de la classique moustache turque pour se laisser pousser une longue barbe comme le recommandent les textes islamiques³⁷². L'ouverture des commerces répond évidemment aux pratiques locales de cette clientèle : la vente d'alcool dans le quartier n'existe pas et sa consommation dans les lieux de restauration est rarissime, si bien que la majorité des activités commerciales sont des restaurants, des supermarchés, des boutiques de prêt-à-porter ou d'électroménager. De la même façon, les activités proposées par la municipalité d'arrondissement sont des cours religieux dans la nouvelle mosquée ou la prière du vendredi en plein air dans le parc, si elles ne sont pas destinées à divertir les enfants et les jeunes (organisation de collectes de déchets, d'animations et festivités dans le parc, etc.) ou à entretenir leur santé physique (la municipalité propose des cours de volleyball, basketball, judo, natation, etc.). En réalisant l'ensemble de ces logements et de ces équipements urbains pour une population visiblement conservatrice, l'AKP s'est ainsi consolidé une réserve de voix forte, les habitants de Başakşehir votant majoritairement pour ce parti (Çavdar, 2016a ; Marschall, et al., 2016).

³⁷² D'après Ibn Omar, le Prophète a dit صلى الله عليه وسلم : « Taillez les moustaches et laissez-vous pousser les barbes », propos rapportés par El-Boukhâri (hadith 5893).

2.2. La récupération locale de la redistribution des plus-values foncières d'Emlak Konut : la gestion des équipements publics par la municipalité AKP de Başakşehir

Le 17 novembre 2018, à l'occasion de l'inauguration officielle du Jardin du Peuple de Başakşehir, soit à quatre mois des élections municipales de l'İBB, le président de la République a pris la parole devant des milliers de supporters. Au cours de ce rendez-vous, aux allures de meeting politique, le Président est revenu sur les grands projets d'investissements réalisés par le gouvernement à l'échelle du pays et les qualités écologiques du Jardin du Peuple, tout en rappelant aux fidèles électeurs de convaincre porte à porte chaque stambouliote de voter pour son candidat à la mairie d'Istanbul, le Premier ministre de l'époque, Binali Yıldırım, assis sur le banc des représentants politiques de l'AKP.

Photographie 13. Discours du Président turc à l'occasion de l'inauguration du Jardin du Peuple, sur la nouvelle place de Başakşehir



Source : site internet officiel du président de la République de Turquie, 17/11/2018

Ce jour-là, le Président oriente son discours vers la politique des espaces verts. Il rappelle qu'en 16 ans de mandat, l'AKP a doublé les surfaces végétalisées de la métropole, augmentant ainsi les « actifs forestiers à 1,5 million d'ha »³⁷³. Avec ces Jardins du Peuple, plus d'une centaine à l'échelle du pays, l'AKP veut convaincre les électeurs que sa « politique est basée sur la justice,

³⁷³ La vidéo de l'inauguration du parc et du discours de Recep Tayyip Erdoğan est disponible sur le [site officiel](#) de la Présidence.

l'équité, la conscience et le partage » et appelle « ceux qui ont organisé les événements de Gezi » et les autres partis de l'opposition à « venir voir ces Jardins du Peuple » pour comprendre « ce qu'est la vraie écologie ». Le Président l'assure, ce « jardin est l'un des jardins du Paradis » (*cennet bahçelerinden bir bahçedir*), en référence aux hadiths qui caractérisent dans l'islam les lieux de bénédiction et de miséricorde³⁷⁴. À l'époque toutefois, l'autorité publique chargée de la gestion du Jardin du Peuple, comme de la bibliothèque, n'est pas encore déterminée³⁷⁵. Néanmoins, la direction des parcs et jardins de l'İBB est quasiment certaine que l'État en confiera la gestion à la municipalité de Başakşehir (Karaman, à venir). Cette décision s'est avérée stratégique après la victoire du candidat de l'opposition, Ekrem İmamoğlu, à la mairie d'Istanbul, puisque l'AKP tient à s'adjuger la création des nouveaux espaces verts pour le peuple. Incidemment, l'arrondissement de Başakşehir est l'une des rares municipalités à être restées aux mains de l'AKP, après la réélection locale de son maire, Yasin Kartoğlu³⁷⁶. Sur les différents réseaux sociaux de la municipalité, ce dernier s'affiche en maire bâtisseur, quitte à s'appropriier publiquement les différents équipements financés par Emlak Konut. Il s'improvise chef de chantier de la construction de la bibliothèque lors d'une vidéo partagée sur le site de la mairie de Başakşehir³⁷⁷ et se vante d'avoir ouvert le plus grand lieu d'étude public d'Istanbul à la télévision³⁷⁸. Enfin, seule la gestion du parking souterrain de la place publique revient à İSPARK, la société de gestion des places de stationnement de l'İBB. Cependant, la charge financière de cet équipement public étant trop élevée, l'İBB a été contrainte de louer un des trois étages à une société privée de location automobile³⁷⁹.

La mairie de Başakşehir bénéficie ainsi de nombreux investissements publics³⁸⁰, y compris des équipements construits par Emlak Konut à Kayabaşı, qui valorisent aussi les opérations immobilières en cours et à venir. TOKİ a financé la construction d'écoles, de mosquées et de jardins publics. L'État a aussi financé des infrastructures sportives et de transport, sans compter la construction d'un énorme centre de santé, l'hôpital de ville de Başakşehir (*Başakşehir Çam*

³⁷⁴ Le Prophète صلى الله عليه وسلم a dit, selon les hadiths 1196 et 1391, rapportés par Al-Bokhari et par Mouslim : « L'espace situé entre ma maison et mon chaire constitue un des Jardins du paradis », en référence notamment au « *minbar* » dans la mosquée, le chaire où l'imam réalise le prêche du vendredi.

³⁷⁵ En mai 2018, des ouvriers à l'œuvre dans le parc et sur la place publique nous confiaient, sans aucune certitude, que la gestion du parc reviendrait à l'İBB.

³⁷⁶ Depuis sa création en 2008, l'arrondissement de Başakşehir représente une réserve de voix importante pour l'AKP, dont les scores aux différentes élections se sont toujours avérés supérieurs aux scores municipaux et nationaux (sauf pour les élections locales de 2009).

³⁷⁷ Vidéo [Youtube](#) de l'avancée du chantier de la bibliothèque commentée par le maire de l'arrondissement de Başakşehir, 4/9/2022.

³⁷⁸ Passage télévisé du maire de Başakşehir affirmant « nous ouvrons la plus grande bibliothèque du peuple d'Istanbul [« *Istanbul'un En Büyük Millet Kiraathanesini Açıyoruz* »], Vidéo [Youtube](#), 25/2/2019.

³⁷⁹ « *İBB'nin halkın hizmetinde olması gereken Başakşehir Kent Meydanı'ndaki otoparkı kiralandığı ortaya çıktı* » - [« En réalité, l'İBB a loué le parking de Başakşehir, censé servir au public »], [Yeni Şafak](#), 22/7/2022.

³⁸⁰ Le directeur de la transformation urbaine à Emlak Konut semblait vouloir dire que l'entreprise parapublique garde la propriété de tous les équipements qu'elle construit, mais confie la gestion aux institutions publiques concernées. Source : Entretien avec le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, janvier, 2018.

ve *sakura Şehir Hastanesi*)³⁸¹. La construction importante de logements et d'équipements publics, soutenue par l'État et TOKİ ces dernières années, entraîne une augmentation remarquable de la population. Entre 2008 et 2021, à l'échelle de l'arrondissement, la population passe de 207 500 habitants à 514 900 (soit +150%) et de 5 529 à 111 395 habitants dans le quartier de Kayabaşı (soit +1 900%)³⁸². Si les habitants de l'étape 3 de Kayabaşı ne semblent pas encore se plaindre de l'augmentation de la population, c'est moins le cas pour les habitants des logements collectifs construits par TOKİ et KIPTAŞ dans l'étape 1 (centre ancien) de Kayaşehir. Beaucoup de résidents se plaignent d'équipements scolaires surpeuplés et des transports en commun saturés (Arik, 2018). L'augmentation de la population de Kayabaşı devrait se poursuivre car TOKİ prévoit d'ouvrir à l'urbanisme un terrain militaire de 140 ha au nord de Kayabaşı, sur lequel il entend construire des logements, des commerces et de nouveaux équipements publics, destinés à accueillir 3 000 habitants à l'avenir (TOKİ, 2022).

Conclusion. Le nouveau centre-ville de Başakşehir : le circuit de la plus-value foncière orchestré et centralisé par TOKİ et Emlak Konut

En 2010 encore, l'étape 3 de Kayaşehir, c'est-à-dire la nouvelle place publique et ses environs, où se dressent aujourd'hui près d'une dizaine de milliers de logements de marque, n'était qu'un désert, avec en son centre, une carrière de 42 ha. En dix ans, TOKİ a réussi à faire émerger une nouvelle ville, autonome et suffisamment attractive pour permettre à Emlak Konut d'y développer des résidences de marque. L'État y concentre de nombreux investissements publics (nouvelles routes, nouveau métro, nouveaux équipements sanitaires et éducatifs, etc.), ce qui renforce les opportunités d'investissements fonciers et immobiliers sur le territoire. La croissance démographique explose et Emlak Konut poursuit ses activités de construction dans le quartier, certain que les logements de marque trouveront, comme par le passé, de nouveaux acquéreurs. Ce succès immobilier est le fruit d'une collaboration étroite entre les acteurs étatiques, TOKİ et le MEU, puis la société parapublique d'investissement immobilier, Emlak Konut. TOKİ dispose de la propriété foncière et fait officialiser par le MEU les changements dans les plans d'urbanisme. Pour maximiser les opportunités de création de la rente foncière, TOKİ vend ses terrains à Emlak Konut, chargé par la suite de piloter des projets immobiliers en PREF. Au sein de cette coopération centralisée, TOKİ et Emlak Konut négocient et orchestrent la redistribution des plus-values foncières. TOKİ et le MEU élaborent un plan de

³⁸¹ Les « hôpitaux de ville » sont construits selon le modèle « *build operate transfer* » (construction, gestion, transfert). L'État confie la construction à une entreprise privée qui finance le projet et, en échange, reçoit les recettes engendrées par le centre hospitalier sur une période définie dans les clauses de contrat entre l'État et l'entreprise privée. Les « hôpitaux de ville » proposent des services plus haut de gamme aux patients, en comparaison avec les hôpitaux publics d'État. Ils disposent par exemple de cafés, restaurants ou boutiques, comme les hôpitaux privés de luxe en Turquie.

³⁸² Données : nufus.com, 2023.

zonage dans lequel Emlak Konut peut réaliser plus de 7 000 logements, contre le financement de quelques équipements publics. La municipalité d'arrondissement de Başakşehir quant à elle perçoit des recettes en validant les permis de construire sur les logements, mais elle dispose aussi de nouveaux équipements publics pour ses habitants. Finalement, les promoteurs apparaissent comme des acteurs secondaires. Ils bénéficient d'un pourcentage sur les recettes du projet, fixé en amont par Emlak Konut, mais, en échange, ils assument la totalité des risques financiers et économiques de l'opération. L'État et TOKİ sont donc totalement partie prenante du développement immobilier de Kayabaşı et assument presque toutes les étapes du projet de ville, de la maîtrise du foncier, à l'élaboration des plans, de la construction des logements au développement des équipements publics. En définitive, le discours étatique de la ville pieuse et de « l'Ordre Juste », peut aussi être considéré comme la volonté des acteurs publics de mettre en récit cette ville nouvelle, de la doter d'une image de ville nouvelle, confortable et morale, dans le but d'attirer des primo-accédants suffisamment aisés pour s'offrir un logement de luxe. Dès lors, la redistribution locale de la plus-value foncière dans les nouveaux aménagements publics, qu'ils soient conformes ou non aux pratiques religieuses des habitants, vise plutôt à stimuler les investissements immobiliers dans les opérations d'Emlak Konut, qu'à conquérir le cœur de nouveaux électeurs au profit de l'AKP.

II. La résidence KÖY : une redistribution locale de la plus-value foncière publique limitée

À Zekeriyaköy, quartier résidentiel périphérique et historique d'implantation des *gated-comunities*, où vivent majoritairement les classes supérieures de la métropole, l'ambiance est différente. En ce début de printemps, on croise l'élite républicaine et laïque stambouliote, se réfugiant entre les murs des résidences hautement sécurisées. Certains, mug *Starbucks* à la main, promènent leur Spitz Japonais en laisse, aboyé par les chiens bâtards errants du quartier. D'autres ont enfilé leur tenue de running pour performer après leur *brunch* du dimanche. Ces dix dernières années toutefois, le centre de Zekeriyaköy est quelque peu détérioré par un chantier qui s'éternise : le projet KÖY. L'ancien terrain militaire de 50 ha, jadis poumon vert du quartier, est aujourd'hui composé de villas et d'appartements livrés à leurs acquéreurs et de zones encore en construction. En ce 2 avril 2023, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble de cette résidence, ensevelie sous les gravats et encerclée par les palissades délimitant le chantier. Une chose est certaine, le projet KÖY est loin de remplir les objectifs fixés 10 ans plus tôt par le promoteur Siyahkalem, convaincu à l'époque d'avoir décroché le meilleur contrat en PREF

avec Emlak Konut³⁸³. L'innovation architecturale du projet, sa localisation proche des axes de transport et, surtout, la mise à disposition d'un terrain arboré et naturel, devaient garantir un écoulement rapide des logements. Néanmoins, la crise économique de 2018 a lourdement affecté l'avancée du projet. L'inflation provoque alors une hausse des coûts de construction et du prix de l'immobilier, ce qui a considérablement fait ralentir la vente des logements. Siyakhalem n'a pas été en mesure de respecter le calendrier fixé par Emlak Konut, contraignant ce dernier à résilier le contrat en PREF pour choisir un autre promoteur. Le chapitre précédant a montré de quelle manière les opposants au projet, habitants, militants écologistes et urbanistes engagés contribuent à faire ralentir l'avancée du projet, en déposant des recours devant le Conseil d'État pour interdire l'ouverture à l'urbanisme du terrain et bloquer les obtentions de permis de construire. Ces mêmes opposants contestent la mainmise de TOKİ sur ce terrain militaire et sa volonté de maximiser les opportunités de rente foncière en y adjugeant un projet en PREF, au lieu de donner à cette forêt un usage public. Pourtant, les parties prenantes du projet du PREF, en première ligne le binôme Emlak Konut-promoteur, affirment avoir protégé l'essentiel de la forêt et même avoir financé de nouveaux équipements publics accessibles à tous. Qu'en est-il ? Une partie des bénéfices générés par le projet immobilier et captés par le promoteur et Emlak Konut est-elle redistribuée dans le financement d'aménagements publics ? Si oui, quels sont les outils utilisés par les autorités locales pour appliquer cette redistribution de la plus-value foncière ? Comment évaluer la qualité des équipements publics fournis ?

1. Une redistribution directe de la plus-value foncière soutenue par l'outil DOP

À KÖY, la redistribution locale de la plus-value foncière est essentiellement soutenue par une mesure phare de la loi sur n°3194 de 1985 sur la Reconstruction, l'article 18 concernant la DOP, la « part commune réglementaire » et obligeant le propriétaire du terrain à céder une partie de sa parcelle à la municipalité ou à la préfecture concernée pour l'implantation d'équipements et de services. L'ensemble du périmètre du projet KÖY étant soumis à cette réglementation, les propriétaires du terrain, ici TOKİ et Emlak Konut, sont contraints de céder plus de 30% de la zone pour l'aménagement d'équipements et d'espaces publics. Si l'article 18 impose au propriétaire d'octroyer une partie de son terrain pour des équipements, des services ou des infrastructures, il peut garder la propriété du terrain, ou vendre les terrains concernés par la DOP, à condition, bien entendu, que l'usage respecte le mode d'occupation fixé par les documents d'urbanisme. Pour le projet KÖY, la DOP a finalement permis à la municipalité de Sarıyer de bénéficier de nouveaux espaces publics et de nouvelles routes, alors que les

³⁸³ Entretien avec le directeur des ventes et le directeur du développement chez Siyakhalem, mai 2016.

équipements publics, dont la construction a été imposée à Emlak Konut et au promoteur dans le périmètre de la DOP, sont surtout des édifices religieux.

1.1. La DOP : un outil de redistribution locale de la plus-value foncière ?

En Turquie, la DOP est généralement appliquée après un remembrement foncier. Cette mesure est introduite pour la première fois en 1930 pour aider les municipalités à transformer du foncier rural en foncier urbain (Türk, 2005). Une fois le terrain remembré, la municipalité peut définir un nouveau plan d'aménagement dans lequel elle définit les zones concernées par la DOP. À sa création, la DOP ne devait pas excéder 15% de la superficie du terrain remembré. Au fil des années, la législation turque augmente le ratio maximal de la DOP, qui passe à 25% en 1957, à 35% en 2003 puis à 40% en 2017. Ce taux reste en vigueur jusqu'à l'introduction en 2019 d'une nouvelle loi visant à réglementer les titres de propriété et augmenter la DOP à 45%³⁸⁴. Pour la puissance publique, deux éléments majeurs justifient le recours à cet outil : la création de zones réservées à l'aménagement de services et d'équipements publics pour répondre aux besoins de la population ; et la déduction d'une partie du terrain pour ces usages en raison de l'augmentation de sa valeur, liée au changement de la réglementation urbaine³⁸⁵. En effet, après un remembrement foncier, la municipalité est amenée à réaliser un nouveau plan d'aménagement de la zone pour définir les espaces dédiés aux différentes constructions (logements, commerces, équipements, voirie, etc.) et à définir de nouvelles densités. Cette mesure a tendance à augmenter la valeur du foncier du propriétaire, mais permet toutefois à la municipalité de « réserver », et parfois d'acquérir, des terrains pour la construction de nouveaux équipements, nécessaires pour les futurs habitants. C'est ce qui amène Tarakçı et Türk (2018, 2020) à considérer la DOP comme un outil de captation de la valeur foncière, en particulier lorsqu'elle est appliquée sur des propriétés privées remembrées dans le cadre de la transformation urbaine. Toutefois, pour que la mise en place de la DOP soit efficace, les municipalités doivent quantifier le bon ratio en faisant un « usage optimal du foncier » (« *the optimal use of land* ») avec une « répartition équilibrée des densités » (« *a balanced distribution of densities* ») (Türk et al., 2020, p. 2). Cette démarche implique d'identifier les besoins des habitants en termes d'équipements et d'infrastructures, en fonction des logements qui seront développés, tout en faisant co-exister différents groupes de revenus (*Ibidem*, p. 2). Pour définir ces besoins, TOKİ élabore une équation³⁸⁶ selon laquelle un certain nombre de m²

³⁸⁴ La loi n°7181 sur la modification des registres fonciers du 4/7/2019

³⁸⁵ L'article 18 de la loi n°3194 justifie le recours à cet outil de la manière suivante : « la DOP est déduite de la superficie en contrepartie de la mise en place de zones de services publics nécessaires à la poursuite des activités urbaines de la population de la zone et de l'augmentation de sa valeur après le changement de réglementation ».

³⁸⁶ TOKİ a notamment utilisé cette formule pour estimer la surface des équipements à réaliser sur le terrain militaire qu'il a récemment ouvert à l'urbanisme au nord de Kayabaşı (TOKİ, 2022).

d'équipements éducatifs, sanitaires et religieux, ainsi qu'une certaine quantité d'espaces verts, sont à produire en fonction du nombre d'habitants (TOKİ, 2022).

Tableau 28. Calcul de la surface des équipements publics à réaliser pour le projet KÖY en fonction de la méthode d'estimation élaborée par TOKİ

SDP logement du projet KÖY (m ²)	225 780
SDP moyen par habitant selon TOKİ (m ²)	55
Estimation des habitants du projet KÖY	4 105

	Évaluation des besoins en termes d'équipements	m ² /habitants selon TOKİ	Surface à réaliser en m ² pour le projet KÖY
Éducatifs	École maternelle	0,5	2 053
	École primaire	2	8 210
	Collège	2	8 210
Espaces verts	Parc	10	41 051
	Zone à reboiser	1	41 051
Autres	Centre de santé	1,5	6 158
	Centre culturel et social	0,75	3 079
	Mosquée	0,5	2 053
TOTAL des équipements à réaliser (m ²)			111 865

Réalisation : F. Hervet, avril 2023. Données : TOKİ, 2022

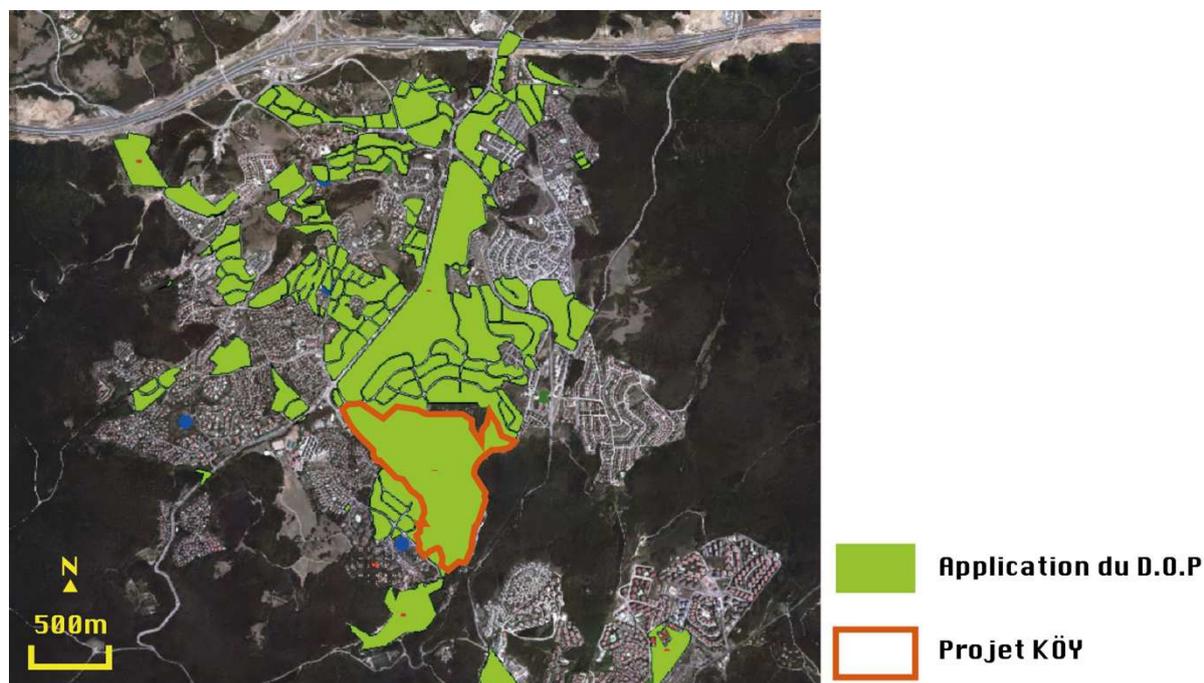
Cette formule permet d'évaluer le ratio DOP à mettre en place, à condition qu'il ne dépasse pas les 40% de la surface totale de la zone du projet. Cette équation nous permet aussi de comparer les estimations, avec la réalité des équipements publics et espaces verts produits dans le projet KÖY.

1.2. La mise en application de la DOP sur le périmètre du projet KÖY : étapes juridiques et autorités publiques compétentes

Le 14 août 2013, le MEU valide officiellement le « plan d'application de protection de la zone de logement collectif de Zekeriyaköy », incluant le périmètre du projet KÖY et réalisé par TOKİ. Comme expliqué dans le chapitre précédant, cela signifie que l'İBB et la municipalité d'arrondissement de Sarıyer ne disposent d'aucune compétence en matière de décision sur le nouveau plan de zonage proposé par le ministère et TOKİ, et qu'elles sont contraintes de le faire appliquer localement. En réalité, TOKİ confie souvent la conception des plans d'aménagement à des bureaux d'études privés, pour gagner du temps, mais aussi parce qu'il ne dispose pas de suffisamment d'urbanistes et d'ingénieurs cartographes qualifiés pour réaliser

les plans de zonage³⁸⁷. En 2012, TOKİ confie ainsi la conception du plan cartographique de KÖY à un bureau d'étude privé, *İmar*, déjà mandaté pour élaborer le plan d'aménagement de Kayabaşı. En tant que propriétaire du terrain, Emlak Konut apporte aussi son expertise pour définir les fonctionnalités et les densités sur les différentes parcelles, notamment en vue d'équilibrer le bilan financier de l'opération³⁸⁸. C'est lors de cette étape que le périmètre du DOP est déterminé. Selon la loi de l'époque, la DOP ne doit pas dépasser les 35% de 50,2 ha, périmètre correspondant à la zone du projet, soit 17,5 ha. Pour le projet KÖY, le MEU a validé en 2013 un périmètre DOP qui s'applique sur 32% de la zone, soit 16 ha (Carte 18 et Carte 19).

Carte 18. Périmètre du DOP dans le quartier de Zekeriyaköy

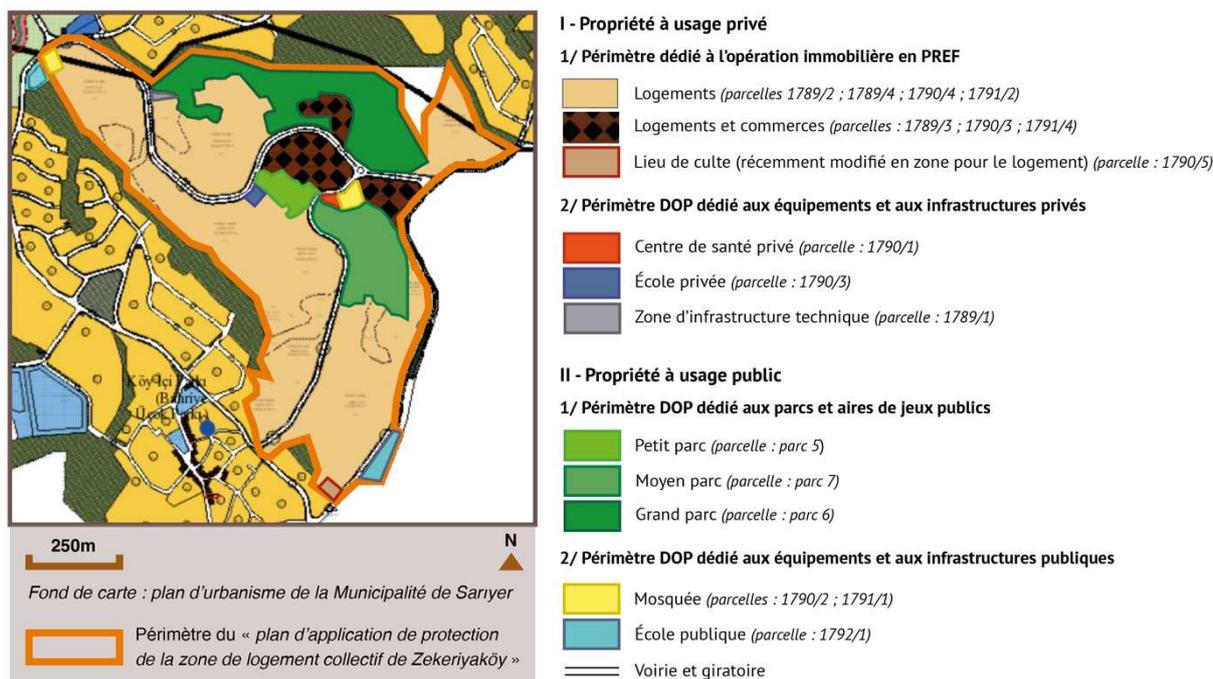


Source : municipalité d'arrondissement de Sarıyer, *Kent rehberi*, avril 2023

³⁸⁷ Comme l'a expliqué le directeur du département Immobilier, le personnel de TOKİ, soit environ 800 personnes seulement, travaillent sur l'ensemble de la Turquie, contraignant l'Administration Publique à engager des entreprises extérieures en faisant « des petits paquets d'appels d'offres pour avoir leur aide », entretien, juin 2018.

³⁸⁸ Entretien avec le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, janvier, 2018

Carte 19. Plan d'application de protection de la zone de logement collectif de Zekeriyaköy et périmètre de la DOP dédié aux usages privés et publics



Réalisation : F. Hervet, avril, 2023.

L'article 18 est clair : les espaces inclus dans le périmètre DOP doivent être accessibles au public et la propriété du terrain revient à l'administration compétente pour la gestion de l'équipement. Pourtant, une partie des terrains du périmètre DOP est revendue à des sociétés privées. Par exemple, dans le plan d'urbanisme, la parcelle 1790/1 est consacrée à un équipement sanitaire et la parcelle 1789/1 à la mise en place des infrastructures techniques de gestion des réseaux d'énergie et d'eau de la résidence. Emlak Konut revend cependant ses parcelles en mars 2022 à KMR, une société privée spécialisée dans les services et la santé. De la même façon, le plan d'urbanisme prévoit la construction d'une école sur la parcelle 1791/3, qu'Emlak Konut revend finalement en mars 2023 à Alpay Grup, une entreprise privée qui gère des affaires dans le domaine de la construction, du commerce et de la bijouterie. Enfin, alors que la parcelle 1790/5 devait accueillir un lieu de culte, la municipalité de Sariyer a appris que le MEU avait modifié entre temps le plan de zonage pour y autoriser la construction de logements³⁸⁹ (Tableau 29).

³⁸⁹ Entretien avec les responsables plan et projet du service de l'urbanisme de la municipalité de Sariyer, avril 2023

Tableau 29. Fonctionnalités et densités des parcelles concernées par la DOP sur le périmètre du projet KÖY

Surface totale de la zone du projet KÖY		502 386 m ²		
Parcelles	Propriété du sol	Occupation du sol réglementée par la DOP	Superficie (m ²)	Superficie (%)
USAGE PUBLIC				
1791/1	Trésor	Équipement religieux	1 564	0,3
1792/1	Trésor	Équipement scolaire	4 237	0,8
1790/2	Trésor	Équipement religieux	2 506	0,5
PARK 6	Trésor (gestion municipalité de Sarıyer)	Espace boisé	68 985	13,7
PARK 7	Trésor (gestion municipalité de Sarıyer)	Espace boisé	26 464	5,3
PARK 5	Trésor (gestion municipalité de Sarıyer)	Espace boisé	7 924	1,6
Balabancık sk. Sinanoğlu cad.	municipalité de Sarıyer	Voiries	44 601	8,9
USAGE PRIVÉ				
1790/1	KMR (société privée : services, alimentation et santé) propriété acquise le 3/3/22	Équipement sanitaire privé	795	0,2
1789/1		Zone d'infrastructure technique	999	0,2
1791/3	Alpay grup (société privée : construction, bijouterie et commerces extérieurs) propriété acquise le 22/3/23	Équipement scolaire privé	1 134	0,2
1790/5	Co-propriété privée	Lieu de culte / logement	1 199	0,2
TOTAL			160 408	32

Source : F. Hervet, avril 2023. Données : service de l'urbanisme de la municipalité d'arrondissement de Sarıyer

La DOP n'implique donc pas nécessairement une gestion publique des équipements et des services réalisés sur les parcelles cédées par le propriétaire. Si ici quatre parcelles sont acquises par des propriétaires privés, 98% de la superficie de la DOP reste néanmoins entre les mains des pouvoirs publics. Le Trésor et la municipalité d'arrondissement de Sarıyer se partagent l'essentiel de la propriété. Deux parcelles sont destinées à la construction d'une mosquée, dont l'une est construite et financée intégralement par le promoteur Siyahkalem (Photographie 14). La gestion du bien revient au ministère des Affaires Religieuses, mais la propriété du sol appartient au Trésor.

Photographie 14. Les espaces réservés aux édifices religieux et règlementés par la DOP dans le périmètre du projet KÖY



Description : sur la parcelle 1790/2, Siyahkalem achève la construction de la mosquée, l'emplacement de la parcelle 1791/1 est réservé à un édifice religieux, mais reste pour l'instant un terrain vague puisqu'aucun projet de construction n'est prévu.

Source : F. Hervet, avril 2023

Il devait y avoir un troisième édifice religieux sur la parcelle 1790/5, mais sur demande d'Emlak Konut, le MEU a modifié le plan de zonage en juin 2022 pour autoriser la construction, sur ladite parcelle, une « zone de logements à faible densité »³⁹⁰. La parcelle 1792/2 devrait accueillir prochainement une école publique, le foncier appartient pour l'instant au Trésor, mais pourrait revenir au ministère de l'Éducation³⁹¹. Concernant les principaux espaces verts, qui représentent 20,6% de la superficie totale du projet KÖY, il s'agit d'une propriété de bien commun, appartenant au Trésor, mais dont l'entretien et la gestion reviennent à la municipalité de Sarıyer. Emlak Konut et Siyahkalem financent l'aménagement paysager du parc, comprenant principalement la construction d'aires de jeux et de quelques installations sportives en plein air. Toute la forêt, ainsi que ses équipements, sont donc ouverts au public. Enfin, le projet KÖY est traversé par deux routes, *Balabancık sokak* et *Prof. Dr. Oktay Sinanoğlu caddesi*, jointent par un giratoire. Ces infrastructures sont financées et construites par le promoteur Siyahkalem. La municipalité de Sarıyer récupère la propriété de la voirie et assure son entretien. À première vue, la DOP s'impose ici comme un outil de redistribution locale de la plus-value foncière, contraignant Emlak Konut et le promoteur à financer les équipements religieux, les espaces publics et la voirie. Pour autant, la vétusté rapide de certains équipements publics et leur manque de cohérence avec les besoins locaux (trois mosquées dans un même projet) interrogent sur leur qualité et leur utilité publique. De la même façon, même si ces

³⁹⁰ Entretien avec les responsables cartographiques du service de l'urbanisme de la municipalité de Sarıyer, avril, 2023.

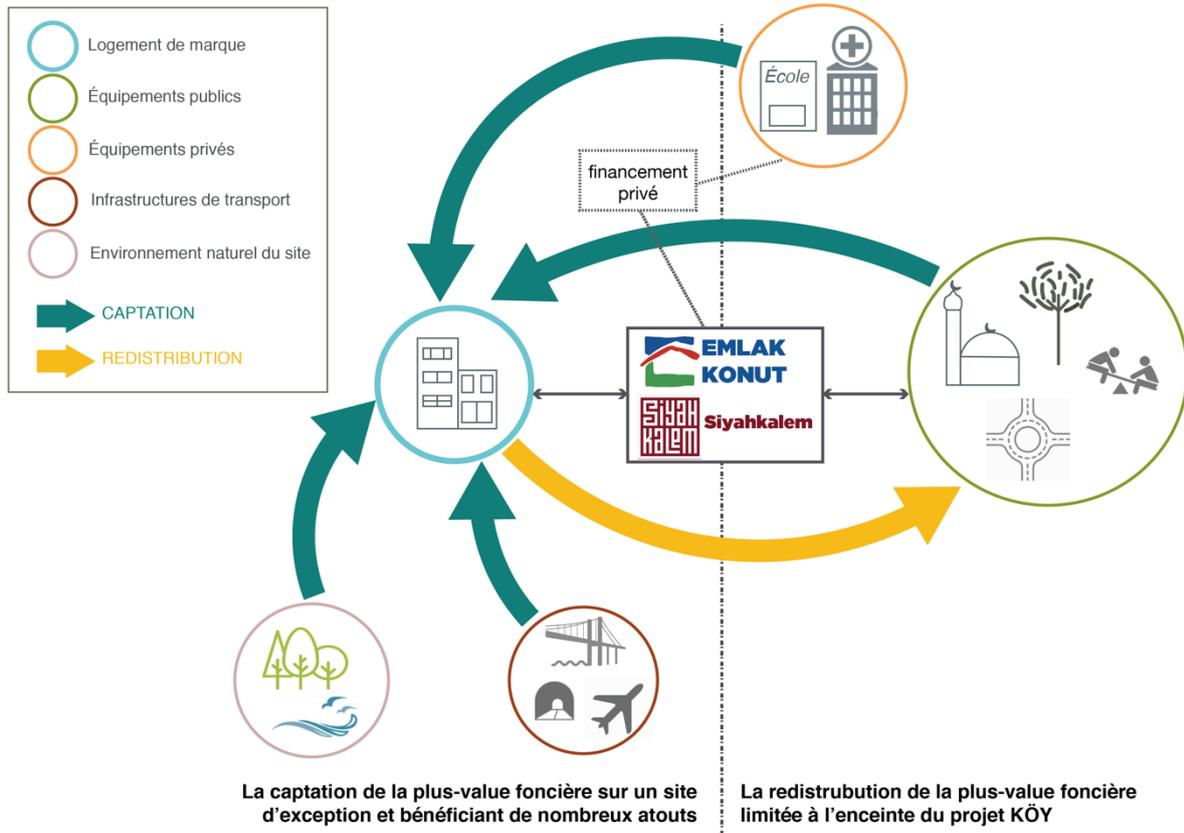
³⁹¹ *Ibidem*.

équipements sont officiellement ouverts au public, ils restent très peu fréquentés, les quelques usagers étant surtout les résidents du projet KÖY, et non les autres habitants du village.

2. La redistribution locale de la plus-value foncière au bénéfice du projet KÖY et de ses résidents

Avec la construction du projet KÖY, Emlak Konut profite des caractéristiques naturelles du lieu pour valoriser son projet immobilier. En effet, comme l'explique le chapitre précédent, le principal argument de vente des promoteurs du projet et ce qui justifie le prix élevé des logements KÖY, c'est avant tout leur localisation, dans la forêt périurbaine, proche de la mer, mais aussi des nouvelles infrastructures de transport. Contrairement au projet Nidapark, le projet KÖY vise surtout à capter la rente foncière locale, plutôt qu'à la redistribuer. La différence d'échelle entre les deux projets explique ce contraste. Nidapark s'inscrit dans un projet de ville plus global, dans lequel TOKİ et Emlak Konut ont l'ambition de poursuivre des opérations immobilières. En revanche, Zekeriyaköy est un territoire où les deux acteurs disposent de peu d'opportunités foncières pour développer, à l'avenir, d'autres projets immobiliers. Pour cette raison, le financement local des équipements publics n'est probablement pas pour eux une nécessité. L'objectif de cette partie est de montrer de quelle manière les équipements publics et privés réalisés dans le cadre de la DOP bénéficient surtout aux résidents de KÖY, tout en permettant à Emlak Konut de valoriser son projet immobilier (Figure 30). Le logement de marque s'impose ici comme un véritable outil de captation de la plus-value foncière, puisque les atouts du quartier (environnement naturel, proximité des nouveaux axes de transport) valorisent la résidence, tout comme les équipements et les infrastructures réalisés.

Figure 30. Le circuit de la plus-value foncière du projet KÖY : redistribution dans les équipements urbains et captation dans le logement de marque



Réalisation : F. Hervet, avril 2023

Or, cette redistribution de la plus-value foncière est elle-même contestable. Les investissements réalisés sont faibles par rapport aux bénéfices du projet, les équipements publics financés par Emlak Konut manquent de qualité, et les plus importants d'entre eux, l'école et le centre de soin, sont financés et gérés par des entreprises privées.

2.1. L'aménagement du parc : la mise à disposition du public de ce qui appartient au public

Les opposants au projet KÖY ne contestaient pas seulement l'appropriation d'un espace public pour des logements haut de gamme, mais la destruction d'un écosystème. En effet, si 10,3 ha de terrain sont aujourd'hui transformés en parc, l'accès à l'ancienne forêt demeurait interdit au public, du fait de son statut militaire, ce qui lui assurait une certaine préservation. En aménageant des parcs, des itinéraires de promenade et des infrastructures sportives, Emlak Konut a transformé cet écosystème en aire de loisirs. Certes, les trois grands parcs qui figurent dans le périmètre du projet KÖY sont beaux et bien accessibles à tous. La propriété appartient en effet au Trésor, même si la gestion est assurée par la municipalité d'arrondissement, mais la

plupart des infrastructures sont pensées pour répondre avant tout aux besoins des résidents du projet KÖY. Les trois parcs ont chacun deux entrées, une première par la voie publique, et donc ouverte au public, une seconde depuis les espaces privatisés, avec un badge dont dispose chaque résident.

Photographie 15. Panneau affiché à l'entrée du « jardin de Zekeriyaköy » et présentant les équipements publics financés par Emlak Konut



Source : F. Hervet, avril 2023

En comparaison avec les aires de jeu du Jardin du Peuple à Kayabaşı, Emlak Konut a tenté de financer des équipements qui sortent de l'ordinaire pour séduire ses nouveaux hôtes. Le « jardin de Zekeriyaköy », comme l'a nommé Emlak Konut, regroupe 6 aires de jeux très équipées et plutôt originales. Au-delà des simples balançoires et toboggans habituels, Emlak Konut a aménagé des espaces d'escalade, des petits trains ou encore des parcours suspendus pour les enfants. Les équipements traditionnels en plastique sont ici remplacés par du bois et des matières considérées comme plus naturelles, permettant d'intégrer davantage les aires de jeu au paysage. Pour les plus sportifs, Emlak Konut aménage 8 zones d'entraînement sportif en plein air. Emlak Konut a essayé de tenir sa promesse faite aux résidents de KÖY, en créant un espace où ils puissent profiter de la nature en famille, où les enfants peuvent jouer, et les plus grands entretenir leur santé physique. Cependant, il s'agit d'une nature apprivoisée, délimitée par des murs en béton, des barbelés, et aménagée pour divertir les habitants, mais aussi détériorée par les usagers qui piétinent ce qu'il reste du tapis forestier, et surtout par le chantier de construction des dernières étapes du projet. De plus, certains équipements sont déjà abîmés, voir cassés, alors qu'ils ont été récemment livrés (Photographie 16). Peu importe, les habitants de KÖY disposent

dans la partie résidentielle, privatisée et hautement surveillée, de leurs propres parcs pour enfants et de leurs propres salles de sport pour des entraînements plus soutenus.

Photographie 16. Une redistribution locale des plus-values foncières qui pose question : des équipements neufs mais déjà vétustes et une forêt endommagée par un chantier inachevé



Source : F. Hervet, avril, 2023

La forêt du projet est officiellement accessible au public, mais en réalité très peu empruntée par les habitants de Zekeriyaköy ou des quartiers voisins. Les personnes croisées dans le parc, où nous nous sommes plusieurs fois rendus, sont quelques joggeurs ou des résidents du projet accompagnés de leur chien. Les accès aux parcs restent discrets, et les murs de sécurité de la résidence créent une sorte de barrière physique et psychique. En tant que personne extérieure au projet, nous n'osons pas pratiquer le parc. Ce dernier a des allures de jardin privé, entouré d'un grillage et défendu par plusieurs caméras de surveillance et des guérites de gardiennage positionnés un peu partout. Enfin, la première version du projet KÖY, telle qu'elle a été conçue par le cabinet londonien d'architecture Hopkins, envisageait la construction d'un centre commercial, *Çarşı Köy* (le Bazar de KÖY), inspiré du *Kapalıçarşı* (Grand Bazar), afin de « répondre aux besoins sociaux, culturels et économiques de la population », axé sur le commerce de luxe³⁹². Malgré tout, Siyahkalem a revu ses exigences architecturales, sans doute pour faire face aux problèmes financiers qu'il rencontrait. Il a simplement livré un quartier, avec des commerces en rez-de-chaussée d'immeuble (Photographie 17).

³⁹² Fascicule du projet KÖY publié par Emlak Konut et disponible sur [site internet](#), version mai 2016, p. 51.

Photographie 17. Le projet du centre commercial de KÖY : des objectifs révisés à la baisse

ÇARŞIKÖY



Réalisation : F. Hervet, mai 2023

Bien sûr, le centre commercial est un équipement privé, dont le financement ne peut être comptabilisé comme une redistribution locale des retombées économiques du projet. Cependant, la maire du village de Zekeriyaköy attendait beaucoup de ce projet, puisqu'il aurait pu faire office d'un lieu où se rencontrent les habitants du quartier, car elle pointe la destruction des liens sociaux avec l'émergence des résidences de luxe. Plutôt opposée au projet KÖY, elle dénonce le manque d'équipements publics adaptés aux besoins des villageois.

2.2. Un projet de 1 200 logements : « il n'y a pas d'écoles, mais il y a trois mosquées ! »

Semra Özkaya, maire de Zekeriyaköy depuis 2009, connaît bien le projet KÖY, puisqu'elle en a suivi toutes les étapes juridiques, attentive au périmètre de la DOP qui prévoyait des équipements publics pour l'ensemble des habitants de son quartier. Si elle appréciait à l'époque la volonté de Siyahkalem de dialoguer avec les habitants et les autorités publiques locales, lors de réunions de concertation³⁹³, et sa volonté, du moins affichée, de respecter la faune et la flore de la forêt³⁹⁴, elle n'a pas manqué de nous signifier sa colère lorsqu'elle a appris que TOKİ avait décidé d'implanter plus d'équipements religieux que d'écoles dans le projet :

« Pourquoi nous n'avons pas les infrastructures nécessaires ? De ce que je sais, en Europe, quand on fait de nouvelles installations, on s'occupe aussi de l'éducation, de la

³⁹³ « Siyahkalem'in Zekeriyaköy Konut Projesi'ne tam destek » - [« Soutien total au projet de logement de Siyahkalem à Zekeriyaköy »], *Sarıyer Posta*, 7/11/2014.

³⁹⁴ « Zekeriyaköy Köy projesi satışa çıktı! » - [« Le projet KÖY Zekeriyaköy est en vente »], *Milliyet*, 13/8/2017.

santé, des transports avant tout. Nous c'est le contraire, on trouve un terrain de 100m², on y fait une maison, et après on se dit « ah mais dans quelle école je vais envoyer mes enfants ? Mince il est malade, à quel médecin je vais l'amener ? ». Notre système fonctionne à l'envers (...). Peut-être qu'ils utiliseront [TOKİ] de l'espace pour faire des équipements, mais avant, il faut identifier les besoins des personnes. (...). Dans un lieu avec 1 200 logements, il n'y a pas d'écoles, mais il y a trois mosquées ! C'est vraiment bizarre cette affaire, ce n'est même pas réfléchi. TOKİ, en faisant l'appel d'offres, il a juste demandé à Siyah machin.. l'entreprise privée, de faire trois mosquées. Va la faire ailleurs ta mosquée ! Fais-en une et fais au moins une école. 1 200 logements, ça veut dire 1 200 enfants, ça veut dire aussi deux écoles. Car la capacité maximale d'une école c'est 600/700. Au moins une école maternelle et une école primaire. Ils disent [TOKİ] que, comme les gens qui vont habiter ici sont de la classe supérieure, ils vont envoyer leurs enfants dans des écoles privées (...). On ne peut même pas leur parler, si on parle trop, hop, ils nous tapent sur la tête en disant « tu parles trop ». On ne sait jamais ils pourraient me taper (rires) ».

Entretien avec Semra Özkaya, maire du quartier de Zekeriyaköy, avril 2016

Le manque d'équipements scolaires publics est aussi une préoccupation de Halil Özkaya, maire du quartier voisin, Uskumruköy. Comme Semra Özkaya, il se désole que les familles plus modestes soient contraintes d'envoyer leurs enfants dans des écoles publiques plus lointaines. Pour financer une école publique dans le village, il s'est directement adressé à l'un des plus grands hommes d'affaire de Turquie, Bülent Eczacıbaşı, qui construisait en 2013 la luxueuse résidence privée *Ormanada* située à l'entrée du village d'Uskumruköy, à deux kilomètres de KÖY. Le jour suivant le rendez-vous entre les deux hommes, Eczacıbaşı aurait transféré la somme de 4 millions de ₺³⁹⁵ sur le compte de la mairie, destinée à financer la nouvelle école publique. Cette épopée³⁹⁶, racontée par le maire d'Uskumruköy, est peut-être un mythe, dans lequel il se projette en Robin des bois, prenant l'argent des riches promoteurs pour la redistribuer au profit des familles pauvres de son village, mais elle révèle toutefois la manière dont les autorités publiques locales tentent de négocier avec les promoteurs le financement d'équipements publics nécessaires à la population. Zekeriyaköy et Uskumruköy sont deux quartiers où les promoteurs construisent des logements sur des sites où les valeurs immobilières sont déjà très élevées, à la différence de Kayabaşı par exemple. Le rôle du secteur public est d'intervenir pour améliorer le développement urbain, en captant une partie des recettes du projet immobilier, soit par la négociation, soit par la mise en place d'une fiscalité. À KÖY, la puissance publique a mis en place ces outils, *via* la taxe sur les bénéfices et les permis de construire, et la DOP, mais les plus-values foncières ne sont pas suffisamment redistribuées dans le financement local d'équipements publics. Les quelques aménagements réalisés par

³⁹⁵ Environ 800 000 euros en avril 2018.

³⁹⁶ Voir aussi le compte rendu de l'excursion urbaine d'avril 2018 sur le « *Tronçon n°3 de KMO – Uskumrukoy* », (Hervet, 2018), sur le site de l'[OUI](#).

Emlak Konut et Siyahkalem visent plutôt à rendre attractif le projet KÖY pour pousser à la hausse le prix de vente des logements et les écouler.

Conclusion. Le projet KÖY : un cercle pas si vertueux de la plus-value foncière

La résidence KÖY rejoint le palmarès des innombrables résidences privées de luxe qui ont bourgeonné sur les collines de Zerkeriyaköy, aux côtés de *Renaissance Palace*, *Gravür Zekeriyaköy*, *Kilyos Suncity*, *Ayşe Sultan Konakları*, *Terrace Doga-Hayat-Plus*, *Iroko Konaklar*, *Mavi Ada*, ou encore *Park One*. Sa particularité, toutefois, c'est d'être un projet entièrement piloté par TOKİ et Emlak Konut qui réalisent leur première opération immobilière ici. Dans un secteur soumis à une périurbanisation rapide depuis les années 1990, avec des prix immobiliers très élevés, la présence d'un terrain militaire de 50 ha se présente comme une opportunité foncière de taille que TOKİ a su valoriser, d'une part en transformant une base de lancement de missiles en terrain constructible, et d'autre part en confiant le projet immobilier à Emlak Konut. Comme n'importe quel promoteurs privé dans le quartier, TOKİ et Emlak Konut ont élaboré un projet résidentiel haut de gamme pour accroître les possibilités de rentabilité financière, sans la volonté d'inscrire KÖY dans un projet d'ensemble plus global, où une partie des recettes générées serait reversée dans le développement urbain local. Malgré tout, leur stratégie de maximiser les opportunités de captation de la rente foncière et leur vision court-termiste sur ce projet a été rattrapée par des difficultés juridiques et économiques qui ont fait ralentir le chantier et les ventes de logement. Pour y faire face, Emlak Konut a dû opérer plusieurs changements dans le PREF : résilier son contrat avec Siyahkalem pour confier le projet à un autre promoteur, mais surtout réviser le projet pour baisser les coûts de construction et accélérer la livraison des logements. Ce revirement de situation a bien évidemment impacté la qualité du projet. Les nouveaux acquéreurs se plaignent de logements hâtivement livrés³⁹⁷, avec des problèmes de fuite d'eau, des parquets de mauvaise qualité, des faïences mal posées. Les acquéreurs des logements construits par Siyahkalem semblent toutefois épargnés par ces malfaçons. En effet, à la différence de Yıldızlar İnşaat, Siyahkalem avait accordé une grande importance à la qualité des matériaux de construction. En revanche, tous les résidents sont impactés par les retards du chantier, provoquant des nuisances sonores et dégradant considérablement les zones d'accès à la résidence (gravats et route boueuse). Malgré la crise du secteur immobilier, Emlak Konut est presque parvenu à livrer l'ensemble des logements, la dernière étape du projet doit être achevée d'ici 2024. Concernant les équipements publics, les engagements d'Emlak Konut et du promoteur ne sont pas intégralement tenus. Emlak Konut aménage les espaces publics et Siyahkalem finance la mosquée. Il manque cependant encore de

³⁹⁷ Sikayetvar.com site turc d'avis des consommateurs, ici, d'un propriétaire dans le projet KÖY, en date du 22/8/2022.

nombreux équipements religieux, sanitaires et surtout scolaires, dont la construction sera *a priori*, assurée par d'autres entreprises privées³⁹⁸. Dès lors, sur le cas du projet KÖY, le circuit vertueux de la redistribution de la plus-value foncière a localement moins d'impact, mais il permet toutefois à Emlak Konut de valoriser son projet immobilier et d'achever la vente des logements. Les compétences juridiques de TOKİ en matière d'urbanisme permettent à Emlak Konut de réaliser une opération avec des profits élevés. En effet, en ayant la main-mise sur le projet, TOKİ a pu décider de l'ensemble des densités et du périmètre de la DOP pour permettre à Emlak Konut d'équilibrer son bilan financier et d'anticiper les risques économiques.

³⁹⁸ Entretien avec les responsables plan et projet du service de l'urbanisme de la municipalité de Sarıyer, avril 2023

Conclusion

L'étude du PREF à Kayabaşı et Zekeriyaköy et des redistributions de la plus-value foncière révèle deux situations contrastées, avec des caractéristiques de la propriété foncière et des opportunités de développement urbain bien distincts pour TOKİ et Emlak Konut. La redistribution de la plus-value foncière du projet KÖY, à l'échelle de son quartier d'implantation (Zekeriyaköy), est beaucoup plus modeste que celle réalisée à l'échelle du projet de ville porté par TOKİ et Emlak Konut à Kayabaşı. À KÖY, seule une infime partie des bénéfices générés par le projet est redistribuée dans la construction d'équipements publics locaux, financés essentiellement par les promoteurs engagés par Emlak Konut dans le cadre du PREF. Dans ce cas de figure, TOKİ et Emlak Konut profitent de l'attractivité du lieu pour mettre en valeur le projet KÖY. La mise en place du PREF permet de capter exclusivement les recettes dégagées par le prix élevé des logements, qui dépend fortement des caractéristiques du quartier (accès aux transports, localisation géographique et espace naturel peu densifié), sans pour autant participer activement au financement de nouveaux équipements publics. Pour le binôme TOKİ-Emlak Konut, le projet KÖY est davantage perçu comme une opportunité de capter momentanément une plus-value foncière sur un terrain situé dans un quartier où le prix de l'immobilier est élevé ; à l'inverse du projet de ville de Kayabaşı où l'aménagement d'équipements publics est nécessaire pour répondre aux besoins de la population qui augmente fortement et où les deux acteurs concentrent leurs investissements fonciers et immobiliers. Les acteurs de la coalition de croissance, en premier lieu, les acteurs étatiques (TOKİ, Emlak Konut et le MEU) et économique (les promoteurs immobiliers), considèrent le projet du nouveau centre de Başakşehir à Kayabaşı comme générateur de plus-values foncières, *via* le développement de grands projets immobiliers. Ils justifient la privatisation du foncier public en la présentant comme bénéfique pour l'intérêt général. Cette coalition de croissance présente le PREF comme un levier de financement des équipements publics qui serviront aux habitants locaux mais aussi, plus généralement, aux stambouliotes.

Conclusion générale

Cette conclusion est construite en deux parties. Dans un premier temps, elle revient sur les principaux résultats de notre recherche. Dans un second temps, elle met en perspective nos résultats avec la recherche urbaine, l'actualité de la Turquie et propose des pistes de recherche à poursuivre.

1. Les résultats aux hypothèses de recherche

Le questionnement de cette thèse était le suivant : la valorisation du foncier public à Istanbul contribue-t-elle au financement du développement urbain ? Pour répondre à cette question, notre recherche se penche sur deux objets d'études spécifiques, le PREF et le logement de marque et formule deux hypothèses :

- 1/ La politique de transformation urbaine (PTU) et le PREF valorisent le foncier public.
- 2/ Le PREF est un montage opérationnel de partage et de redistribution de la plus-value foncière au service du financement urbain.

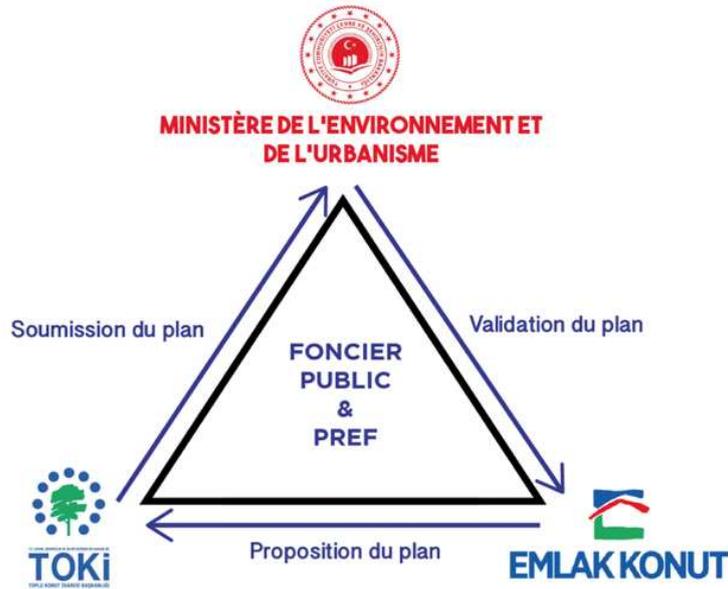
1.1. Les résultats de l'hypothèse 1. Le PREF contribue à valoriser le foncier public seulement avec l'intervention de l'État dans la politique urbaine

Pour répondre à cette hypothèse, nous avons étudié les mécanismes de valorisation du foncier public dans le cadre du PREF. Pour étudier cette valorisation, nous avons mobilisé les concepts théoriques de la rente foncière urbaine et décrypté les bilans financiers des montages opérationnels, en nous appuyant sur la méthode du compte à rebours. Nos études de cas ont montré que la densité élevée du terrain et le prix élevé des logements de marque poussent à la hausse la valeur du foncier public. Nous avons aussi étudié le rôle de l'État dans les politiques foncières et son intervention dans le marché de l'immobilier résidentiel pour que cette augmentation de la valeur foncière soit maximisée. Deux leviers de l'action publique sont nécessaires au bon fonctionnement du PREF. Le premier levier est la modification du cadre réglementaire et juridique en matière d'aménagement urbain ; et le second levier est la valorisation du marché de l'immobilier résidentiel. La PTU a été un moyen, pour l'État, d'intervenir sur ces deux leviers. La valorisation du foncier public urbain apparaît bien comme un objectif majeur de la PTU. Cependant, cet objectif est-il réellement réussi ? La PTU a-t-elle contribué à valoriser le foncier public ?

Levier densité : l'État centralise l'action foncière aux commandes de TOKİ et du MEU mais Emlak Konut intervient aussi dans la transformation du foncier public pour accroître sa valeur

La centralisation de l'action foncière et la dérégulation de la législation urbaine ont provoqué une hausse des valeurs foncières. Sur ce point, nous nous interrogeons sur le rôle d'Emlak Konut dans la maîtrise du foncier public, en tant qu'intermédiaire entre TOKİ et le promoteur, et sur son influence dans la modification des droits du sol. TOKİ délègue le pilotage du PREF à Emlak Konut pour des raisons financières, de réputation et de savoir-faire. En effet, les résultats relatifs à la transaction du foncier public entre TOKİ et Emlak Konut pointent une évaluation de la valeur foncière à la baisse. Pour TOKİ, cette vente du foncier à bas prix a trois intérêts : faciliter l'achat pour Emlak Konut, obtenir rapidement des liquidités financières et augmenter les bénéfices de l'opération en PREF. TOKİ délègue aussi la construction des logements de luxe à Emlak Konut afin de préserver son identité, une Administration Publique du Logement Collectif pour permettre aux ménages à revenus faibles et moyens d'accéder à la propriété. Ce transfert de responsabilités et de compétences concède à TOKİ plus de marge de manœuvre pour se consacrer au développement foncier, c'est-à-dire identifier les terrains publics appropriés pour le développement immobilier, pour ensuite les acquérir et les transformer. Depuis sa création en 1953, Emlak Konut est devenue une société parapublique hybride, aux multiples fonctions, passant d'une société de construction à une banque, d'un REIT à un maître d'œuvre. Emlak Konut a surtout acquis des compétences en matière d'aménagement urbain. C'est une société d'investissement qui dispose aussi d'un personnel qualifié, des ingénieurs de construction, des cartographes, des urbanistes pour élaborer des plans d'aménagement. Emlak Konut achète des terrains publics, propose les densités qui lui conviennent, sans pour autant avoir la compétence de les valider, l'objectif étant d'équilibrer ses bilans financiers et de dégager d'importantes marges, pour sa société et pour le promoteur (Figure 31).

Figure 31. L'émergence du rôle d'Emlak Konut dans la gouvernance urbaine : l'exemple du PREF



Réalisation : F. Hervet, mai 2023

Concernant le rôle du MEU dans l'action foncière, nos interlocuteurs chez TOKİ et Emlak Konut³⁹⁹ considèrent la création récente de cette institution comme un outil juridique, sans réelle compétence, pour valider la modification des règles urbaines sur le foncier public, sans passer par le pouvoir décisionnel des municipalités locales. Cette centralisation du pouvoir foncier entre trois acteurs est indispensable pour assurer la réussite du PREF. Ce montage s'adapte à tous les terrains publics, pour lesquels chaque acteur de la chaîne (TOKİ, MEU, Emlak Konut, le promoteur), de la mobilisation du terrain à la construction des logements, a un rôle précis.

Levier prix immobilier : l'État sécurise le marché de l'immobilier résidentiel pour accroître les ventes de logements, maintenir à la hausse leurs prix et donc valoriser le foncier public

En ce qui concerne le deuxième levier de la valorisation des terrains publics, il est moins certain que l'intervention de l'État sur le marché de l'immobilier résidentiel ait réellement conduit à valoriser cette ressource foncière. À ce sujet, nous avons essayé de montrer comment la planification étatique des mégaprojets de transport avait contribué à valoriser les projets immobiliers et potentiellement à augmenter le prix des logements. Nous nous sommes concentrés sur le marketing territorial autour de ces projets de transport et avons analysé l'évolution du prix du foncier et de l'immobilier. Sur ce dernier point, à savoir l'analyse des

³⁹⁹ Entretien avec le président de la production foncière, TOKİ, décembre 2017, et le directeur de la transformation urbaine, Emlak Konut, janvier 2018.

marchés, notre analyse rencontre une première limite. Pour étudier l'impact des mégaprojets sur la hausse du prix de logement et du foncier (public), nous avons dû mobiliser diverses sources (données fournies par des agences immobilières ou par la presse), mais il n'existe pas à ce jour, du moins pas à notre connaissance, d'analyse statistique et cartographique précise, qui analyse sur le long terme, et à une échelle fine (celle du quartier par exemple), l'évolution du prix du foncier et de l'immobilier à Istanbul⁴⁰⁰. Cependant, cette limite peut être contournée avec les résultats apportés par l'analyse statistique du marché neuf de l'immobilier résidentiel. En effet, nous avons montré le rayonnement limité des mégaprojets de transport sur la demande de logements neufs. De la même façon, les mesures prises par l'État et les banques publiques à partir de 2015 pour stimuler la demande des ménages par le crédit n'ont pas été suffisantes pour augmenter les ventes de logement. Par conséquent, l'intervention de l'État pour sécuriser l'investissement dans le logement ne compense pas réellement les difficultés que rencontre le secteur du logement neuf depuis 2017-2018 (inflation, crise économique, surplus de logements selon certains experts, etc.). Cette situation entrave le bon fonctionnement du PREF, puisqu'elle peut provoquer une baisse du prix des logements et donc une diminution de la valeur du foncier public.

1.2. Les résultats de l'hypothèse 2 : le PREF partage davantage la valeur foncière qu'il ne la redistribue

La deuxième hypothèse concerne le discours de TOKİ considérant le PREF comme un modèle redistributif au service du financement urbain. Dans ce discours, la mobilisation du foncier public a un objectif national de réussite économique : soutenir la construction pour faire de la croissance, et financer des projets d'intérêt public. L'AKP arrive au pouvoir avec un programme développementaliste, dont *Hedef 2023* fait partie, orienté vers le développement économique et territorial, porté par la construction immobilière, d'équipements et d'infrastructures. Néanmoins, l'AKP adopte aussi des réformes libérales qui l'obligent à mettre en place un programme de redressement économique fortement basé sur les privatisations foncières et immobilières. Le PREF met en évidence cette ambivalence. D'un côté, ce montage redistribue la valeur foncière dans le financement urbain, de l'autre, il cristallise les relations entre le secteur financier, celui de la construction et les institutions étatiques en tant que facilitatrices des projets immobiliers.

⁴⁰⁰ Voir aussi chapitre 6, partie I.

Le PREF partage essentiellement la valeur du foncier public entre les opérateurs du projet

Un point central de cette recherche a été de différencier la notion de redistribution de la plus-value foncière de celle du partage de cette plus-value. En effet, le PREF a deux vocations : partager et redistribuer la valeur foncière. Nous avons défini le partage comme le montant des recettes qui revient aux opérateurs à l'initiative du projet (TOKİ, Emlak Konut et le promoteur) mais aussi par les acteurs publics qui imposent des taxes. La redistribution de la plus-value foncière en revanche correspond au réinvestissement d'une partie des recettes du projet dans le financement urbain. Comme le montre notre analyse des bilans financiers des projets KÖY et Nidapark, Emlak Konut capte la plus grosse partie de la plus-value foncière. Le pourcentage des bénéfices versé par le promoteur à Emlak Konut est une recette nette car ce dernier assume toutes les dépenses du projet. Le ministère des Finances capte aussi une partie de cette valorisation foncière grâce à l'impôt sur la construction de logements de luxe de plus de 150m². Cette taxe offre la possibilité au ministère de récupérer une partie de la valeur du terrain, après l'avoir cédé à TOKİ. Toutefois, la part captée par TOKİ reste plus faible que celle du promoteur, puisque le foncier public transféré à Emlak Konut est vendu à un faible prix.

La redistribution de la plus-value foncière induite par le PREF sécurise les investissements dans le logement de marque

Une partie de la plus-value foncière générée par le PREF est effectivement redistribuée dans le financement urbain. L'analyse de cette redistribution est réalisée à l'échelle des projets immobiliers développés avec le PREF. Les principaux acteurs de cette redistribution, du moins à l'échelle de nos études de cas, sont Emlak Konut et le promoteur qui financent et construisent un certain nombre d'équipements publics avec les recettes du PREF. À Kayabaşı, Emlak Konut redistribue une partie de ses recettes dans la création d'équipements publics situés dans le périmètre de ses projets immobiliers (Jardin du Peuple, bibliothèque, mosquée, place publique, etc.). À Zekeriyaköy, ce financement est réparti entre le promoteur et Emlak Konut, mais la production d'équipements publics y reste limitée, car les opportunités de construction avec le PREF sont faibles, en raison du manque d'accès au foncier public constructible. L'analyse du circuit de la redistribution de la plus-value foncière révèle le résultat suivant. Emlak Konut redistribue une partie de ses recettes dans le financement des équipements, mais ces équipements sécurisent et valorisent les investissements dans les logements construits avec le PREF. La notion de capture est donc très large. Elle fait référence à l'action de capter, à savoir le pourcentage des recettes partagées entre Emlak Konut et le promoteur. Toutefois, elle évoque aussi les liens intrinsèques entre la valorisation et la redistribution.

L'échelle de l'analyse du circuit de cette redistribution est la deuxième limite de cette recherche ; du moins pour vérifier le discours de TOKİ quant à la redistribution de valeur foncière générée par le PREF dans le financement du logement social et des équipements publics à Istanbul et dans tout le pays. Entre 2011 et 2014 par exemple, les recettes de TOKİ issues de la vente du foncier public⁴⁰¹, comprenant les terrains vendus à Emlak Konut, ne comblent pas les dépenses relatives à la construction de logements sociaux. TOKİ réinvestit les recettes de la valorisation foncière dans le logement social, mais ces recettes ne couvrent pas toutes ses dépenses. Parmi les 1,5 millions de logements sociaux que revendique avoir construit TOKİ entre 2003 et 2022⁴⁰², une faible proportion de ces logements est réalisée dans les secteurs où le foncier public est vendu à Emlak Konut, c'est-à-dire où la demande de logements est élevée. À l'inverse, lorsque TOKİ vend des terrains publics à Emlak Konut dans les secteurs où le prix du foncier et de l'immobilier n'est pas très élevé, la construction de logements de marque et de nouveaux équipements publics est susceptible d'augmenter la valeur des terrains publics. Cette hausse peut être un frein à la construction de logements sociaux. La construction des logements de marque avec le PREF à Kayabaşı, dans un quartier où TOKİ a concentré les opérations de logement sociaux, en témoigne. Au début des années 2010, TOKİ vend ses terrains à Emlak Konut, à un faible prix par rapport à des quartiers comme Zekeriyaköy.⁴⁰³ La construction des équipements publics a maintenu des prix de l'immobilier élevé et avec le PREF, Emlak Konut a pu réaliser des opérations avec des marges élevées. Les terrains publics localisés dans les secteurs de la métropole où le prix est suffisamment faible pour faire du logement social sont de plus en plus rares. TOKİ doit s'éloigner vers les arrondissements localisés aux frontières d'Istanbul, et au-delà, pour construire des logements sociaux. Pour conclure sur la redistribution de la plus-value foncière dans le financement urbain, notons qu'entre le logement social et les équipements publics, l'échelle territoriale de la redistribution de la plus-value foncière diffère. Pour le logement social, l'objectif du PREF est d'extraire la valeur du foncier public pour la redistribuer dans un secteur de la ville où le marché foncier et immobilier est moins attractif. C'est moins le cas avec les équipements publics financés par Emlak Konut car ils sont construits dans son périmètre d'intervention.

⁴⁰¹ Voir l'annexe 9 pour le bilan des actifs et des passifs de TOKİ de 2011 à 2014.

⁴⁰² *Cumhuriyet tarihinin en büyük sosyal konut projesi'ne rekor başvuru!* - [« Une demande record pour le plus grand projet de logements sociaux de l'histoire de la République ! »], site du [MEU](#), 14/7/22.

⁴⁰³ Entretien avec le président du département de l'immobilier et du renouvellement urbain, TOKİ, juin 2018.

2. Apports des résultats dans la recherche urbaine, mise en perspective de ces résultats avec l'actualité turque et autres pistes de recherche

Les résultats de cette recherche apportent des éléments nouveaux pour la recherche urbaine. Les modes de gestion et de valorisation du foncier public à Istanbul peuvent être comparés avec d'autres métropoles dans le monde. Les atouts et points faibles du PREF peuvent aussi être mis en perspective avec des montages opérationnels plus ou moins similaires utilisés par d'autres acteurs étatiques à l'étranger. Pour les recherches urbaines en Turquie, cette recherche offre aussi une meilleure compréhension des montages opérationnels et des mécanismes de formation de la rente foncière urbaine, en explorant les liens entre le logement et le foncier (public). Ces résultats font aussi écho avec l'actualité. Le PREF n'est pas orienté vers la demande réelle, à savoir les personnes à revenus moyens et inférieurs. Dans un contexte de crise économique et d'augmentation des prix du logement, qu'il s'agisse d'acheter un logement neuf ou de louer, ces personnes déménagent dans les quartiers où le marché immobilier est moins attractif pour trouver un logement à un prix moins élevé, voire elles quittent définitivement la métropole. Enfin, nos résultats soulèvent d'autres questionnements pour la recherche urbaine qui méritent d'être explorés.

2.1. Les apports de cette recherche

Le PREF : un nouveau cas d'étude pour les recherches urbaines consacrées au LVC

Le PREF un est montage opérationnel unique et son analyse présente un cas d'étude supplémentaire pour les recherches du LVC. Notre cadre théorique a montré l'importance de l'analyse fine du montage du projet et les mécanismes de formation de la valeur foncière pour mieux comprendre les processus de captation et de redistribution de la plus-value foncière. La particularité de notre recherche réside dans l'analyse des montages financiers et également dans la ressource étudiée : le foncier public. En Turquie, la présence importante de cette ressource dans une métropole comme Istanbul a conduit l'État à développer un outil sur mesure pour exploiter le foncier public. Cette recherche explique comment les ambitions portées par le PREF ont impliqué un changement des politiques urbaines. Pour étudier ces transformations, nous avons mis en évidence les arrangements entre l'État et les acteurs privés de l'immobilier résidentiel pour « organiser la production et la consommation du logement selon des logiques du marché » (Aveline-Dubach, 2015, p. 5). Ces arrangements entre État-marché influencent la gestion des terrains publics et le contrôle de la plus-value foncière dans un contexte particulier, celui de la Turquie. Cette particularité, étudiée dans les chapitres contextuels, fait référence au poids de l'héritage historique et culturel dans les modes actuels de gestion du foncier public.

Si le PREF dispose de caractéristiques qui lui sont propres, en raison de cet héritage, les relations État-marché, pour assurer le bon fonctionnement de ce montage, rappellent celles de certains pays émergents. Comme au Vietnam ou en Chine, la captation de la valeur des terrains publics est aussi un instrument politique pour financer le développement urbain et soutenir le secteur de la construction comme moteur de la croissance économique (Aveline-Dubach, 2017 : Musil et al, 2019). Le PREF illustre le fait que l'État turc est proche des États développeurs asiatiques, où les terrains publics sont gérés par des institutions étatiques comme TOKİ, pour les valoriser et redistribuer les profits de cette valeur dans des projets urbains, mais aussi aux opérateurs privés nationaux soutenant l'État. Comme dans les États développeurs, le PREF met en collaboration des entreprises nationales, les promoteurs sélectionnés par Emlak Konut étant exclusivement turcs et souvent proches du pouvoir. Toutefois, à la différence des pays asiatiques, le marché turc du logement est ouvert aux capitaux étrangers. Cette nécessité de mettre en perspective le PREF avec d'autres montages de captation de la valeur foncière à l'étranger souligne l'importance, pour des recherches futures, d'élaborer une typologie, ou une comparaison des différents modèles de gestion du foncier public urbain. Ce travail permettrait d'identifier les liens inhérents entre les régimes de propriété publique, la particularité de ces régimes dans chaque pays, en fonction du contexte historique du pays étudié, les modèles politiques et économiques mis en place et les montages opérationnels de capture de la valeur foncière.

Des résultats nouveaux sur le foncier public et le montage de projets résidentiels en Turquie

Les résultats de cette thèse comblent un manque de connaissances relatives quant à la maîtrise et la valorisation des terrains publics en Turquie. Ils montrent que le PREF n'est pas un partenariat public-privé classique mais un montage opérationnel complexe. L'approche par les bilans financiers a permis d'identifier les principaux bénéficiaires de la valorisation du foncier public et les intérêts politiques et économiques sous-jacents au modèle redistributif du PREF. Notre étude du PREF souligne le rôle d'un acteur peu étudié dans les recherches urbaines, Emlak Konut. Notre travail s'est concentré sur un type de PREF, pratiqué dans le cadre d'une collaboration entre TOKİ et Emlak Konut. Or, il existe d'autres montages opérationnels de ce type. Tarakçı et Türk (2018) analysent des montages similaires entre les municipalités d'arrondissement et le MEU dans le cadre de la transformation urbaine à Istanbul (quartier de Fikirtepe). Elles se sont surtout intéressées à la captation de la plus-value sur des terrains privés et à la mise en place de l'outil DOP. Toutefois, aucune étude ne s'est penchée sur le PREF auquel a recours KİPTAŞ, l'entreprise publique de construction de l'İBB. Lorsque l'AKP était encore aux commandes de l'İBB par exemple, les interventions de KİPTAŞ dans la production

de logements étaient limitées car c'est essentiellement TOKİ qui assurait ces missions. D'ailleurs, en 2017, le président de la production foncière chez TOKİ m'avait même recommandé de ne pas étudier le PREF mobilisé par KİPTAŞ, au motif que l'entreprise municipale « ne faisait rien » en termes de valorisation du foncier public⁴⁰⁴. Pourtant, en 2019, ce même interlocuteur a été nommé par le nouveau maire d'Istanbul directeur général de KİPTAŞ et l'entreprise publique mobilise actuellement des terrains municipaux pour des opérations en PREF, destinées aussi à financer le logement social. Une étude approfondie des autres types de PREF permettrait ainsi de comparer nos résultats avec des montages similaires.

2.2. Le foncier public, le logement et le PREF au prisme de l'actualité turque

Le foncier public : une solution pour répondre à la crise actuelle du logement à Istanbul

L'urbaniste Tayfun Kahraman a publié en juin 2023 un ouvrage dans lequel il critique la politique urbaine de l'AKP de ces vingt dernières années. Au sujet du foncier public, il fait le constat suivant :

« La présence de la propriété publique dans l'espace urbain était un facteur d'équilibre pour répondre aux problèmes d'inégalités et de protection des groupes défavorisés. Mais depuis 20 ans, les actions du gouvernement de l'AKP sur le foncier public urbain ont bouleversé cet équilibre. La vente des terrains publics, après avoir pris de la valeur avec les changements des plans et l'augmentation des densités de construction, nous a mis dans une impasse dans toutes les villes, en particulier à Istanbul. Avec ces politiques visant à générer des rentes en subventionnant le secteur de la construction, la justice sociale s'est affaiblie dans l'espace urbain, tandis que les inégalités sociales se sont creusées. Avec cette préférence systématique de la politique pour la rente, les classes inférieures et moyennes se sont retrouvées dans une situation d'impuissance et d'incertitude, sans savoir si elles pouvaient préserver leur habitation actuelle et leurs pratiques sociales dans la ville, où chacun avait la chance d'exister tout autant que la rente produite. »⁴⁰⁵

Tayfun Kahraman, 2023, *Adaleti Beklerken: Deprem, Siyaset, Kent, éditions Çavdar*, p. 12.

⁴⁰⁴ Entretien avec le président de la production foncière, TOKİ, décembre 2017

⁴⁰⁵ Traduit du turc par l'auteure : « *Kentsel mekânda kamu mülkiyetinin varlığı ise muhtemel eşitsizliklerin çözüm ve dezavantajlı grupların korunması açısından dengeleyici bir unsurdur. Fakat son 20 yıllık dönemde AKP iktidarının kamu mülkiyetindeki kent toprağına dair icraatları bu dengeyi bozdu. Plan değişiklikleri ile inşaat yoğunluğu ve değeri arttırılarak satılan kamu arazileri, İstanbul başta olmak üzere tüm kentlerde bizi çıkmaza soktu. İnşaat sektörünü sübvansede ederek rant üretmeye yönelik bu politikalar ile kentsel mekanda sosyal adalet köreltilirken toplumsal eşitsizlikler derinleştirildi. Sistemik rant siyasetinin bu tercihi doğrultusunda herkese ürettiği rant kadar var olma şansı verilen kentte alt ve orta sınıflar mevcut yerleşimlerini ve toplumsal ilişkilerini koruma konusunda çaresiz ve güvensiz bırakıldı* » (Kahraman, 2023, p. 12).

Notre travail rejoint son observation et montre l'opportunité manquée par l'action publique de ne pas avoir utilisé le foncier public pour anticiper les problèmes d'inégalités d'accès au logement dans la métropole. En effet, la privatisation du foncier public pour des logements de marque pose question alors que 11,5 millions de personnes en Turquie vivent encore dans un logement informel⁴⁰⁶. L'accès à la propriété dans les grandes villes est devenu quasiment impossible pour les classes moyennes et inférieures, surtout depuis la crise de 2018. D'après les chiffres publiés par Endeksa, Istanbul est plus que jamais confrontée à cette crise du logement. Comme nous l'avons abordé dans le chapitre 7, les facteurs de cette crise sont multiples, comme une offre de logements insuffisante, le coût élevé du foncier et de la construction qui entraîne de facto une augmentation du prix du logement, une compétition de plus en plus forte dans le marché résidentiel, auxquels s'ajoute l'appauvrissement des ménages dans un contexte d'inflation. Entre octobre 2020 et juillet 2023, le prix du logement à Istanbul a connu une augmentation de 605% dans le marché locatif et de 556% dans le marché de la vente de logements⁴⁰⁷. Les conflits entre les propriétaires et les locataires à Istanbul se multiplient. Les premiers augmentent trop fréquemment le loyer pour l'ajuster au niveau de l'inflation, les seconds refusent de payer et se voient menacés d'expulsion. Les recours en justice se multiplient et, dans le pire des cas, les conflits entre les deux parties s'enveniment en représailles⁴⁰⁸. En 2020, des étudiants se mobilisent à Istanbul pour contester le manque d'intervention publique dans la régulation des loyers et créent le mouvement « *Barınamıyoruz* » (on ne peut pas se loger). Ces vingt dernières années pourtant, Recep Tayyip Erdoğan avait fait de l'accès à la propriété des ménages à faible et moyen revenu une priorité de ses mandats. Paradoxalement, le nombre de propriétaires n'a cessé de diminuer depuis qu'il est au pouvoir⁴⁰⁹. Pour contrer ce phénomène, le dernier plan quinquennal de planification des logements sociaux, à horizon 2028, prévoit la construction de 500 000 logements sociaux à l'échelle de la Turquie. Seulement 4,3% d'entre eux, soit 21 660 logements, seront construits à Istanbul, 97 % de ces logements sont situés dans l'arrondissement de Tuzla, à la frontière est de la ville, le reste est réparti entre les arrondissements de Çatalca et Silivri, à la frontière ouest. Ce plan quinquennal envisage aussi la vente de 250 000 terrains publics aux ménages à revenus moyens et faibles. Le prix de vente comprend une réduction de 40% de la valeur du terrain mais Istanbul reste exclue de ce programme de distribution foncière, signe que les terrains publics se font de plus en plus rares, et qu'à l'avenir ils seront mobilisés pour des opérations immobilières plus lucratives. Enfin, le lancement de ce programme quelques mois avant les élections

⁴⁰⁶ The World Bank data & UN-HABITAT, 2018 « population living in slum in Turkey, 2018 », sur le site de la [Banque Mondiale](#).

⁴⁰⁷ Données fournies par le site [Endeksa](#), consulté en juillet 2023.

⁴⁰⁸ Dans notre quartier, nous avons assisté à deux scènes de règlement de compte d'un propriétaire menaçant au couteau son locataire pour cause d'impayé, l'une dans notre immeuble, l'autre dans l'immeuble voisin.

⁴⁰⁹ *Kiracı oranı her geçen yıl yükseliyor* - [« Le taux de locataire augmente chaque année »], [Gazete Duvar](#), 30/5/23.

présidentielles de mai 2023 manifeste au second plan l'instrumentation politique de cette redistribution foncière. Dans les médias, le ministre de l'Urbanisme et le président de TOKİ ont aligné leurs éléments de langage sur la mise en avant d'un « État social »⁴¹⁰. Cette communication devait aussi redorer la réputation du gouvernement de l'AKP, en partie détériorée par le regard désenchanté que porte la population sur la politique de transformation urbaine, surtout après la destruction de logements neufs, pourtant certifiés antisismiques par l'État, lors du séisme de février 2023 à l'est de la Turquie ayant provoqué officiellement la mort de plus de 50 000 personnes⁴¹¹.

La victoire de l'AKP aux élections présidentielles et la poursuite du PREF

Emlak Konut considère le gouvernement de l'AKP comme favorable au développement du marché résidentiel. Tout changement politique est perçu comme un risque économique pour Emlak Konut qui craint la baisse des compétences foncières de TOKİ et la fin de l'achat de foncier public constructible pour développer des opérations immobilières : « tout changement qui entrave ou supprime le pouvoir de TOKİ d'élaborer les plans de zonage, qui accroît la bureaucratie, prolonge les processus de développement immobilier de la Société, peut impacter négativement les activités, la situation financière et le chiffre d'affaires de la Société »⁴¹² (Emlak Konut, 2013, p. 31). Pendant la campagne présidentielle, la coalition de six partis d'opposition à l'AKP dénonçait le rôle TOKİ dans des projets urbains à vocation lucrative. Elle revendiquait une utilisation plus juste des ressources foncières et de soutenir la production de logements sociaux⁴¹³. Elle affirmait aussi vouloir mettre fin à l'ouverture excessive et, souvent illégale, l'ouverture de densités sur les terrains publics. L'opposition proposait ainsi d'utiliser le foncier pour soutenir l'agriculture, et non plus le secteur de la construction, en aidant les paysans à acquérir, à faible prix, des terrains agricoles⁴¹⁴. La victoire de l'AKP aux dernières élections présidentielles est moins porteuse de risques économiques pour Emlak Konut dans la mesure où les fonctions de TOKİ restent identiques. Toutefois, plusieurs questions restent en suspens : le trio TOKİ-EmlakKonut-MEU dans la gouvernance foncière se consolidera-t-il ? La société parapublique continuera-t-elle de bénéficier de terrains publics ? Mais surtout,

⁴¹⁰ Voir par exemple les interviews de Murat Kurum, alors ministre du MEU dans les médias turcs pour la promotion du plus grand programme de logements sociaux : *Sosyal konut hamlesine dair her şey* - [« tout sur la construction des logements sociaux »], [YouTube](#), 14/9/22.

⁴¹¹ « Séisme en Turquie : Pourquoi autant de dégâts et d'impuissance ? », [The Conversation](#), 14/4/2023

⁴¹² Citation originale : « TOKİ'nin imar planı yapma yetkisini sınırlayan veya ortadan kaldıran herhangi bir değişiklik, bürokrasiyi arttıracağı için Şirket'in proje geliştirme süreçlerinin uzamasına sebep olabilecek ve bu durumda Şirket'in faaliyetlerini, finansal konumunu ve faaliyet sonuçlarını önemli derecede olumsuz şekilde etkileyebilecektir. » (Emlak Konut, 2013, p. 31).

⁴¹³ Voir la vidéo [YouTube](#) intitulée « kira » (loyer) du candidat à l'élection présidentielle de 2023, Kemal Kılıçdaroğlu.

⁴¹⁴ Voir l'intervention d'Ahmet Davutoğlu, l'un des représentants de coalition d'opposition, lors du meeting de l'opposition le 6 mai 2023, disponible sur [YouTube](#), à partir de 3 :14 :51.

comment le PREF s'adaptera-t-il à la crise économique qui affecte le marché résidentiel du logement ?

2.3. Les résultats du PREF impliquent de nouvelles pistes de recherche

Les liens entre le PREF et la production urbaine

Les recherches sur le PREF pourraient étudier davantage les conséquences de ce montage sur la production urbaine. Le PREF est un montage bien rodé, qui s'applique de la même façon sur n'importe quel foncier public, dès l'instant que les bilans prévisionnels sont équilibrés. Cette standardisation du montage entraîne aussi une standardisation des projets. L'aspect physique des résidences de marque se ressemble, leurs fonctions aussi. Elles mêlent des logements, des bureaux et des commerces en rez-de-chaussée, avec toujours les mêmes enseignes nationales et internationales. Ce sont des projets pilotés par l'État et qui ne prennent pas en compte les particularités du territoire, même si les promoteurs affirment répondre à une demande particulière des ménages de se loger dans des espaces luxueux et sécurisés. Ces mégaprojets résidentiels sont ainsi devenus la norme en termes de production neuve de logements et le PREF participe à cette normalisation. Ces futures recherches pourraient prendre appui sur les travaux de Serin (2016a/b) qui étudie les liens entre les logements de marque construits par Emlak Konut et la marchandisation de l'espace urbain dans les périphéries d'Istanbul. En Chine, Aveline-Dubach (2013) montre comment les grands projets immobiliers, tournés vers des investisseurs institutionnels nationaux et internationaux, notamment des fonds de pension, sont porteurs d'un « nouvel ordre urbain ». À l'image des logements de marque, le montage opérationnel et l'architecture des projets immobiliers chinois sont standardisés pour répondre aux exigences du capital financier. Ces projets « introduisent de nouvelles pratiques de la ville, en particulier dans les espaces résidentiels et commerciaux (shopping malls climatisés où la déambulation devient une activité ludique) qui tendent à s'imposer comme modèles pour la production urbaine ordinaire. » (Aveline-Dubach, 2013, p.33).

Les liens entre le logement social et la valorisation du foncier public

Nous avons montré que la vente du logement social génère plus de bénéfices pour TOKİ⁴¹⁵ que la vente du foncier public à Emlak Konut. Le nouveau programme de logements sociaux engagé par le gouvernement en 2023, basé sur l'accès à la propriété, peut aussi être envisagé comme une source de revenus pour TOKİ. Parallèlement, ces logements sociaux sont exclusivement

⁴¹⁵ Voir l'annexe 9 : bilan des actifs et des passifs de TOKİ de 2011 à 2014.

construits sur des terrains publics. Cette piste n'a pas été explorée dans la thèse mais le logement social est aussi un levier de valorisation du foncier public. Entre 2017 et 2020, les bénéfices générés par la vente des logements sociaux ont dressé TOKİ dans le top 5 des entreprises d'État bénéficiaires selon les rapports annuels de la Cour des comptes turque, *Sayıştay*. En 2019, alors que 23 entreprises publiques sont déficitaires, TOKİ enregistre son plus haut niveau de bénéfice jamais atteint. TOKİ réalise, avec ses 7,6 milliards de ₺ de profit⁴¹⁶, 47% du total des bénéfices publics (Sayıştay, 2019, p. 26).

Analyser d'autres échelles de la redistribution de la plus-value foncière : les dividendes versés par Emlak Konut à ses actionnaires

Nos résultats montrent que TOKİ vend son foncier à un faible prix à Emlak Konut. Cette baisse de la valeur foncière est visiblement compensée sous forme de dividendes puisque TOKİ est actionnaire d'Emlak Konut à hauteur de 49,37%. Cette échelle du partage n'a pas été explorée car elle dépasse le cadre du montage opérationnel. Toutefois, entre 2013 et 2021, Emlak Konut verse en moyenne 24% de ces bénéfices annuellement à ses actionnaires. À la même période, TOKİ reçoit des dividendes d'un montant total de 310 millions d'euros (Tableau 30). Cependant, les bénéfices nets de l'entreprise parapublique diminuent graduellement de 2013 à 2017, et la chute s'accélère avec la crise économique de 2018. En 2021, 77,8% de ses bénéfices sont générés avec le PREF, le reste provient essentiellement des opérations clés en main (*turnkey projects*). La baisse des bénéfices illustre aussi l'essoufflement du modèle PREF, en dépit des choix adoptés par le gouvernement pour apporter son soutien aux acteurs économiques de la construction. Les politiques monétaires expansionnistes de ces dernières années, visant à faire circuler des crédits à taux bas pour aider le secteur de la construction, se sont avérées inefficaces au regard de la baisse des recettes apportées par le PREF.

⁴¹⁶ Environ 1,17 milliard d'euros fin 2019.

Tableau 30. Bénéfices annuels d'Emlak Konut et part des dividendes versés à ses actionnaires de 2013 à 2021

DATE	Bénéfices annuels d'Emlak Konut	Dividendes versés aux actionnaires du groupe A et B		Groupe A (TOKİ)	Groupe B (actions en bourse)
	EUR	%	EUR	EUR	EUR
2013	417 660 714 €	40	167 064 286 €	82 479 638 €	84 584 648 €
2014	327 444 643 €	40	130 977 857 €	64 663 768 €	66 314 089 €
2015	287 256 250 €	40	114 902 500 €	56 727 364 €	58 175 136 €
2016	0 €	0	0 €	0 €	0 €
2017	370 542 222 €	40	148 216 889 €	73 174 678 €	75 042 211 €
2018	204 883 333 €	10	20 488 333 €	10 115 090 €	10 373 243 €
2019	116 130 303 €	10	11 613 030 €	5 733 353 €	5 879 677 €
2020	91 622 222 €	10	9 162 222 €	4 523 389 €	4 638 833 €
2021	86 724 444 €	30	26 017 333 €	12 844 757 €	13 172 576 €
TOTAL	1 902 264 132 €	24	628 442 451 €	310 262 038 €	318 180 413 €

*Données : Emlak Konut, 2013-2021 (documents des distributions annuelles des dividendes).
Réalisation : F. Hervet, décembre 2022*

L'impact du contexte économique actuel sur la gestion du foncier public et l'usage du PREF

Malgré toutes les largesses de l'État dont a bénéficié Emlak Konut pour assurer le bon fonctionnement du PREF, les recettes de ce montage diminuent, comme le montre le tableau ci-dessus. Il est donc fortement probable que les autres secteurs de la promotion immobilière soient en difficulté. Cette situation peut expliquer le virage économique entrepris par le gouvernement de l'AKP après sa réélection en mai 2023. Recep Tayyip Erdoğan nomme à la tête du ministère de l'Économie Mehmet Şimşek, ancien économiste au sein de la banque américaine Merrill Lynch et, aux commandes de la Banque centrale, Hafize Gaye Erkan, une ancienne cadre Wall Street. Ils s'accordent pour redresser les taux d'intérêt afin d'endiguer l'inflation. Ce revirement économique risque de faire ralentir la croissance et le développement de la construction. Jusqu'à aujourd'hui, la valorisation du foncier public dépendait fortement de la construction immobilière, mais le ralentissement des chantiers, du moins dans le secteur résidentiel, questionne les politiques foncières futures quant à l'usage des terrains publics. Depuis 2021, Emlak Konut n'a pas annoncé d'appel d'offre en PREF sur des parcelles nouvellement acquises auprès de TOKİ. Les derniers appels d'offre concernent surtout la mise en chantier de logements sur des terrains publics achetés avant 2021. Jusqu'à présent par exemple, les terrains militaires transférés à TOKİ étaient systématiquement vendus à Emlak Konut pour le PREF. Fin 2022, TOKİ et le MEU annoncent que le terrain militaire situé entre le quartier des affaires de Maslak et de Levent, d'une superficie de 96 hectares, sera dédié à un

Jardin du Peuple, appelé *Rumelihisari Millet Bahçesi* et doté d'une mosquée et d'un café public (*kıraathanesi*). À la grande déception du promoteur Ağaoğlu qui, quelques années plus tôt, avait proposé d'acheter ce terrain pour construire des logements, la parcelle militaire sera convertie en jardin public. Cette décision des autorités étatiques intervient elle aussi quelques mois avant les élections de mai 2023, et anticipe celle des municipales en 2024. Elle vise à convaincre les stambouliotes en leur offrant plus d'espaces verts dans la métropole. Mais surtout, ce choix s'est avéré plus raisonnable compte tenu de la crise économique qui a affecté le secteur de la construction.

Bibliographie

- Aalbers, Manuel B. (2016). *The financialization of housing: A political economy approach*, Routledge.
- Aalbers, Manuel B. (2017). « The variegated Financialization of Housing ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), p. 542-554.
- Adaman F., Arsel, M. & Akbulut, B. (2017a). « Introduction Neoliberal Developmentalism in Turkey: Continuity, Rupture, Consolidation ». In : Adaman F., et al. (dir.), *Neoliberal Turkey and its Discontents. Economic Policy and the Environment under Erdoğan*. I.B Tauris & Co Ltd, p.1-17.
- Adaman, F., Arsel, M. & Akbulut, B. (2017b). « Conclusion: Neoliberal Modernisation Cast in Concrete ». In : Adaman F., et al. (dir.), *Neoliberal Turkey and its Discontents. Economic Policy and the Environment under Erdoğan*. I.B Tauris & Co Ltd, p. 246-253.
- Addi, L. (1983). « Rareté, rente et plus-value ». *Les Temps modernes*, (440).
- Adisson, F. (2015). *De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État. Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie*. Thèse de doctorat, École des Ponts ParisTech.
- Adisson, F. (2018). « From state restructuring to urban restructuring: The intermediation of public landownership in urban development projects in France ». *European Urban and Regional Studies*, 25(4), p. 373-390.
- Akbulut, M. R., & Başlık, S. (2011). « Transformation of perception of the gecekondu phenomenon ». *METU JFA*, 28(2), p. 1-44.
- Akbulut, M. R., & Başlık, S. (2012). «Growth in the Fast Lane: Land Values and Urban Growth of Istanbul ». *48th ISOCARP Congress*, p. 1-13.
- Akçay, Ü. & Güngen, A. R. (2019). *The making of Turkey's 2018-2019 economic crisis*, No. 120, working Paper.
- Akgün, A. A., & Baycan, T. (2012). « Gated communities in Istanbul: The new walls of the city ». *Town Planning Review*, 83(1), p. 87-109.
- Akinsomi, O., Coşkun, Y. & Gupta, A. (2018). « Analysis of herding in REITs of an emerging market: The case of Turkey ». *Journal of Real Estate Portfolio Management*, 24(1), p. 65-81.
- Aksoy, E. (2017). *Housing affordability of different income groups in Turkey: Regional comparison*. Mémoire de master, Université technique du Moyen-Orient d'Ankara.
- Aksoy, Ö. A. (1995). *Atasözleri ve Deyimler Sözlüğü 2 Deyimler Sözlüğü*, [Dictionnaire des proverbes et des expressions n°2]. Istanbul: İnkılâp Kitabevi,
- Aksoy, S. (1999). « Les systèmes de propriété foncière en Turquie ». *Cahiers Options Méditerranéennes*, 36, p. 42-45.
- Albrecht, D. (2017). « *Financement local et capital foncier-immobilier : quelles options et quelles conditions de mise en œuvre ?* ». Rapport Commission Finances Locales et Développement de CGLU.
- Alkan, A. (1998). *Türkiye'de 1980'den sonra dar gelirlilerin konut sorunu ve konut kooperatifleri* [les problèmes d'accès au logement des ménages à moyen revenu et les coopératives de logement en Turquie à partir de 1980]. Éditions : Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği.
- Alonso, W. (1960). « A theory of the urban land market ». *Regional Science*, 6(1), p. 149-157.

- Alterman, R. (2012). « Land regulations and property values: The capture idea revisited ». In : *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap, editions, p. 755-786.
- Altuğ, Y. (1968). « Legal rules concerning land tenure in the ottoman empire ». *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, 18(29-32), p. 153-169.
- Alver, Z. D. (2010). « Türkiyede arasa politikasının gelişmi, uygulama araçları ve arsa politikasında pol oynayan kuruluşlar », [Outils et acteurs dans le développement des politiques foncières en Turquie]. *Erişim tarihi*, (12).
- Amin, S., Arrighi, G., Chesnais, F., Harvey, D., Itoh, M., & Katz, C. (2006). « Qu'est-ce que le néolibéralisme ? ». *Actuel Marx*, (2), p. 12-23.
- Anastassiadou-Dumont, Meropi. (2016). "Ambigüités, opacités, contradictions. Les fondations pieuses des non musulmans à Istanbul (XIXe-XXe s.). In : Sabine Mohasseb Saliba (dir.), *Les fondations pieuses Waqfs chez les Chrétiens et les Juifs du Moyen Âge à nos jours*. Paris, Geuthner, 2016, p. 283-299.
- André, B. B., Moreno, N., Vetter, D. M. & Vetter, M. F. (2016). « The Potential of Land Value Capture for Financing Urban Projects: Methodological Considerations and Case Studies ». *Inter America Development Bank*.
- Anonyme. (1975). « Türkiye Emlak Kredi Bankası Ataköy Sosyal Konut Uygulaması », [« La développement du logement social à Ataköy par la banque Emlak Kredi en Turquie »]. *Arkitekt*, p. 53-57.
- Aras, B. (2009). « Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy ». *Brief n° 32*, Ankara, SETA.
- Archer, R.W. (1992). « Introducing the Urban Land Pooling/Readjustment Technique into Thailand to Improve Urban Development and Land Supply ». *Public Administration and Development*, 12(2), p. 155-174.
- Arik, E. (2018). *Se chauffer à Istanbul : Des pratiques thermiques face aux épreuves de la transition et de l'efficacité énergétiques*. Thèse de doctorat soutenu le 7 décembre 2018, Université de Lyon.
- Arik, E. (2020). « Grandeur urbaine et vulnérabilité énergétique : le cas de la ville-satellite de Kayaşehir à Istanbul ». *Revue Urbanités*, (14).
- Ark, C. (2015a). « Dynamiques clientélares et transformation urbaine à Istanbul ». *Pôle Sud*, (1), p. 29-42.
- Ark, C. (2015b). *Transformation urbaine et réseaux clientélises : le quartier de Sahintepe à Istanbul*. Thèse de doctorat. Université Panthéon-Sorbonne Paris 1.
- Arribas, L. & Tasan-Kok, T. (2002). « Role of regulatory planning in Istanbul and Madrid's commercial axis developments: Success or failure? ». Papier présenté au congrès XVI AESOP Congress, Volos, Grèce.
- Arû, K. A. (1963). « Istanbulun Planlanması nasıl yapılmalıdır ? », [comment faire le plan d'Istanbul ?]. *Arkitekt* p.147-148
- Aslan, A. & Dinçer, İ. (2018). « The impact of mortgage loans on the financialization process in Turkey ». *Planlama-planning*, 28(2), p. 143-153.
- Atasoy, Y. (2009). « The Islamic ethic and the spirit of Turkish capitalism today ». *Socialist register*, 44(44), p. 121-140.
- Attila Aytekin, E. (2009). «Agrarian relations, property and law: An analysis of the Land Code of 1858 in the Ottoman Empire ». *Middle Eastern Studies*, 45(6), p. 935-951.
- Avaner, T. & Hasanoğlu, M. (2020). «Türkiye'de İkininlerin Başında Kooperatifçilik ve Konut Kooperatifçiliği Politikası Sorunu », [Le problème des coopératives et de la politique des

- coopératives de logement en Turquie au début des années 2000]. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(2), p. 345-363.
- Aveline-Dubach, 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.
- Aveline-Dubach, N. (2013). « Les capitaux financiers à l'assaut de l'espace chinois ». *Perspectives chinoises*, p. 31-42.
- Aveline-Dubach, N. (2015). « Centralité du foncier et dynamiques immobilières en Chine, une approche par le Developmental State ». *Colloque international recherche et régulation. : la théorie de la régulation à l'épreuve de la régulation*.
- Aveline-Dubach, N. (2017). « La centralité du foncier dans le régime d'accumulation du capital en Chine ». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (21).
- Aveline-Dubach, N. & Blandeau G. (2019). « The Political Economy of Transit Value Capture: The Changing Business Model of the MTRC in Hong Kong ». *Urban Studies*, 56(16), p. 3415-3431.
- Aveline-Dubach, N., Le Corre, T. & Denis, E. (2020). « Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville ». *Pour la recherche urbaine*. Paris : CNRS Éditions, p. 312-335.
- Baghjian, K. (1987). *La confiscation, par le Gouvernement Turc, des Biens Arméniens. Dits "Abandonnés"*. Montreal.
- Bahadır Türk, H. (2016). « "Şantiyeler Kralı": Bir Yeni Zaman Muktediri Olarak Ali Ağaoğlu », [le roi des chantiers : Ağaoğlu un puissant des temps modernes]. In : Bora T. (dir.), *İnşaat Ya Resulullah, Birikim Kitapları*, p. 101-111.
- Baharoğlu, D. (1996). « Housing supply under different economic development strategies and the forms of state intervention: the experience of Turkey ». *Habitat International*, 20(1), p. 43-60.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. The World Bank.
- Balamir, A. (2004). « Turkey Between East and West ». *Iran: Architecture for Changing Societies*, p. 83-92.
- Bali, R. (1999). « Çılgın Kalabalıktan Uzak », [Loin de la foule déchainée]. *Birikim Dergisi*, 123, p. 35-47.
- Barthel, P. A. & Verdeil, É. (2008). « Experts embarqués dans le « tournant financier » des grands projets urbains au sud de la Méditerranée ». *Les Annales de la recherche urbaine* (104), p. 38-48.
- Barthel, P.A. (2017). « Le Caire : entre rentes et révoltes ». In : Lorrain, D. (dir.), *Métropoles en Méditerranée, gouverner par les rentes*. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 109-149.
- Başak, E. (2016). « Financialization, Debt and State: The Case of Istanbul International Financial Center ». In : Şiriner İ., et al. (dir.), *Political Economy of Globalization: Financialization & Crises*. London: IJOPEC, p. 27-31.
- Başlık, S., Ayazlı, E. & Akbulut, M. R. (2015). « A simulation based upon land ownership pattern: the case of Istanbul ». *Complexity and Digitalisation of Cities-Challenges for Urban Planning and Design: Conference Proceedings of 13th AESOP Complexity and Planning, Tampere, Finland*, p. 104-141.
- Bautès, N., Saglio-Yatzimirsky, M. C. & Boissinot, É. (2011). « Ressources foncières et pression immobilière à Mumbai (Inde) ». *Tiers Monde*, 206(2), p. 55-74.
- Baycan-Levent, T. & Gülümser, A. A. (2007). « Gated communities in Istanbul: The new walls of the city ». *Third Conference Diversity in cities: Visible and invisible walls*. UCL, London, UK.

- Baysal, C. U. (2013). « Civilizing the Kurdish Population of Ayazma: Ayazma/Tepeüstü Urban Transformation Project-Küçükçekmece », Istanbul. *Planning*, 23(2), p. 83-94.
- Béal, V., Epstein, R. & Pinson, G. (2015). « La circulation croisée : Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie ». *Gouvernement et action publique*, p. 103-127.
- Beaugrand, C. & Yankaya, D. (2016). « La fabrique d'une ville-monde orchestrée par l'État. Effets urbains et politiques des investissements immobiliers du Golfe à Istanbul ». *Anatoli. De l'Adriatique à la Caspienne. Territoires, Politique, Sociétés*, (7), p. 249-268.
- Becker, H. S. (2002). *Les ficelles du métier*. Paris : La Découverte.
- Beldiceanu-Steinherr, I. (1976). « Fiscalité et formes de possession de la terre arable dans l'Anatolie préottomane ». *Journal of the Economic and Social History of the Orient*. p. 233-322.
- Beldiceanu, N. (1980). « Le timar dans l'État ottoman (XIVe-XVe siècles) ». *Structures féodales et féodalisme dans l'Occident méditerranéen (Xe-XIIIe siècles)*. Publication de l'École française de Rome, p. 743-753.
- Bilici, F. (1991). « Sociabilité et expression politique islamistes en Turquie. Les nouveaux vakifs ». *Revue française de science politique*, 41(3), p. 412-434.
- Bilici, F. (1992). « Acteurs de développement des relations entre la Turquie et le monde turc : les vakifs ». *CéMOTI*, 14(1), p. 17-29.
- Blanchet, A. & Gotman, A. (2007). « L'enquête et ses méthodes : l'entretien ». Paris, Armand Colin.
- Boisnier, C. (2015). *Les sociétés foncières : entre finance et ville durable*. Éditions L'Harmattan.
- Bommeli, R. (1958). « Développement de l'offre et de la demande dans le domaine du logement ». *Habitation* n°30, p. 32-35.
- Booth, P. (1999). « Discretion in planning versus zoning ». In : Cullingworth B., *British planning: 50 years of urban and regional policy*. London, the Athlone press, p. 31-43.
- Booth, P. (2007). « The control of discretion: planning and the common law tradition ». *Planning Theory*, 6(2), p. 127-45.
- Booth, P. (2012). « The unearned increment: property and the capture of betterment value in Britain and France ». *Value capture and land policies*, p. 74-93.
- Bordaz, R. (1938). « La conception de la rente chez Adam Smith ». *Revue d'histoire économique et sociale*, p.101-108.
- Bourdin, A. & Idt, J. (2016). *L'urbanisme des modèles : Références, benchmarking et bonnes pratiques*. Éditions de l'Aube.
- Bouteille, A. (2016). « L'impact de l'usage de l'immobilier sur les charges foncières ». *La revue foncière*, n°10, p. 20-23.
- Bozarslan, H. (2013) *Histoire de la Turquie : de l'empire à nos jours*. Tallandier.
- Bozdoğan, S. (2001). *Modernism and nation building: Turkish architectural culture in the early republic*. University of Washington Press.
- Bozkurt, G. (1992). « Review of the Ottoman legal system ». *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM*, 3(3).
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010). « Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways ». *Global networks*, 10(2), p. 182-222.
- Brunnermeier, M. K. & Julliard, C. (2008). Money illusion and housing frenzies. *The Review of Financial Studies*, 21(1), p. 135-180.

- Buğra A. (1998). « The Immoral Economy of Housing in Turkey ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(2), p. 303-307.
- Buğra, A. & Savaşkan, O. (2014). *New capitalism in Turkey: The relationship between politics, religion and business*. Edward Elgar Publishing.
- Çabuk, A., Saygılı, A. T. & Oğuz, M. (2018). « Auditing of a waqf in the ottoman empire in the beginning of 19th century ». *Accounting & Financial History Research Journal*, 14.
- Çakin, S. (1991). « Assessment of co-operative housing ». *Habitat International*, 15(1-2), p. 39-50.
- Calavita, N., & Mallach, A. (2009). « Inclusionary housing, incentives, and land value recapture ». *Land lines*, 21(1), p. 15-21.
- Candan, A. B. & Kolluoğlu, B. (2008). « Emerging Spaces of Neoliberalism: A gated Town and a Public Housing Project in Istanbul ». *New Perspectives on Turkey*, 39, p. 5-46.
- Cavailhès, J. (2016). « La théorie du prix du terrain à bâtir résidentiel ». *La revue foncière*, n°14, p30-34.
- Cavailhès, J. (2017). « La formation des valeurs, un débat central qui doit se prolonger ». *La revue foncière*, n°17, p. 37-40.
- Çavdar, A. (2016a). « Building, marketing and living in an Islamic gated community: novel configurations of class and religion in Istanbul ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(3), p. 507-523.
- Çavdar, A. (2011). « Başakşehir: The role of religiosity in the making of a new town ». *Conférence internationale RC21*, Université européenne de Viadrina, Francfort.
- Çavdar, A. (2016b). « AKP's housing policy: TOKI as the loyalty generator ». *Journal für entwicklungspolitik*, 32(1/2), p. 42-63.
- Çavuşoğlu, E & Strutz, J. (2019). « From Kayabası to Kayasehir – A City Grows “Out in the Sticks». In : Güney, K. M., et al. (dir.), *Massive suburbanization:(re) building the global periphery*. University of Toronto Press, p. 165-180.
- Çavuşoğlu, E. & Strutz J. (2014). « Producing Force and Consent: Urban Transformation and Corporatism in Turkey ». *City*, 18(2), p. 134-148.
- Çelik, K. (2009). « Hazine Taşınmazlarının Değerlemesi ve Türkiye Ekonomisine Etkilerinin İrdelenmesi », [« Évaluation des biens immobiliers du Trésor et de leurs impacts sur l'économie turque »]. *Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, p. 11-15.
- Çelik, Ö. (2021). « The roles of the state in the financialisation of housing in Turkey ». *Housing Studies*, p. 1-21.
- Cengiz, S., Atmış, E. & Görmüş, S (2019). « The impact of economic growth oriented development policies on landscape changes in Istanbul ». *Land Use Policy*, 87, article 104086.
- Ceritoğlu, E. (2017). « Home-ownership, housing Demand and Household Wealth Distribution in Turkey ». Banque Centrale de Turquie, Working paper.
- Choplin, A. & Denis, E. (2016). « Le droit au sol dans les villes du Sud. Politiques de régularisation et propriété foncière dans les quartiers populaires ». *Métropolitiques*.
- Christophers, B. (2018). *The new enclosure: The appropriation of public land in neoliberal Britain*. Verso Books.
- Çinar, C. (2014). « Marketing strategies in the Istanbul housing market ». *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 7(4), p. 489-505.

- Çizakça, M. (2000). *A history of philanthropic foundations: The Islamic world from the seventh century to the present*. Istanbul: Boğaziçi University Press.
- Çizakça, M. (2016). « History of awqaf in the ottoman empire and the turkish republic ». Working Paper.
- Collectif Champ Libre. (2018). « Quelle place pour la théorie dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme en France ? ». *Environnement urbain*, 13.
- Coloos, B. (2013). « Politique de l'offre, politique de la demande ? ». *Politique du logement*.
- Comby, J. & Renard, V. (1996). *Les politiques foncières*. PUF.
- Comby, J. (2010). « Les six marchés fonciers : une approche des logiques de formation de la valeur ». *Base dph*.
- Comby, J. (2015). « L'impact des politiques sur la valeur dans les six marchés fonciers ». *La revue foncière n°8*, p. 33-36.
- Coşkun, Y. (2016). « Housing Finance in Turkey over the Last 25 Years: Good, Bad or Ugly? ». *Milestones in European Housing Finance*, p. 393-411.
- Coşkun, Y., Seven, U., Ertugrul, H. M. & Alp, A. (2020). « Housing price dynamics and bubble risk: the case of Turkey ». *Housing Studies*, 35(1), p. 50-86.
- Coşkun, Y. & Pitros, C. (2022). « Is there a bubbly euphoria in the Turkish housing market? ». *Journal of Housing and the Built Environment*, 37.
- Coşkun, S. S. (2023). « Le BTP, un acteur clé du système politique d'Erdoğan ». *Conflicts, revue de Géopolitique*.
- Coy, M. & Pöhler, M. (2002). « Gated communities in Latin American megacities: case studies in Brazil and Argentina ». *Environment and Planning B: Planning and design*, 29(3), p. 355-370.
- Crosthwaite, D. (2000). « The global construction market: a cross-sectional analysis ». *Construction Management and Economics*, 18(5), p. 619-627.
- Curry, B. (2012). Federal government gets in on condo action with overhaul of Ottawa neighbourhood. *Globe and Mail*.
- De Soto, H. (2005). *Le mystère du capital*. Flammarion, Paris.
- Deboulet, A. (1991). « La diversification des filières de promotion foncière et immobilière au Caire ». *Revue Tiers Monde*, p.115-133
- Delacroix, H., Tambuté, C. L., Berson, C., Courcoux, P., Mathieu, M. & Soulard, P. (1967). « 4000 Lojmanlık "Courneuve" İkamet Sitesi », [« Le quartier résidence de la cité des 4 000 à la Courneuve »]. *Mimarlık*, n°46, p. 38-30
- Demaizière, F. & Narcy-Combes, J. P. (2007). « Du positionnement épistémologique aux données de terrain ». *Les cahiers de l'Acedle*, 4, p. 1-20.
- Demiralp, S., Demiralp, S. & Gümüş, İ. (2016). « The state of property development in Turkey: facts and comparisons ». *New Perspectives on Turkey*, 55, p. 85-106.
- Demirci, S. (2005). « Collection of avâriz and nüzul Levies in the Ottoman Empire: A Case Study of the Province of Karaman, 1620-1700 ». *Belleten*, p. 897-912.
- Denis, E. (2011). « La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes ». *Revue Tiers Monde* (n°206), p. 139-158.
- Der Krabben, E. V. & Needham, B. (2008). « Land Readjustment for Value Capturing: a New Planning Tool for Urban Redevelopment ». *Town Planning Review*, 79(6), p. 651-672.

- Dino, A. (1964). « Perspectives d'une réforme agraire en Turquie ». *Tiers-Monde*, tome 5, n°18, 1964. p. 297–312.
- Doğru, H. E. (2016). *The 'Benevolent Hand' of the Turkish State: Mass Housing Administration, State Restructuring and Capital Accumulation in Turkey*. Thèse de doctorat, Université York Toronto.
- Doğru, H. E. (2021). *Çılgın Projelerin Ötesinde: TOKİ, Devlet ve Sermaye* (Vol. 3014). İletişim Yayınları.
- Dormois, R. (2008). « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion ». *Métropoles*, (4).
- Dorransoro, G. & Gourisse, B. (2015). « L'armée turque en politique : Autonomie institutionnelle, formation de coalitions sociales et production des crises ». *Revue française de science politique*, 65, p. 609-631.
- Duran, H. E. & Özdoğan, H. (2020). « Asymmetries across regional housing markets in Turkey ». *The Journal of Economic Asymmetries*, 22.
- Durdağ, M. (2021). *Kanal İstanbul projesinin fizibilite etüdü: ilgili mevzuata göre bu proje fizibil mi (yapılabilir mi)*. Anka Enstitüsü.
- Durmaz, N. (2018). « The Real Function of the « Disaster Law » in the Urban Development of Istanbul ». *Alternatif Politika*, Special Issue (May), p. 31-32.
- Eidelman, G. (2016). « Rethinking public land ownership and urban development: A Canadian perspective ». *Cities*, 55, p. 122-126.
- Eidelman, G. (2018). « Failure when fragmented: Public land ownership and waterfront redevelopment in Chicago, Vancouver, and Toronto ». *Urban Affairs Review*, 54(4), p. 697-731.
- Eraydin, A. (2011). « The outcome of neoliberal policies on Istanbul metropolitan area: What neoliberal planning stands for? ». In : Taşan-Kok, T. & Beaten, F (dir.), *Contradictions of neoliberal planning: cities, policies, and politics*. Dordrecht, Springer, p. 61–68.
- Eraydin, A. & Taşan-Kok, T. (2014). « State response to contemporary urban movements in Turkey: A critical overview of state entrepreneurialism and authoritarian interventions ». *Antipode*, 46(1), p. 110-129.
- Erdem, R. & Meshur, M. C. (2009). « Problems of land readjustment process in Turkey ». *Scientific Research and Essays*, 4(8), p. 720-727.
- Erdentuğ, A. & Burçak, B. (1998). « Political tuning in Ankara, a capital, as reflected in its urban symbols and images ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(4), p. 589-601.
- Erdi, Gülçin. (2017). « L'urbanisation néolibérale et conservatrice au prisme de l'autoritarisme en Turquie ». *Mouvements*, 2(90), p. 54-61.
- Erdi, Gülçin. (2020). « Le passé et le présent des politiques d'urbanisation et de logement en Turquie ». *NAQD*, vol. 38-39, no. 1-2, p. 51-64.
- Erie, S. P. (2004). *Globalizing LA: Trade, infrastructure, and regional development*. Stanford University Press.
- Erman, T. (2001). « The Politics of Squatter (gecekondu) Studies in Turkey: The Changing representation of rural migrants in the Academic Discours ». *Urban studies*, 2001, vol.38, n°7, p. 983-1002.
- Erol, I. (2015). « Türkiye'de konut balonu var mı? konut sektörü kapitalizasyon oranları analizi », [« Y a-t-il une bulle immobilière en Turquie ? analyse des taux de capitalisation du secteur immobilier »]. In : Özçelik, E. & Taymaz, E. (dir.), *Türkiye Ekonomisinin Dünü, Bugünü Yarını*,

- [L'économie turque d'hier, d'aujourd'hui et demain]. Yakup Kepenek'e ve Oktar Türel'e Armağan, İmge Kitabevi Yayınları, p. 323–344.
- Erol, I. & Patel, K. (2004). « Housing policy and mortgage finance in Turkey during the late 1990s inflationary period ». *International Real Estate Review*, 7(1), p. 98-120.
- Erol, I. & Tirtiroğlu, D. (2011). « Concentrated ownership, no dividend payout requirement and capital structure of REITs: Evidence from Turkey ». *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 43(1-2), p. 174-204.
- Esquenazi, J. P. (2013). « Pouvoir des séries télévisées ». *Communications*, 32(1).
- Evered, K. T. (2008). « Symbolizing a modern Anatolia: Ankara as capital in Turkey's early republican landscape ». *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 28(2), p. 326-341.
- Fainstein, S. (2012). « Land Value Capture and Justice ». In : Ingram, G. K. & Hong, Y. H. (dir.), *Value capture and land policies*. Lincoln Institute of Land Policy, p. 21-40.
- Feiock, R. C., Tavares, A. F. & Lubell, M. (2008). « Policy instrument choices for growth management and land use regulation ». *Policy Studies Journal*, 36(3), p. 461-480.
- Feroz, A. (2002). *The making of modern Turkey*. Routledge.
- Fleury, A. (2010). « Istanbul, de la mégapole à la métropole mondiale ». *Géocofluence*.
- Gabor, D. & Kohl, S. (2022). « "My Home is an Asset Class": The Financialization of Housing in Europe ». Rapport commandé par le groupe écologiste au Parlement européen.
- Gagnon, Y. C. (2005). *L'étude de cas comme méthode de recherche : guide de réalisation*. PUQ.
- Gatteschi, D. (1867). « Des lois sur la propriété foncière dans l'Empire Ottoman et particulièrement en Égypte ». *Revue historique de droit français et étranger (1855-1869)*, 13, p.436-476.
- Geniş, Ş. (2007). « Producing elite localities: The rise of gated communities in Istanbul ». *Urban studies*, 44(4), p. 771-798.
- George, H. (1879). *Progress and poverty: An enquiry into the cause of industrial depressions, and of increase of want with increase of wealth. The Remedy*. K. Paul, Trench & Company.
- Georgeon, F. (1988). « La montée du nationalisme turc dans l'État ottoman (1908-1914). Bilan et perspectives ». In : *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n°50. Turquie, la croisée des chemins. p. 30-44
- Geray, C. (1991). « Konut ve Arsa Üretiminde Belediyeler », [« les municipalités et production foncière et de logement »]. *İller ve Belediyeler Dergisi*, (547), p. 257-263.
- Gerber, H. (1983). « The Waqf Institution in Early Ottoman Edirne ». *Asian and African Studies*, 17, p.29-45.
- Ginden, R. (1993). « The name game ». *Cheers*, p. 59-62.
- Giray, C. (2010). *Arazi geliştirme sürecinde kamu-özel sektör ortaklıkları: Arsa satışı karşılığı hasılat paylaşımı yöntemi, [Développement foncier et partenariat public-privé : la méthode du partage des revenus en échange de la vente du foncier]*. Mémoire de Master, Université Technique d'Istanbul.
- Glaeser, E. & Ward, B. (2009). « The causes and consequences of land use regulation: evidence from greater Boston ». *Journal of Urban Economics*, 65(3), p. 265–278.
- Glaeser, E., Gyourko, J. & Saiz, A. (2008). « Housing supply and housing bubbles ». *Journal of urban Economics*, 64(2), p. 198-217.
- Glasze, G. & Alkhayyal, A. (2002). « Gated housing estates in the Arab world: case studies in Lebanon and Riyadh, Saudi Arabia ». *Environment and Planning*, 29(3), p. 321–336.

- Gökburun, İ. (2017). « Istanbul'da Nüfusun Gelişimi Ve İlçelere Dağılımı (1950-2015) », [« Évolution de la population à Istanbul et répartition dans les districts »]. *The Journal of Anatolian Cultural Research (JANCR)*, 1(3), p. 91-111.
- Gökçe, B., Acar, F., Ayata, A. & Kasapoğlu, A (1993) *Gecekonduarda Ailelerarası Geleneksel Dayanışmanın Çağdaş Organizasyonlara Dönüşümü*, [Transformation de la solidarité traditionnelle interfamiliale traditionnelle et organisations contemporaines dans les bidonvilles]. Ankara, Başbakanlık Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı.
- Göle, N. (2015). *Musulmans au quotidien. Une enquête européenne sur les controverses autour de l'islam*. Cahiers Libres, La Découverte.
- Gonzalez-Quijano Y. (2011). « L'attraction de la modernité "à la turque" dans le monde arabe à travers les productions audio-visuelles ». In : Schmid, D. (dir.), *La Turquie au Moyen-Orient. Le retour d'une puissance régionale ?* CNRS éditions, p.115-126.
- Gözel, O. (2007). *The Implementation of the Ottoman Land Code of 1858 in Eastern Anatolia*. Thèse de Doctorat, Université du Moyen-Orient.
- Granelle, J. & Vilmin, T. (dir.) (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ADEF.
- Guelton, S. & Navarre, F. (2010). « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux ». *Flux*, (1), p. 34-53.
- Guéno, V. & Guignard, D. (dir.). (2013). *Les acteurs des transformations foncières autour de la Méditerranée au XIXe siècle*. Karthala et la Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme (MMSH).
- Guigou, J. L. (1982). *La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*. Paris, Economica.
- Guironnet, A. & Halbert L. (2014). « The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications ». Working paper, LATTs.
- Guironnet, A. (2016). « Une financiarisation si discrète ? La circulation des standards de la filière d'investissement en immobilier tertiaire dans les politiques de développement urbain du Grand Lyon ». *Métropoles*, (19).
- Güney, K. M. (2019). « Building Northern Istanbul: Mega-Projects, Speculation, And New Suburbs ». In : Murat Güney, K. et al. (dir.), *Massive suburbanization:(re) building the global periphery*. University of Toronto Press, p. 180-200.
- Gürakar, E. C. & Bircan, T. (2016). « Political connections and public procurement in Turkey: evidence from construction work contracts ». *Political economy determinants of private sector dynamism in the ERF region. Economic Research Forum*. Working Paper.
- Gürbüz, B. (2001). « Dette publique et investissements privés le cas de la Turquie ». *Économie internationale*, (2), p. 125-142.
- Güven, S. K. & Altan, K. (2013). « Kutuplaş (tir) man'ın yeni mekânları: kapalı siteler », [« Nouveaux lieux de polarisation : les résidences fermées »]. *Folklor/edebiyat*, 19(75), p. 9-36.
- Haila, A. (1988). « Land as a financial asset: the theory of urban rent as a mirror of economic transformation ». *Antipode*, 20(2), p. 79-101.
- Halbert, L. & Attuyer, K. (2016). « Introduction: The financialisation of Urban Production: Conditions, Mediations and Transformations ». *Urban Studies*, 53(7), p. 1347-1361.
- Halbert, L. & Le Goix, R. (2012). « Capital financier et production urbaine ». *Revue Urbanisme*, n°384.
- Hamiloğlu, C. (2022). « Modernity and Leisure: The Construction of Florya Beach in Istanbul (1935-1960) ». *Journal of Urban History*, 48(6), p. 1261-1280.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), p.1243-1248.

- Harvey, D. (1978). Environnement construit et création de l'espace dans la société capitaliste. *L'Espace géographique*, 7(4), p.300-301.
- Harvey, D. (2004a). « L'urbanisation du capital ». *Actuel Marx*, (1), p. 41-70.
- Harvey, D. (2004b). « Réinventer la géographie ». *Actuel Marx*, (1), p. 15-39.
- Harvey, D. (2011). *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistance*, Éditions Amsterdam.
- Harvey, D. (2012). *Pour lire Le Capital*. Paris, La ville brûle.
- Harvey, D. (2014). *Brève Histoire du néolibéralisme*. Paris, Les Prairies ordinaires, collection Penser/Croiser.
- Hendricks, A., Auzins, A. & Maliene, V. (2022). « Terminology and Concept Clarification ». In Halleux, J. M. et al. (dir.), *Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe*. Vdf Hochschulverlag AG. p. 17-24.
- Hendricks, A., Kalbro, T., Llorente, M., Vilmin, T. & Weitkamp, A. (2017). « Public Value Capture of Increasing Property Values—What are “Unearned Increments” ». In : Hepperle, E., et al. *Land Ownership and Land Use Development*. Vdf Hochschulverlag, p.257-281.
- Hénin, P. Y. & Insel, A. (2021). *La Chine et les populismes occidentaux. Deux faces du National-Capitalisme Autoritaire*. Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne.
- Heper, M. (1977). *Gecekondu Policy in Turkey*. Publication 146. Université du Bosphore d'Istanbul.
- Hervet, F. (2013). *La conquête du nord d'Istanbul. Le projet du troisième pont sur le Bosphore*. Mémoire de Master 1. Institut d'Urbanisme de Paris.
- Hervet, F. (2014). *Les effets de la suppression du COS sur la densification des villes : quels fonciers pour y parvenir ? Focus sur le territoire de Paris et de sa première couronne*. Mémoire de Master 2. École d'Urbanisme de Paris.
- Himam, D. & Pasin, B. (2011). « Designing a national uniform(ity): the culture of Sümerbank within the context of the Turkish Nation-State Project ». *Journal of Design History*, 24(2), p. 157-170.
- Huriot, J.M. (1997). *La théorie économique et l'espace : une réconciliation*. Rapport de recherche. Laboratoire d'analyse et de techniques économiques (LATEC).
- Ihlanfeldt, K. R. (2007). « The effect of land use regulation on housing and land prices ». *Journal of urban economics*, 61(3), p. 420-435.
- İnal, Çekiç T. & Gezici, F. (2009). « Gated-Communities Leading the Development on the Periphery of Istanbul Metropolitan Area ». *ITU A/Z*, 6(2), p. 73-97.
- Ingram, G. K. & Hong, Y. H. (2019). « Value Capture Land Policies ». Lincoln Institute of Land Policy.
- İnkaya, Y. (1972). « Türkiye'de Cumhuriyet Devrinin Başından Günümüze Kadar Konut Sorunu », [« Le problème du logement en Turquie du début de l'ère républicaine à nos jours »]. *Mimarlık Dergisi*, n°107, p. 50-63.
- Insel, A. (2017). *La nouvelle Turquie d'Erdoğan. Du rêve démocratique à la dérive autoritaire*. La Découverte, 208p.
- İskenderoğlu, O. & Akdag, S. (2019). « Türkiye'de Reel Konut Fiyatlarında Balonların Varlığı Üzerine Uygulamalı Bir Analiz », [« Le prix réel du logement en Turquie et une analyse sur l'existence d'une bulle »]. *Business and Economics Research Journal*, 10(5), p. 1085–1093.
- İslamoğlu-İnan, H. (1988). « Les Paysans, le marché et l'État en Anatolie au XVIe siècle ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 5(43), p. 1025-1043.

- İslamoğlu-İnan, H. (2000). « Property as a contested domain: A reevaluation of the Ottoman Land Code of 1858 ». *New perspectives on property and land in the Middle East*, p. 3-61.
- Jaeger, W. & Plantinga, A. (2007). *How have land-use regulations affected property values in Oregon?* Special Report 1077. Oregon State University.
- Jäger, J. (2003). « The urban land rent: a regulationist perspective ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2), p. 233-249.
- Jobert, A. (1998). « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général ». *Politix*, 11(42), p. 67-92.
- Kahraman, T. (2023). *Adaleti Belerken: Deprem, Siyaset. Kent*. Éditions Çavdar.
- Kan-Balivet, B. (2013). « La mobilisation du foncier public en faveur du logement ». *Droit et Ville*, 75(1), p. 173-185.
- Kansu, A. (2012). « Jansen'in Ankarası için Örnek bir 'Bahçe Şehir'ya da Siedlung: 'Bahçeli Evler Yapı Kooperatifi,' 1934-1939 », [« Une « cité-jardin » à Ankara ou l'exemple de Siedlung pour Jensen : la coopérative de logement Bahçeli Evler »]. *İcad Edilmiş Şehir Ankara*, p.125-144.
- Karaman, H. (à venir). *Le parc municipal sous influence de l'AKP dans l'Istanbul contemporaine (2004-2019)*. Thèse de doctorat, EHESS.
- Karaömerlioğlu, M. A. (1998). « The People's Houses and the Cult of the Peasant in Turkey ». *Middle Eastern Studies*, 34(4), p. 67-91.
- Karaömerlioğlu, M. A. (2000). « Elite perceptions of land reform in early republican Turkey ». *The Journal of Peasant Studies*, 27(3), p. 115-141.
- Karasu, M. A. (2005). « Türkiye'de konut sorununun çözümünde farklı bir yaklaşım; belediye-toplu konut idaresi-konut kooperatifleri işbirliği modeli », [« Une autre approche pour le problème du logement en Turquie : le modèle de coopération TOKİ-municipalité-coopératives de logement »]. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, p. 56-87.
- Karasu, M. A. (2011). « Özelleştirme idaresi'nin planlama yetkileri », [« Pouvoirs de planification de l'administration de la privatisation »]. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 20(2), p. 27-51.
- Karatepe, İ. D. (2016). « The State, Islamists, Discourses, and Bourgeoisie: The Construction Industry in Turkey ». *Research and Policy on Turkey*, 1(1), p. 46-62.
- Kauko, T. (2006). « Expressions of housing consumer preferences: proposition for a research agenda ». *Housing, Theory and Society*, 23(2), p. 92-108.
- Keleş, R. (2000). « Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı », [« Le concept de bien public dans le contexte de valorisation urbaine et environnementale »]. *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, p. 1-14.
- Keleş, R., Mengi, A. & Çınar, T. (2017). « The Endless Land Use Changes in Ankara: The Story of Atatürk Forestry Farm ». In : Hepperle, E. et al. (dir.), *Opportunities and constraints of land management in local and regional development: Integrated knowledge, factors and trade-offs*. vdf Hochschulverlag AG, p. 175-180.
- Kennedy, L. (2015). « The politics and changing paradigm of megaproject development in metropolitan cities ». *Habitat International*, 45, p. 163-168.
- Keskin, B. (2008). « Hedonic Analysis of Price in the Istanbul Housing Market ». *International Journal of Strategic Property Management*, 12(2), p. 125-138.
- Kezer, Z. (2016). *Building modern Turkey: state, space, and ideology in the early republic*. University of Pittsburgh Press.

- Kim, C. (2017). « Locating creative city policy in East Asia: neoliberalism, developmental state and assemblage of East Asian cities ». *International Journal of Cultural Policy*, 23(3), p. 312-330.
- Kim, M. (2020). « Upzoning and value capture: How US local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments ». *Land Use Policy*, 95, 104624.
- Kjellström, S. B. (1990). *The Financial Markets in Turkey*. World Bank, EMENA Internal Discussion Paper.
- Köktürk, E. & Köktürk, E. (2007). « Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı », [« Les bases juridiques du remembrement foncier »]. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 70, p. 260-283.
- Köroğlu, A. (2016). « Gayrimenkul Sertifikasi Modeli ve Türkiye’de Uygulanabilirliği », [« Le modèle de certification immobilière et son application en Turquie »]. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 2(1), p. 25-42.
- Kurtuluş, H. (1999). *The Roles of Çiftliks on the Formation of the Metropolitan Fring in the Expansion of Istanbul Metropolitan Area*. Thèse de Doctorat, Université du Moyen-Orient d’Ankara.
- Kurtuluş, H. (2005a). « İstanbul’da Kapalı Yerleşmeler: Beykoz Konakları Örneği », [« Les colonies fermées d’Istanbul : l’exemples des villas de Beykoz »]. In : Kurtuluş, H. (dir.), *İstanbul’da Kentsel Ayırışma/ Mekansal Dönüşümde Farklı Boyutlar*. İstanbul: Bağlam yayınları, p. 161-186.
- Kurtuluş, H. (2005b). « Bir Ütopya Olarak Bahçeşehir », [« Bahçeşehir : une utopie »]. In : Kurtuluş, H. (dir.), *İstanbul’da Kentsel Ayırışma/ Mekansal Dönüşümde Farklı Boyutlar*. İstanbul: Bağlam yayınları, p. 77-126.
- Kurtuluş, H. (2011). « Gated Communities As A Representation of New Upper and Middle Classes in Istanbul ». *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 44, p.49-65.
- Kuyucu, T. (2014). « Law, Property and Ambiguity: The Uses and Abuses of Legal Ambiguity in Remaking Istanbul's Informal Settlements ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), p. 609-627.
- Kuyucu, T. (2017). « Two Crises, Two Trajectories: The impact of the 2001 and 2008 Economic Crises on Urban Governance in Turkey ». In : Adaman, F., et al. (dir.), *Neoliberal Turkey and its Discontents. Economic Policy and the Environment under Erdoğan*. I.B Tauris & Co Ltd, p. 44-74.
- Kuyucu, T. & Ünsal, Ö. (2010). « Urban Transformation as State-led Property Transfer: An Analysis of Two Cases of Urban Renewal in Istanbul ». *Urban Studies*, 47, p. 1479-1499.
- Labbé, D. & Musil, C. (2017). « Les « nouvelles zones urbaines » de Hanoi (Vietnam) : dynamiques spatiales et en eux territoriaux ». *Mappemonde*.
- Lascoumes, P. & Le Bourhis, J. P. (1998). « Le bien commun comme construit territorial. Identités d’action et procédures ». *Politix*, (3), p. 37-66.
- Lee, D. (1997). « Interviewing men: Vulnerabilities and dilemmas ». *Women's Studies International Forum*, 20(4), p. 553-564.
- Lefebvre, H. (2000). *La production de l’espace*. Paris : Anthropos, 4^e éditions.
- Lelubre, M. (2013). « La posture du chercheur, un engagement individuel et sociétal ». *Recherches qualitatives*, p. 15-28.
- Lemarchand, G. (2008). « Éléments de la crise de l’Empire ottoman sous Selim III (1789-1807) ». *Annales historiques de la Révolution française*, n°329.
- Levasseur, S. (2013). « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l’immobilier ». *Revue de l’OFCE*, (2), p. 365-394.
- Levitin, A. J. & Wachter, S. M. (2011). « Explaining the housing bubble ». *Geo. LJ*, 100, 1177.

- Li, L. H. & Li X. (2007). « Land Readjustment: an Innovative Urban Experiment in China ». *Urban Studies*, 44(1), p. 81-98.
- Lin T. C. (2005). « Land Assembly in a Fragmented Land Market Through Land Readjustment ». *Land Use Policy*, 22(2), p. 95-102.
- Locke, J. (2007). « Second Treatise on Government ». In : Sandel, M. J. (dir.), *Justice: A Reader*. Oxford University Press, p. 87-126.
- Logan, J & Molotch, H. (1987). *Urban Fortunes*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lojkine, J. (1972) « Contribution à une théorie marxiste de l'urbanisation capitaliste ». *Cahiers internationaux de sociologie*, 52, p. 123-146.
- Lord, A., Burgess, G., Gu, Y. & Dunning, R. (2019). « Virtuous or vicious circles? Exploring the behavioural connections between developer contributions and path dependence: Evidence from England ». *Geoforum*, 106, p. 244-252.
- Lorrain, D. (2017). « Gouverner la grande ville : réseaux et institutions ». In : Lorrain, D. (dir.), *Métropoles en Méditerranée, gouverner par les rentes*. Presses de Sciences Po, p. 7-60.
- Lorrain, D. & Verdeil E. (2017). « Conclusion. Que gouvernent les grandes métropoles ? ». In : Lorrain, D. (dir.), *Métropoles en Méditerranée, gouverner par les rentes*. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 257-315.
- Lorrain, D. (2013). « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21ème siècle ». *EspacesTemps*.
- Manuel, C. (1977). *The Urban Question: A Marxist Approach*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Marschall, M., Aydoğan, A. & Bulut, A. (2016). « Does Housing Create Votes? Explaining the Electoral Success of the AKP in Turkey ». *Electoral Studies*, 42, p. 201-212.
- Marshall, A. (2013). *Principles of Economics*. Palgrave Classics in Economics, 8ème édition.
- Massicard, E. (2014). « Une décennie de pouvoir AKP en Turquie : vers une reconfiguration des modes de gouvernement ? ». *Centre d'études et de recherches internationales*.
- McKee, L. & O'Brien, M. (1983). « Interviewing men: Taking gender seriously ». In : Gamarnikow, E., et al. (dir.), *The public and the private*. London: Heinemann, p. 147-161.
- Medda, F. (2012). « Land value capture finance for transport accessibility: a review ». *Journal of Transport Geography*, 25, p. 154-161.
- Meltem, A.I. (2015). *The Agency of Words and Images in the Transformation of Istanbul: The Case of Ayazma*. University of California, Los Angeles.
- Michel, A., Denis, É. & Gonçalves R. S. (2011/2). « Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement ». *Revue Tiers Monde*, (2), p. 7-20.
- Milkova, F. (1968). « Les caractères de la propriété foncière dans les possessions balkaniques de l'Empire ottoman au XIXe siècle ». *Revue historique de droit français et étranger*, 46, p. 648-653.
- Mill, J. S. (1884). *Principles of political economy* (Vol. 3). People's Edition. London: Longmans, Green, and Co.
- Mingye, L. I. (2015). En Chine, le financement du logement social par la péréquation des plus-values foncières, *La revue foncière*, n°5, p. 39-45.
- Mohsin, M. et al. (2016a). « Development and Administration of the Institution of Waqf (Past and Present) ». In : Mohsin, M. et al. (dir.), *Financing the Development of Old Waqf Properties*. Palgrave Macmillan, New York, p. 13-20.

- Mohsin, M. et al. (2016a). « The role of waqf in modern economic development ». In : Mohsin, M., et al. (dir.), *Financing the Development of Old Waqf Properties*. Palgrave Macmillan, New York, p. 21-35.
- Molotch, H. (1976). « The city as a growth machine: Toward a political economy of place ». *American journal of sociology*, 82(2), p. 309-332.
- Molotch, H. & Vicari, S. (1988). « Three ways to build: the development process in the United States, Japan, and Italy ». *Urban Affairs Quarterly*, 24(2), p. 188-214.
- Montabone, B., & Morvan, Y. (2011). « Istanbul : la carte du troisième pont sur le Bosphore ». *EspacesTemps.net*.
- Morange, M., Folio, F., Peyroux, E., & Vivet, J. (2012). « The spread of a transnational model: ‘gated communities’ in three Southern African cities (Cape Town, Maputo and Windhoek) ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), p. 890-914.
- Morvan, Y. (2011). « Kanal Istanbul : un “projet fou” au service d’ambitions politiques ». *Métropolitiques*.
- Morvan, Y. (2013). « L’aménagement du grand Istanbul : entre ambition géopolitique mondiale et enjeux fonciers locaux. Le troisième pont sur le Bosphore ». *Hérodote*, 48(1), p. 197-210.
- Morvan, Y. & Logie, S. (2014). *Istanbul 2023*, Editions B2.
- Motte, A. (1994). « Innovation in development plan-making in France 1967–1993 ». In : Healey, P. (Dir.), *Trends in Development-Plan Making in European Planning Systems*. University of Newcastle upon Tyne, Department of Town and Country Planning, p. 90–103.
- Mouton, M., Deraëve, S., Guelton, S., & Poinso, P. (2023). « Negotiated windfalls: Mapping how public actors pursue and share land-value capture in Nanterre-la-Folie, France ». *Land Use Policy*, 131, 106704.
- Muñoz-Gielen D. (2014). « Urban Governance, Property Rights, Land Readjustment and Public Value Capturing ». *European Urban and Regional Studies*, 21(1), p. 60-78.
- Muñoz-Gielen, D. & Tasan-Kok, T. (2010). « Flexibility in planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands ». *European Planning Studies*, 18(7), p. 1097-1131.
- Musil C., Labbé D. & Jacques O. (2019) « Les zones urbaines « fantômes » de Hanoi (Vietnam). Éclairage sur le (dys)fonctionnement d’un marché immobilier émergent ». *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Nappi-Choulet, I. (2013). « La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008 ». *Revue d’économie financière*, (2), p. 189-206.
- Needham, B. (2007). « Final Comment: Land-use Planning and the Paw ». *Planning Theory*, 6(2), p. 183-189.
- Ofori, G. (2003). “Frameworks for analyzing international construction”. *Construction management and economics*, 21(4), p. 379–391.
- Oğuz, S. (2009). The response of the Turkish state to the 2008 crisis: A further step towards neoliberal authoritarian statism. *International Research Workshop in Political Economy, “The Crisis, Interdisciplinarity and Alternatives*. Working paper.
- Oktay, S. (1947). « Küçük Bir Ev Yaratmak Yazar(lar) », [« Construire une Tiny House »]. *Arkitekt*, p. 207-210.
- Öncü, A. (1988). « The Politics of the Urban Land Market in Turkey: 1950–1980 ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 12(1), p. 38-64.

- Öniş, Z. & Şenses, F. (2009). « The new phase of neo-liberal restructuring in Turkey: an overview ». *Turkey and the Global Economy*, p. 13-22.
- Öniş, Z., & Özmucur, S. (1991). *Capital Flows and the External Financing of Turkey's Imports*. Special Series on Mixed Credits, in Collaboration with ICEPS, OCDE, n°36.
- Oral, M. (2020). *Gelir paylaşımli inşaat sözleşmesi*, [Le contrat de construction du partage des recettes]. Mémoire de Master, Université de Başkent, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Orhangazi, Ö., & Yeldan, A. E. (2021). « The re-making of the Turkish crisis ». *Development and change*, 52(3), p. 460-503.
- Özalp, S., & Erkut, G. (2016). « Kamu yararı perspektifinden İstanbul'da kentsel müdahaleler ». *Planlama Dergisi*, 26(3), p. 234-250.
- Özer, B. (1965). « Fransız Sosyal Konut Heyetinin Temasları ve Sonuçlar », [« Délégation française sur le logement social et résultats »]. *Mimarlık Dergisi*, n°17, p.12-15.
- Özkan, F., Özkan, O. & Gündüz, M. (2012). « Causal Relationship between Construction Investment Policy and Economic Growth in Turkey ». *Technological Forecasting and Social Change*, 79(2), p. 362-370.
- Özkan, H. A. & Türk, S. S. (2016). « Emergence, formation and outcomes of flexibility in Turkish planning practice ». *International Development Planning Review*, 38(1), p. 25-53.
- Öztürk, M. & Batum, T. P. (2019). « How Housing Brands Use Social Media in Their Marketing Communications?: A Content Analysis ». *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 17(33), p. 111-135.
- Öztürk, N. (1995). « Elmalılı M. Hamdi Yazır Gözüyle Vakıflar », [« Les fondations vues par Elmalılı M. Hamdi Yazır »]. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- Paker, H. (2017). « The politics of serving and neoliberal developmentalism: the megaprojects of the AKP as tools of hegemony building ». In : Adaman F., et al. (dir.) *Neoliberal Turkey and its Discontents. Economic Policy and the Environment under Erdoğan*. I.B Tauris & Co Ltd, p. 103-119.
- Paris, J. (2013). « Succès et déboires des séries télévisées turques à l'international. Une influence remise en question. ». *Hérodote*, 148(1), p. 156-170.
- Parizeau, M. H. & Kash, S. (2001). *Pluralisme, modernité et monde arabe : politique, droits de l'homme et bioéthique*. Presses Université Laval.
- Peck, J., Theodore, N. & Brenner, N. (2013). « Neoliberal Urbanism Redux? ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), p. 1091-1099.
- Pérouse, J. F. (2017a). « İstanbul : étalement, diffraction de la rente et gouvernement passif ». In Lorrain, D. (dir.), *Métropoles en Méditerranée, gouverner par les rentes*. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 207-255.
- Pérouse, J. F. (1992) « Les déboires de la coopérative de construction "Küçükkevler" à Ankara (1937-1940) ». *Anatolia moderna - Yeni anadolu*, Tome 3, 1992. p. 229-235.
- Pérouse, J. F. (2003). « La sournoise émergence des cités dites sécurisées en Turquie : le cas de l'arrondissement de Beykoz (Istanbul) ». *Geographica Helvetica*, 58(4), p. 340-350.
- Pérouse, J. F. (2004). « Les tribulations du terme gecekondu (1947-2004) : une lente perte de substance. Pour une clarification terminologique ». *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, (1).
- Pérouse, J. F. (2005). « Ayazma (Istanbul) : une zone sans nom, entre stigmatisations communes et divisions internes ». In : Arnaud J. L. (dir.), *L'urbain dans le monde musulman de Méditerranée*, Tunis, Institut de recherche sur le Maghreb contemporain.

- Pérouse, J. F. (2013). « L'État sans le Public : quelques conjectures à propos de l'Administration du logement collectif (TOKI) ». In : Marc A., et al. (dir.), *L'art de l'État en Turquie. Arrangement de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, p. 173-194.
- Pérouse, J. F. (2014). « Başakşehir (Istanbul), la "ville-épi": de la marge urbaine épiphénomène au modèle urbain hégémonique ». In : Semmoud, N., et al. (dir.), *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*. Collection « Villes et Territoires ». Presses Universitaires François-Rabelais, p. 83-104.
- Pérouse, J. F. (2017b). *Istanbul planète : La ville-monde du XXIe siècle*. Cahiers Libres, La Découverte.
- Pérouse, J. F. (2023). « De l'Empire à Erdoğan, la conception turque de l'aménagement du territoire ». In : *TACÉ, Istanbul hors limite*, numéro de janvier.
- Pérouse, J. F., Fautas, A. & Hervet, F. (2020). « Le nouvel Istanbul : dimensions, dynamiques et vulnérabilités ». *Revue Historiens & Géographes*, n° 450, p. 62-70.
- Persyn, N. (2015). « La maîtrise des plus-values dans les politiques foncières locales ». *La revue foncière* n°8, p. 29-32.
- Persyn, N. (2017). « Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes ». *Métropoles*, (20).
- Peterson, G. E. (2009). *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development and World Bank.
- Petit, C. (2011). « Engagement militant et politisation des mobilisations au sein des oppositions urbaines à Istanbul ». *EchoGéo*, (16).
- Peyroux, E. & Sanjuan, T. (2016). « Stratégies de villes et « modèles » urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes. Introduction ». *EchoGéo*, (36).
- Pierre, A. (2011). *Développement de nouveaux quartiers urbains issus de la décentralisation en périphérie d'Istanbul*. Mémoire de Master 2. Paris IV Sorbonne, Institut de Géographie.
- Pinson, G. (2005). « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et "détour" italien ». *Les idéologies émergentes des politiques territoriales, Sciences de la société*, n°65, 2005, p. 28-51.
- Ponci, J. (2022). La plus-value chez Marx, une notion qui garde toute son actualité. *Le Regard Libre*, 81, p. 28-30.
- Pouvreau, A. (2015). « L'évolution du rôle de l'institution militaire en Turquie (2003-2015) ». *Tribune*, n°648.
- Quigley, J. M., Raphael, S. & Rosenthal, L. A. (2008). « Measuring Land-Use Regulations and Their Effects in the Housing Market ». *Berkeley Program on Housing and Urban Policy*, p. 271-307.
- Rappas, A. (2017). « Propriété et souverainetés impériale et nationale dans la Méditerranée orientale de l'entre-deux-guerres ». *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, (3), p. 64-89.
- Renard, V. (2004). « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers ». In : Prager, J. C. (dir.), *Villes et Economie*. La Documentation française, Paris, p. 96-108.
- Renard, V. (2008a). « Offrir du foncier ». *Revue Annales des Mines-Responsabilité et environnement* (4), p. 44-49.
- Renard, V. (2008b). « La ville saisie par la finance ». *Le débat*, (1), p. 106-117.
- Renard, V. (2009). « Coût du logement : la question du foncier ». *Information sociale* 5(155), p. 48-57.
- Ricardo, D. (1847). *Essai sur l'influence des bas prix du blé sur les profits du capital*. Éditions 1988 Economica.

- Rivolin, U. J. (2008). « Conforming and performing planning systems in Europe: an unbearable Cohabitation ». *Planning, Practice and Research*, 23(2), p. 167–86.
- Rooney, J.A. (1995). « Branding: a trend for today and tomorrow ». *Journal of Product & Brand Management*, 4(4), p. 48-55.
- Roux, J. (2017). « Le foncier : un terrain lourd, inégal et instable ». *Tous Urbains*, n°18, p. 38-43.
- Ruhi, M. E. (2005a). « Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu », [« processus juridiques de la privatisation en Turquie »]. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(3-4), p. 235-290.
- Ruhi, M. E. (2005b). « The Legal Dimensions of Privatization in Turkey ». *Ataturk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9, 235.
- Saïdi-Sharouz, M. (2018). « Le rôle des séries télévisées turques dans la circulation des modèles urbains et des modes d’habiter en Iran ». *EchoGéo*, (45).
- Saiyasittipanich, K. (2016). « Economic Rents and Betterment Tax: The Case of Condominium Projects Near Sky Train Station in Bangkok ». *Southeast asian journal of economics*, p. 47-79.
- Salenson, I. & Simonneau, C. (2016). « Plus de sécurité foncière grâce aux communs ? ». *Métropolitiques*.
- Saner, A. İ. (2000). *Devletin rantı deniz. İletişim*,
- Saoumi, T. (2017). « Aménager et gouverner Alger ». In : Lorrain, D. (dir.), *Métropoles en Méditerranée, gouverner par les rentes*. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 150-206.
- Sayâr, Z. (1963). *Kontrol dan çıkan Şehir*, [« Une ville hors de contrôle »]. *Arkitekt*, p. 3-4.
- Scalbert-Yücel, C. (2007). « Le peuplement du Kurdistan bouleversé et complexifié : de l’assimilation à la colonisation ». *L’Information géographique*, 71(1), p. 63-86.
- Scherrer, F. (2013). « Le champ de la recherche en urbanisme existe-t-il ? Quelques repères pour la relève ». *Urbia, HS, 1*, p. 225-231.
- Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). « Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis ». *Land economics*, p. 249-262.
- Schmelzkopf, K. (2002). « Incommensurability, land use, and the right to space: Community gardens in New York City ». *Urban Geography*, 23(4), p. 323-343.
- Schmitt, T. (1992). « Gestion de l’environnement, taxe sur le foncier non bâti et modes de faire-valoir ». *Économie rurale*, 208(1), p. 129-135.
- Şenyapılı, T. (1978). *Bütünleşmiş kentli nüfus sorunu*. Orta Doğu Teknik Ankara Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, n°27.
- Serra, L. (2017). « Images de villes, images de chantiers ». *Urbanités*, n°9.
- Serin B. (2016a). « The Promised Territories: The Production of Branded Housing Projects in Contemporary Turkey ». *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, (23).
- Serin, B. (2016b). « A questionable Robin Hood story: branded housing projects and public-led commodification of urban space ». *Research Turkey*, 5(7), p. 6-23.
- Sgard A. (2010). « Le paysage dans l’action publique : du patrimoine au bien commun ». *Revue Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 1(2).
- Shatkin, G. (2017). *Cities for profit: The real estate turn in Asia’s urban politics*. Cornell University Press.

- Shih, M. & Shieh, L. (2020). « Negotiating Density and Financing Public Goods in Vancouver and New Taipei City: A Development Rights Perspective ». *Planning Practice & Research*, 35(4), p. 380-395.
- Slepzoff, N. (1899). « La théorie de la rente foncière de Karl Marx ». *Revue d'économie politique*, p. 245-277.
- Smith, A. (1859). *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (Tome 1). Édition Guillaumin et Cie.
- Smolka, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America*. Policies and Tools for Urban Development, Cambridge, Mass.
- Sönmez, M. (2013). *Kent, Kapital ve Gezi Direnişi, [La ville, le capital et la résistance de Gezi]*. NoteBene Yayınları.
- Steele, W. & Ruming, K. J. (2012). « Flexibility versus certainty: unsettling the land use planning shibboleth in Australia ». *Planning, Practice and Research*, 27(2), p. 155–76.
- Suzuki, H., Cervero, R. & Iuchi, K. (2013). *Transforming Cities With Transit: Transit and Land-use Integration for Sustainable Urban Development*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H. & Tamayose, B. (2015). *Financing Transit-Oriented development with Land values: adapting land value capture to developing countries*. Banque Mondiale.
- Swyngedouw E., Moulaert F. & Rodriguez A. (2002). « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy ». *Antipode*, 34(3), p. 542-577.
- Tansel, C.B. (2019). « Reproducing authoritarian neoliberalism in Turkey: Urban governance and state restructuring in the shadow of executive centralization ». *Globalizations*, 16(3), p. 320-335.
- Tarakçı, S. & Turk, S. S. (2018). « Impact of Planning on Land Value in Urban Renewal Practice: The Case of Istanbul-Fikirtepe ». *FIG Congress Proceedings*, Working Paper.
- Tarakçı, S. & Türk, S. S. (2020). « An Examination of the Use of Plan Notes in Land Value Capture in Urban Renewal Projects in Turkey: The Case of Fikirtepe ». *İdealkent*, 11(31), p. 2006-2033.
- Taşan-Kok, T. (2008). « Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? ». *International Planning Studies*, 13(3), p. 183-195.
- Tekeli, İ. (2012). *Türkiye'de yaşamda ve yazında konutun öyküsü (1923-1980), [Vivre dans un logement en Turquie, histoire et littérature vie]*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (1984). *Bahçeli evlerin öyküsü: bir batı kurumunun yeniden yorumlanması, [L'histoire de cites-jardins : réinterprétation d'une institution occidentale]*. Ankara: Kent Koop Yayınları.
- Tekelioğlu, Y. (1993). « Politiques agricoles et structures agraires en Turquie ». *Cahiers Options Méditerranéennes*, 1(4), p. 67-74.
- Terzibasoglu, Y. (2012). « Cadastre ottomans : l'évaluation fiscale et la question de la valeur dans le cadastre d'Istanbul ». In : Bourillon, F. & Vivier, N. (dir.), *La mesure cadastrale, Estimer la valeur du foncier en Europe aux XIXe et XXe siècles*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 151-176.
- Tezel, Y. (1986). *Cumhuriyet Döneminin ktisadi Tarihi, [Histoire économique de l'ère républicaine]*. Ankara: Yurt.
- Theurillat, T. (2012). « L'ancrage du capital financier dans les villes suisses ». *Revue Urbanisme*, n°384.
- Tixeire, M. (2003). *Bilan critique des politiques de logement social à Istanbul*. Rapport de stage, Observatoire Urbain d'Istanbul, IFEA.

- Tolunay, D. (2015). « Istanbul'daki üçüncü havalimanı çed raporunun değerlendirilmesi », [« rapport ÇED sur l'évaluation du troisième aéroport d'Istanbul »]. *Conférence 6 sur la pollution atmosphérique d'Izmir*. Working Paper.
- Topalov, C. (1977). « Surprofits et rentes foncières dans la ville capitaliste ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 1(1-3), p. 425-446.
- Töre E. & Gökşin, Z. A. (2017). « Gecekondu Alanlarında Dönüşümü Yönetmek: Gaziosmanpaşa Sarıgöl-Yenidoğan Örneği », [« Piloter le renouvellement des zones d'habitats informels : l'exemple du quartier Sarıgöl-Yenidoğan à Gaziosmanpaşa »]. *Mimar*, p. 90-100.
- Türel, A. & Koç, H. (2015). « Housing Production under Less-Regulated Market Conditions in Turkey ». *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(1), p. 53-68.
- Türem, Z.U. (2017). « The State of Property: From the Empire to the Neoliberal Republic ». In : Adaman, F., et al. (dir.), *Neoliberal Turkey and its Discontents. Economic Policy and the Environment under Erdoğan*. I.B Tauris & Co Ltd, p. 18-43.
- Turguttopbaş, N. & Erdal, B. (2016). « Mortgage Market Development in Turkey and Future Prospects ». *Journal of Business and Economics*, 7(4), p. 676-689.
- Türk, S. S. (2002). « The Realization of the Detailed Local Plans in Urban Areas in Turkey: a Model ». *ERSA conference papers*, août.
- Türk, S. S. (2005). « Land readjustment: an Examination of its Application in Turkey ». *Cities*, 22(1), p. 29-42.
- Türk, S. S. & Altes, W. K. K. (2010a). « Institutional Capacities in the Land Development for Housing on Greenfield Sites in Istanbul ». *Habitat International*, 34(2), p. 183-195.
- Türk, S. S. & Altes, W. K. K. (2010b). « The Provision of Land for Social Housing in Large Urbanized Areas in Developing Countries: The case of Istanbul ». *ENHR 2010, conference : Urban Dynamics and Housing Change*, WS-20, Istanbul, 4-7 July, Istanbul Technical University.
- Türk, S. S. & Altes, W. K. K. (2013). « The Applicability of Inclusionary Housing (IH) in Turkey ». *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(3), p. 507-520.
- Türk, S. S. & Demircioğlu, E. (2013). « Use of Market-Led Measures for Land Assembly in Turkey ». *Habitat International*, 40, p. 201-210.
- Türk, S. S. & Güven, O. (2008). « Land Acquisition Methods for the Mass Housing Projects: a Case Study in Istanbul ». *Integrating Generations*, FIG Working Week, 14-19 juin, Stockholm (Sweden).
- Türk, S. S., Tarakçı, S. & Gürsoy, N. (2020). « A large-scale urban renewal project in a vicious cycle of commons and anticommons: The Fikirtepe case (Istanbul, Turkey) ». *Habitat International*, 102, 102209.
- Tutal-Cheviron, N. & Çam, A. (2017). « Chapitre 7. La vision turque du « soft-power » et l'instrumentalisation de la culture ». In : Marchetti, D. (dir.), *La circulation des productions culturelles : cinémas, informations et séries télévisées dans les mondes arabes et musulmans*. Centre Jacques-Berque, p. 125-145.
- Tzortzaki-Tzaridou, S. (2013). « Le « vakf chrétien » : une institution ottomane adaptée aux besoins de la Grande Église ». *Études Balkaniques-Cahiers Pierre Belon*, (n° 19-20), p. 135-152.
- Ülgen, S. (2005/4). « La transformation économique de la Turquie : une nouvelle ère de gouvernance ? ». *Pouvoirs* (n° 115), p. 87-99.
- Uludağ Sökmen, Z. (1998). *The social construction of meaning in landscape architecture: A case study of Gençlik Parkı in Ankara*. Thèse de doctorat. Université du Moyen-Orient, Ankara.

- Ünal, D. (2012). « Croissance économique turque : aux sources des « dix glorieuses » ». *La Lettre du CEPII* (n°326).
- Ünsaldi, L. (2008). « Du rôle politique de l'armée en Turquie ». *Revue Tiers Monde*, (n° 194), p. 261-279.
- Uzun, N. (2019). « Transformation in Residential Areas: Regeneration or Redevelopment ? ». In : Sarı, Ö. B., et al. (dir.), *Urban and Regional Planning in Turkey. Urban and regional planning in Turkey*. Springer, p. 151-166.
- Uzun, N., Özdemir, Sarı, Ö. B. & Özdemir, S. S. (2019). « Urbanisation and Urban Planning in Turkey ». In : Sarı, Ö. B., et al. (dir.), *Urban and Regional Planning in Turkey. Urban and regional planning in Turkey*. Springer, p. 1-9.
- Varone, F., Nahrath, S. & Gerber, J. D. (2007). « Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation ». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (2).
- Veinstein, G. (1981). « Trésor public et fortunes privées dans l'Empire Ottoman (milieu XVIe-début XXe siècle) ». *Cahiers de la Méditerranée*, hors série n°5.
- Verdeil, E. (2017). « Beyrouth : reconstructions, fragmentation et crises infrastructurelles ». In : Lorrain, D. (dir.), *Métropoles en Méditerranée, gouverner par les rentes*. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 61-108.
- Vérez, J. C. (2013). « La Turquie : une future puissance économique mondiale ? ». *Europe en formation*, (1), p. 93-107.
- Verhage, R. (2003). « The role of the public sector in urban development: Lessons from Leidsche Rijn Utrecht (The Netherlands) ». *Planning Theory & Practice*, 4(1), p. 29-44.
- Verhage, R. (2005). « Towards a territorialized approach to urban renewal: A comparison of policies in France and the Netherlands ». *International planning studies*, 10(2), p. 129-143.
- Verhage, R. (2006). « La lutte pour les plus-values dans l'aménagement urbain – le cas des Pays-Bas ». *Présentation du PUCA – Économie de l'aménagement*.
- Verhage, R. & Linossier, R. (2009). « La co-production public-privé des projets urbains : entre création de valeur économique et réalisation des objectifs publics ». In : Boino P. (dir.), *Lyon : la production de la Ville*. Paris : Parenthèse, p. 144-171.
- Vilmin, T. (1991). « Marché foncier, marché immobilier ». *Études foncières n° 53*, p.24-8.
- Vilmin, T. (2006). « Qui finance l'aménagement urbain, le contribuable ou le bénéficiaire ? ». *Revue d'économie financière*, p. 167-172.
- Vilmin, T. (2015). *L'aménagement urbain, acteurs et système*. Parenthèses.
- Walras, L. (1926). *Éléments d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale*. Éd. Paris Établissement Henri Dupuy.
- Walters, L. C. (2012). « Are Property-Related Taxes Effective Value Capture Instruments? ». In : Ingram, G. K & Hong, Y. H. (dir.), *Value Capture Land Policies*. Lincoln Institute of Land Policy, p. 187-214.
- Wang, J. (2012). « The developmental state in the global hegemony of neoliberalism: A new strategy for public housing in Singapore ». *Cities*, 29(6), p. 369-378.
- Wang, W., Noorloos, F. & Spit, T. (2020). « Stakeholder power relations in Land Value Capture: comparing public (China) and private (US) dominant regimes ». *Land use policy* (91) 104357.
- Weber, R. (2002). « Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment ». *Antipode*, 34(3), p. 519-540.

- Wendt, P. F. (1957). « Theory of urban land values ». *Land economics*, 33(3), p. 228-240.
- Wu, F. (2018). « Planning Centrality, Market Instruments: Governing Chinese Urban Transformation under State Entrepreneurialism ». *Urban Studies*, 55(7), p. 1383-1399.
- Wu, F., & Webber, K. (2004). « The rise of “foreign gated communities” in Beijing: Between economic globalization and local institutions ». *Cities*, 21(3), p. 203-213.
- Xu, Z. & Zhang, Y. (2013). « Exploring flexibility in urban planning formulation of China ». *Architecture and Urban Planning*, 7, p. 80-83.
- Yalçintan, M. C. (2005). *Globalisation, politics and planning decisions: A case study of Koc University in Istanbul*. Thèse de doctorat. London School of Economics and Political Science.
- Yalçintan, M. C. & Thornley, A. (2007). « Globalisation, higher education, and urban growth coalitions: Turkey's foundation universities and the case of Koc University in Istanbul ». *Environment and Planning: Government and Policy*, 25(6), p. 822-843.
- Yankaya, D. (2017). « Étude des reconfigurations patronales de la dérive autoritaire en Turquie entre contestation, domination et crise ». *Mouvements*, (2), p. 38-47.
- Yelmen, A. (2018). *Asgari gelir taahhüdü ihtiva eden arsa payı karşılığı gelir paylaşımlı inşaat sözleşmesi, [Le contrat de construction avec partage des recettes en échange du foncier comprenant un engagement de revenu minimum]*. Thèse de doctorat. Université d'Ankara.
- Yerasimos, S. (1997). « Istanbul : la naissance d'une mégapole ». *Revue Géographique de l'Est*, 37(2), p. 189-215.
- Yirmibesoglu, F. (2005). « Differentiation of real estate market in Istanbul Between 1995-2005 ». *45th Congress of the European Regional Science Association, Land Use and Water Management in a Sustainable Network Society*, 23-27 August, Amsterdam.
- Yıldırım, I., Tanrivermiş, H. & Tüdeş, T. (2020). *Türkiye’de kamu yönetiminde verimlilik algısı: milli emlak genel müdürlüğü uygulamalarında verimlilik analizi örneği. [Étude de l’efficacité dans l’administration publique en Turquie : un exemple d’analyse de l’efficacité dans les pratiques de la direction générale de l’immobilier national]*. *Gazi iktisat ve işletme dergisi*, 6(2), p. 159-178.
- Yıldırım, M. O. (2017). *Türkiye Ekonomisinde Konut Piyasası Dinamiklerinin Analizi, [Étude de la dynamique du marché du logement dans l’économie turque]*. Thèse de doctorat. Université de Pamukkale, Denizli.
- Yılmaz, M. (2018). *İnşaat projelerinde hasılat paylaşımı modelinde maliyetlerin hesaplanması ve muhasebeleştirilmesi, [Calcul et comptabilisation des coûts de construction dans le modèle du partage des revenus]*. Mémoire de Master. Université du commerce d'Istanbul.
- Yönder, A. (1982). « Gecekondu Policies and the Informal Land Market in Istanbul ». *Built Environment*, p. 117-124.
- Yönder, A. (1987). « Informal Land and Housing Markets: the Case of Istanbul, Turkey ». *Journal of the American Planning Association*, 53(2), p. 213-219.
- Zaifer, A. (2020). « Variegated privatisation: Class, capital accumulation and state in Turkey’s privatisation process in the 1980s and 1990s ». *Critical Sociology*, 46(1), p. 141-156.
- Zengin, A. (2023). « Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi », [Gestion immobilière extraordinaire et évaluation de l’État en Turquie]. *Fiscaoeconomia*, 7(2), p. 1402-1428.
- Zhukovsky, P. M. (1933). *Zemledelcheskaia Turtsiia. Aziatskaia Chast Anatoliia* (Agricultural Turkey: Asiatic Part Anatolia), Moscow: Gop. Izd vo Kolkhoznoi i Sovkhoznoi Literatury.

Sources documentaires

- BDDK. (2017). Türk bankacılık sektörü Temel Göstergeler Raporu, [Rapport sur les indicateurs clés du secteur bancaire turc], [Rapport sur les indicateurs clés du secteur bancaire turc].
- BDDK. (2022). Türk bankacılık sektörü Temel Göstergeler Raporu, [Rapport sur les indicateurs clés du secteur bancaire turc].
- COOP. (2019). Co-operative Housing International, a sector of the international co-operation alliance, About Turkey.
- DGPN. (2012 à 2021). Yılı Millî Emlak Genel Müdürlüğü Faaliyet, [Rapport d'activité de la Direction Générale de la Propriété Nationale]. <https://milliemlak.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111>
- DPT. (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), [Premier plan quinquennal de développement]. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>
- DPT. (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), [Deuxième plan quinquennal de développement]. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>
- DPT. (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), [Cinquième plan quinquennal de développement]. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>
- DPT. (2001). Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), [Stratégie à long terme et huitième plan quinquennal de développement]. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>
- Emlak Konut. (2011). Rapport d'évaluation foncière de 34 parcelles à Zekeriyaköy Sarıyer, réalisé par Yetkin Değerleme. <https://www.kap.org.tr/tr/ek-indir/33E834371E30023CE0530A4A622B5826>
- Emlak Konut. (2013). İzahname, [pospectus d'offre publique]. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/halkaarz2013Kasim/TekMetinHalineGetirilmisizahname.pdf
- Emlak Konut. (2016a). Maslak 1453 projesi, [projet Maslak 1453]. <https://www.kap.org.tr/tr/Bildirim/574995>
- Emlak Konut. (2016b). Büyükyalı projesi, [projet de Büyükyalı]. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Report/buyukyaliIstanbuldegerlemeraporueksizhali-pdf02012017121034.pdf
- Emlak Konut. (2016c). İstanbul Başakşehir Kayabaşı mahallesi Nidapark Kayaşehir projesi değerlendirme raporu, [Rapport d'évaluation du projet Nidapark à Başakşehir İstanbul]. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Report/227-16-11-01-227-nidapark-kayasehir-pdf02012017045201.pdf
- Emlak Konut. (2016d). İstanbul Başakşehir Kayabaşı Rekreasyon Alanı Ticaret ve Bölge Parkı İnşaat ve Çevre Düzenleme Projesi, [Projet d'une zone de récréation, de commerce et d'aménagement paysager], réalisé par ATAK Değerleme. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Report/kayabasirekreasyondegerlemeraporu-pdf29122016052027.pdf
- Emlak Konut. (2016e). Activity report. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/ACTIVI TY%20REPORT-2016_compressed.pdf

- Emlak Konut. (2017). Kayabaşı rekreasyon projesi, [Projet d'une zone de récréation à Kayabaşı]. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Report/2017-6169-kayabasi-rekreasyon-projesi-raporu-eksiz-hali-pdf13112017103805.pdf
- Emlak Konut. (2018a). Activity Report. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/en/Activity%20Report%202018.pdf
- Emlak Konut. (2020a). Istanbul ili Avcılar ilçesinde yer alan 67 adet parsel gayrimenkul değerleme raporu [Rapport d'évaluation immobilière pour 67 parcelles situées à Avcılar Istanbul]. <https://www.kap.org.tr/Bildirim/897255>
- Emlak Konut. (2020b). Istanbul ili arnavutköy ilçesinde yer alan 64 adet parsel Gayrimenkul değerleme raporu, [Rapport d'évaluation immobilière pour 64 parcelles situées à Arnavutköy Istanbul]. <https://www.kap.org.tr/Bildirim/897254>
- Emlak Konut. (2021a). Activity Report. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/en/FaaliyetRaporu_ENG_10302022.pdf
- Emlak Konut. (2022). Istanbul, Beşiktaş, Dikilitaş Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İşi Gayrimenkul Değerleme, [PREF pour le terrain de Dikilitaş Beşiktaş, Istanbul et Dikilitaş]. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Report/09-08-2022-besiktas-dikilitas-projesi-gelir-paylasimi-isi---kap-e-imzali-pdf12082022091751.pdf
- Emlak Konut. (2023). Istanbul, Sarıyer, Huzur Mahallesi Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İşi Yeni Levent Projesi [PREF pour la vente d'un terrain situé à Sarıyer et Huzur à Istanbul, pour le projet Yeni Levent]. https://emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Report/28-02-2023-ozel-2023-0099-yenilevent---kap-e-imzali-pdf03032023030945.pdf
- EPOS. (2015). Rapport d'évaluation immobilière pour le compte de KILER GYO, projet résidentiel et commercial Sapphire.
- EPRA. (2017). Global REITs survey, a comparaison of the major REIT regimes around the world. <https://www.epra.com/application/files/9515/0366/6834/Global-REIT-Survey-complete.pdf>
- EPRA. (2021). Global REITs survey, a comparaison of the major REIT regimes around the world. https://prodapp.epra.com/media/EPRA_Global_REIT_Survey_2021_v5_1630572816126.0.pdf
- GYODER. (2019). Türkiye'de A'dan Z'ye mülk edinme rehberi, [Guide d'acquisition de la propriété en Turquie de A à Z]. <https://www.gyoder.org.tr/uploads/HTB-MAYIS2019-WEB-v2.PDF>
- GYODER. (2022). GYO Endeksi 2022 İlk Çeyreğinde Rekor Tazeledi, [L'indice REIT bat un record au premier trimestre 2022]. <https://gyodergosterge.com/detay/gyo%C2%B4lar>
- HypoStat. (2020). A review of Europe's mortgage and housing markets. November. European Mortgage Federation. <https://hypo.org/app/uploads/sites/3/2020/11/HYPOSTAT-2020-FINAL.pdf>
- HypoStat. (2021). A review of Europe's mortgage and housing markets. November. European Mortgage Federation. https://eurodw.eu/wp-content/uploads/HYPOSTAT-2021_vdef.pdf
- İMECE. (2011). Sermaye ile Istanbul Arasında - 3. Rant Köprüsü.
- İNTEs. (2018). İnşaat Sektörü Raporu, [rapport sur le secteur de la construction]. <https://intes.org.tr/wp-content/uploads/2018/11/SEKTÖR-RAPORU.pdf>
- İPA. (2020). Istanbul Kentsel Raporu, [rapport sur l'analyse urbaine d'Istanbul], publié par Istanbul Planlama Ajansı, [l'Agence de Planification d'Istanbul].
- ITALAW. (2015). Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, contentieux entre Tulip real estate and development netherlands B.V et la République de Turquie. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7037.pdf>

- JICA. (2002). The Study on A Disaster Prevention / Mitigation Basic Plan in Istanbul, volume 5. <https://8luvomezzsk.merlincdn.net/wp-content/uploads/2020/11/JICA-TURKCE-RAPORU.pdf>
- MEU. (2019a). İstanbul İli Avrupa Yakası Rezerv Yapı Alanı 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği, [Rapport sur la modification du Master Plan 1/100.000 concernant la zone réservée à la construction par décret présidentiel]. <https://mpgm.csb.gov.tr/Istanbul-ili-avrupa-yakasi-rezerv-yapi-alani-1-100.000-olcekli-cevre-duzeni-plani-degisikligi-i-98680>
- MEU. (2019b). İstanbul İli, Başakşehir İlçesi, Kayabaşı Mahallesi 982 Ada 4 Parsele (Millet Bahçesi) 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliği Askı Tutanağı, [Rapport sur la modification du plan d'application du quartier Kayabaşı à l'échelle 1/1.000 de la parcelle 982/4 (Jardin du Peuple), arrondissement de Başakşehir]. <https://Istanbul.csb.gov.tr/Istanbul-ili-basaksehir-ilcesi-kayabasi-mahallesi-982-ada-4-parsele-millet-bahcesi-iliskin-1-5000-olcekli-nazim-imar-plani-degisikligi-ve-1-1000-olcekli-uygulama-imar-plani-degisikligi-aski-tutanagi-duyuru-372624>
- MEU. (2021a). İstanbul İli Avrupa Yakası Rezerv Yapı Alanı 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği, [Rapport sur la modification du Master Plan 1/100.000 concernant la zone réservée à la construction par décret présidentiel]. <https://mpgm.csb.gov.tr/Istanbul-ili-avrupa-yakasi-rezerv-yapi-alani-1-100.000-olcekli-cevre-duzeni-plani-degisikligi-i-98680>
- MEU. (2021b). Ayazağa Mahallesi Eski 3 Ada 36 Parsel Rezerv Yapı Alanı ve Çevresine İlişkin 1/5000), [Révision du Plan d'Aménagement à l'échelle 1/5 000 du terrain des logements policiers]. <https://Istanbul.csb.gov.tr/Istanbul-ili-sariyer-ilcesi-m-ayazaga-mahallesi-eski-3-ada-36-parsel-rezerv-yapi-alani-ve-cevresine-iliskin-1-5000-olcekli-revizyon-nazim-imar-plani-ve-1-1000-olcekli-revizyon-uygulama-imar-plani-duyuru-421641>
- OCDE. (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies. Land Value Capture in Turkey*. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/global-compendium-of-land-value-capture-policies_e477e9f0-en
- Pwc. (2011). *Emerging Trends in Real Estate*. <https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/emerging-trends-real-estate-europe-2011.pdf>
- Pwc. (2014). *Emerging Trends in Real Estate, Real Estate Returns*. <https://www.pwc.com/gx/en/asset-management/emerging-trends-in-real-estate-global-2014/assets/pwc-emerging-trends-in-real-estate-the-global-outlook-for-2014.pdf>
- Pwc. (2020). *Emerging Trends in Real Estate, Climate Change*. <https://www.pwc.com/sk/sk/assets/PDFs/pwc-emerging-trends-real-estate-europe-2020.pdf>
- Sayıştay. (2019). Yılı Kamu İşletmeleri Genel Raporu, [Rapport annuel sur les entreprises publiques]. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/milliemlak/icerikler/m-le-faal-yet-raporu-27052020-evren-web-boyutu-20200603145857.pdf>
- SOA. (2018). Economic Norway, (analyse économique de Samfunn, Norvège). « Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder », [« Financement des infrastructures publiques dans les zones de développement »]. *Economic Norway*, 36.
- TCMB. (2020a). Konut Fiyat Endeksi, [Indice du prix des logements]. <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/dashboard/310>
- TCMB. (2020b). Financial Stability Report, volume 31 (novembre). <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/EN/TCMB+EN/Main+Menu/Publications/Reports/Financial+Stability+Report/>
- TMMOB. (1996). Üretim ekonomisinden rant ekonomisine kamu arazilerinin özelleştirilmesi, [La privatisation des terrains publics d'une économie de production à une économie de rente]. https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/e4b5fbbbbb602b6d_ek.pdf

- TMMOB. (2006). “2b” sorunu gerçekler – öneriler, [la question des terrains 2/B : réalités et recommandations]. https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/296c101daa88a51_ek.pdf
- TMMOB. (2009). 10.17. Kayabaşı-TOKİ Konutları, [Les logements de TOKİ-Kayabaşı]. https://www.mimarist.org/calisma_raporlari/40Donem/html/10.17.pdf
- TMMOB. (2014). İstanbul Kent Almanağı, [Almanach urbain d’İstanbul]. https://issuu.com/sehirplancilariodasiIstanbul/docs/almanak2014_tekpays_z2
- TMMOB. (2017). İstanbul Deprem Raporu, [Rapport sur les séismes d’İstanbul]. https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/rapor_2017_son.pdf
- TOKİ. (2018). Konut Üretim Raporu, [Rapport sur la production de logement]. <https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/FaaliyetOzeti/ozet.pdf>
- TOKİ. (2019). İstanbul Başakşehir Kayabaşı, toplu konut uygulaması başvuru bilgilendirme formu, [formulaire d’information sur le logement social pour İstanbul Başakşehir Kayabaşı]. <https://www.toki.gov.tr/satis/files/projects/20190323T2254342606.pdf>
- TOKİ. (2022). İstanbul İli, Başakşehir İlçesi, Kayabaşı Mahallesi, Gecekondu Önleme Bölgesinin Kuzey Kısmında Kalan Askeri Güvenlik Bölgesi İle Bitişinde Kalan Alana 1/1000 Ölçekli İlişkin Uygulama İmar Planı Değişikliği), [Rapport sur la modification du plan de zonage à l’échelle 1/1 000 sur le terrain militaire situé à Kayabaşı dans le périmètre de prévention des bidonvilles, arrondissement de Başakşehir]. https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/Plan_A%C3%A7%C4%B1klama_Raporu_1000.pdf
- Vakıf GYO. (2021). Yatırımcı sunumu. [Résultat d’investissement du mois de septembre]. <https://www.vakifgyo.com.tr/client/webs/vakifgyo/documents/reports/Vakif%20GYO%20Yatirimci%20Sunumu%2030092021.pdf>

Table des matières

Résumé	3
Remerciements.....	7
Sommaire.....	8
Table des illustrations.....	10
Sigles et abréviations.....	15
Introduction générale	17
1. Privatiser le foncier public urbain pour le valoriser au service d'intérêts privés	19
2. Les projets immobiliers et la valorisation du foncier public en faveur du financement urbain.....	23
3. La valorisation du foncier public en Turquie induit par le PREF : un modèle (ou contre-modèle) de captation de la plus-value foncière pour les recherches du land value capture	26
Chapitre 1. Produire, capter, partager et redistribuer les rentes foncières publiques : cadrage théorique et hypothèses de recherche.....	29
Introduction.....	30
I. Cadrage théorique. Les mécanismes de production, de captation, de partage et de redistribution de la rente foncière : le rôle des terrains publics et du logement.....	32
1. Les mécanismes de formation de la valeur du foncier urbain : le rôle de la réglementation urbaine et du marché immobilier.....	32
1.1. Plus-value foncière ou rente foncière urbaine ?	32
1.2. Le compte à rebours et les effets multiplicateurs du prix du foncier.....	36
2. Capter les plus-values foncières publiques : pourquoi ? Comment ? Pour qui ?.....	39
2.1. Pourquoi capter les plus-values foncières ?	40
2.2. Comment capter les plus-values foncières ? Quelques exemples internationaux	43
Conclusion. Le rôle des régimes de propriété publique dans les mécanismes de création, captation, de partage et redistribution des rentes foncières	46
II. Hypothèses de recherche. Le rôle de l'État et du PREF dans les cycles de création, de captation, de partage et de redistribution de la valeur du foncier public	47
1. Hypothèse 1. La politique de transformation urbaine et la mise en place du PREF pour valoriser le foncier public	48
1.1. Le PREF : un outil pour générer des plus-values foncières publiques.....	50
1.2. Une politique foncière « top-down » et dérégulée : condition préalable pour valoriser le foncier public	52
1.3. La sécurisation des investissements dans l'immobilier résidentiel comme conditions préalables à la valorisation du foncier public	54
2. Hypothèse 2. Le PREF est un outil de partage et de redistribution de la plus-value foncière publique au service du financement urbain	56
2.1. Le PREF : un outil de partage de la plus-value foncière publique entre les acteurs du projet.....	56
2.2. Le PREF : un outil de redistribution de la plus-value foncière publique	57
Conclusion. Analyser le PREF pour comprendre les mécanismes de formation, de partage et de redistribution des rentes foncières à Istanbul.....	60
Conclusion	61
Chapitre 2. Une approche par le projet : études de cas, sources et conditions de l'enquête de terrain à Istanbul	63
Introduction.....	64
I. Étudier la production du logement sous le prisme de la question foncière : confronter la pratique professionnelle de l'urbanisme aux connaissances scientifiques	65
1. Maîtriser le foncier pour le logement : de l'opérationnel à la recherche en urbanisme	65

1.1.	La question foncière oubliée : les manquements d'un premier mémoire de recherche sur Istanbul.....	66
1.2.	Le foncier entre théorie et pratique : l'expérience française de l'opérationnel pour comprendre les liens entre le logement et la valeur du foncier	67
2.	Les débats théoriques sur le foncier et la ville.....	70
	Conclusion. Une approche multidisciplinaire pour articuler pratique et recherche en urbanisme	72
II.	Les études de cas : décrypter le montage opérationnel du PREF pour retracer les processus de création, de partage et de redistribution des rentes foncières publiques.....	73
1.	Le PREF dans un quartier résidentiel : l'exemple du projet KÖY à Zekeriyaköy	77
2.	Le PREF dans un projet d'ensemble : l'exemple du projet Nidapark à Kayabaşı.....	79
	Conclusion. Étudier les projets de marque avec PREF : complexités et limites.....	84
III.	Les Matériaux de l'enquête et conditions du terrain à Istanbul.....	84
1.	Le protocole de l'enquête qualitative.....	84
1.1.	Les documents de travail.....	84
1.2.	Les entretiens.....	86
1.3.	Les évènements de la promotion immobilière en Turquie.....	88
2.	Les quelques difficultés rencontrées sur le terrain.....	91
2.1.	L'investigation dans un contexte politique sous tension.....	91
2.2.	Interroger des opérateurs.....	92
	Conclusion. De l'importance d'avoir de l'audace dans l'enquête du terrain.....	93
	Conclusion.....	95

Chapitre 3. La formation d'un régime de propriété publique contrôlé et valorisé par l'État : de la fin de l'Empire ottoman aux débuts de la République turque (1858-1945) 97

	Introduction.....	98
I.	L'organisation des systèmes fonciers pendant l'Empire ottoman : de « l'ordre divin » à « l'ordre terrestre » (1858 - 1923).....	101
1.	Les régimes fonciers de l'Empire : primauté des formes de propriété publique sur la propriété privée.....	101
1.1.	Le miri : un système foncier basé sur le fief militaire pour contrôler les terres agricoles.....	101
1.2.	Des formes de propriétés privées sous le contrôle de l'État : le malikâne-divânî, le avarizhane et le vakif	103
2.	Réformes des Tanzimat et nouveaux régimes fonciers à la fin de l'Empire.....	106
2.1.	L'introduction du Code foncier et la réorganisation des systèmes fonciers	106
2.2.	Les tentatives de monopolisation des vakif.....	107
	Conclusion. L'omniprésence de l'État sur la gestion des terrains publics et privés sous l'Empire ottoman.....	109
II.	Le rôle du foncier public dans la formation d'un État-nation moderne (1923-1945).....	110
1.	La mobilisation du foncier public et la création d'une nation turque.....	111
1.1.	La distribution du foncier public rural au service de la cohésion nationale.....	112
1.2.	L'urbanisation du foncier public et la construction du fief de l'État-nation moderne : Ankara et la problématique du logement.....	114
2.	Nationaliser la propriété privée : confiscation des biens des minorités ethniques et démantèlement des vakif religieux.....	116
2.1.	La confiscation des biens des non-musulmans : l'exemple de la propriété arménienne.....	117
2.2.	Nationalisation, confiscation et accaparement des vakif.....	119
	Conclusion. Le poids de l'histoire sur les modes de gestion actuels des terrains publics	120
	Conclusion.....	121

Chapitre 4. Le foncier public : grand oublié de la politique du logement (1945-1990)..... 123

	Introduction.....	124
I.	La formation d'un marché illégal du logement et la valorisation du foncier public à Istanbul : acteurs et processus.....	126
1.	Le foncier public : terrain de prédilection du gecekondu	126

1.1.	Négocier, transformer et valoriser le sol : les acteurs du marché illégal du foncier public.....	127
1.2.	La légalisation du marché informel et la valorisation des terrains publics.....	131
2.	Les tentatives de l'action publique pour répondre à la demande de logement des années 1950.....	133
2.1.	La mobilisation du foncier public pour les opérations de logement collectif financés par les banques publiques.....	133
2.2.	La création de l'Office du Foncier : un outil au service du foncier public et du logement.....	135
	Conclusion. La création d'un marché informel des terrains publics : une volonté de l'action publique ?.....	137
II.	La mobilisation et la privatisation du foncier public au service de la politique du logement (1984-années 1990).....	137
1.	La création de TOKİ pour financer le logement collectif.....	138
1.1.	Aux origines de la création de TOKİ : la privatisation des entreprises publiques dans un contexte de libéralisation économique et de crise financière.....	139
1.2.	Les sources de financement de TOKİ : de l'attribution de prêts à la vente du foncier public.....	141
2.	Le développement du foncier public et le financement du logement : le binôme TOKİ-coopératives.....	143
2.1.	Les aides foncières et financières de l'État aux coopératives.....	143
2.2.	Le transfert d'un terrain appartenant au Hazine pour la construction de villas : l'exemple de la coopérative de logement Arıköy.....	147
	Conclusion. Une politique de logement abordable soutenue essentiellement par les crédits publics et très peu par les terrains publics.....	149
	Conclusion.....	151

Chapitre 5. La marchandisation du foncier public à Istanbul au prisme de la production du logement (1980-2010)..... 153

	Introduction.....	154
I.	La spoliation des terrains publics et les modifications illégales de leur usage : le laissez faire de l'action publique (Istanbul dans les années 1980-2000).....	156
1.	La privatisation des terrains publics ou l'art du « peşş çekmek ».....	157
1.1.	L'implantation des fondations universitaires dans les forêts publiques : le cas de la fondation universitaire Koç.....	157
1.2.	Pratiques illégales sur les terrains publics : le cas des clubs sportifs de football.....	160
2.	Les promoteurs immobiliers en quête de terrains urbanisables : le rôle du foncier public dans l'émergence des résidences de luxe sécurisées.....	163
2.1.	La modification des droits à construire sur les terrains publics en périphérie sous la pression des promoteurs immobiliers.....	164
2.2.	La transformation foncière illégale et construction de logements haut de gamme dans les forêts d'Istanbul : l'exemple de Kemer Country Club.....	166
2.3.	La gestion illégale du foncier public par une entreprise municipale : le cas des logements de luxe Zekeriya Köy Konutları par KİPTAŞ.....	168
	Conclusion. Les stratégies des opérateurs pour valoriser le foncier public à la fin des années 1990 : le rôle du logement et du droit du sol.....	170
II.	Marchandisation du foncier public et centralisation de l'action foncière : soutenir la construction et la transformation urbaine (2001-2011).....	171
1.	La privatisation du foncier public pour soutenir la construction.....	172
1.1.	L'émergence d'une économie basée sur la privatisation des terrains publics et la construction.....	173
1.2.	TOKİ nouvelle version : centralisation de l'action foncière et mobilisation des terrains publics.....	175
2.	TOKİ et la politique de transformation urbaine : les stratégies de récupération des terrains publics.....	176
2.1.	Sarıgöl : la PTU pour acquérir de la propriété privée dégradée à revaloriser.....	178
2.2.	Ayazma et Tepeüstü : valorisation et réappropriation du foncier public par la PTU.....	180
	Conclusion. La PTU et les débuts de la valorisation du foncier public dans le cadre d'opérations de logements.....	182

Conclusion	183
------------------	-----

Chapitre 6. La stratégie étatique de mise en valeur des terrains publics à Istanbul : mégaprojets de transport, centralisation et dérégulation de l'action foncière..... 185

Introduction.....	186
I. La valorisation foncière et immobilière d'un nouveau front urbain portée par l'État : l'exemple des mégaprojets de transport.....	188
1. Les mégaprojets de transport pour désenclaver les futures zones résidentielles et valoriser les terrains publics.....	191
1.1. « Le pont de la rente » et le nouvel aéroport d'Istanbul : les effets d'annonce sur l'investissement foncier et immobilier.....	191
1.2. Le Kanal Istanbul : un projet chimérique de valorisation des terrains publics	193
2. Des mégaprojets de transport pour sécuriser les investissements dans l'immobilier résidentiel neuf.....	197
Conclusion. La création d'un marché résidentiel pour augmenter les opportunités de création et de captation de la plus-value foncière.....	201
II. Centraliser l'action foncière pour valoriser et mobiliser les terrains publics : les renouveaux de la politique foncière.....	201
1. Des leviers juridiques pour accélérer la production foncière.....	202
1.1. Le système de planification urbaine en Turquie : vers un rôle accru de l'urbanisme de projet sur l'urbanisme réglementaire.....	203
1.2. La création du MEU et de la loi n°6306 pour accélérer la conversion des terrains publics.....	206
2. La mobilisation du foncier public à convertir en terrain à bâtir : l'exemple des terrains 2/B et militaires	211
2.1. La valorisation des forêts domaniales : le déclassement des terrains « 2/B » en zones à bâtir.....	212
2.2. Le foncier militaire : monnaie d'échange entre les institutions publiques et le ministère de la Défense.....	214
Conclusion. L'urbanisme de projet et l'exception à la règle pour valoriser les terrains publics ...	221
Conclusion	222

Chapitre 7. La création d'un marché de l'immobilier résidentiel soutenu par la coalition de croissance : le cas des logements de marque 223

Introduction.....	224
I. Un marché résidentiel basé sur l'offre ou la demande ? Quelques clés de lecture pour analyser l'émergence des logements de marque à Istanbul (2010-2021).....	226
1. L'équilibre offre/demande appliqué au marché résidentiel.....	227
1.1. Les critères d'augmentation de la demande sur le marché résidentiel des logements de marque à Istanbul.....	228
1.2. Une offre de logements trop importante ?	233
2. La crise économique de 2018 : vers la fin d'un modèle de croissance économique basé sur la construction et la valorisation foncière ?	237
2.1. La crise de 2018 : le résultat d'une croissance économique portée par le secteur de la construction	237
2.2. L'éclatement de la bulle immobilière : révélateur d'une offre de logements neufs excédentaires ?.....	239
Conclusion. L'émergence des logements de marque répond-elle à une demande ?	241
II. La création d'un marché résidentiel de luxe soutenu par la coalition de croissance, la marque et les outils pour favoriser l'investissement immobilier.....	242
1. Une coalition de croissance soutenue par le public.....	243
1.1. Des liens forts entre les acteurs privés du secteur de la construction et le gouvernement de l'AKP.....	244
1.2. La coalition de croissance appliquée au logement de marque.....	247
2. La création d'une marque à vendre et à améliorer : le cas des résidences de luxe.....	251
2.1. Les stratégies de marketing pour faire du logement une marque.....	251
2.2. Améliorer l'image de la marque et le logement : nouvelles stratégies de communication et comparaisons internationales.....	255

3.	Promouvoir la demande de logement coûte que coûte.....	257
3.1.	Les mesures bancaires pour favoriser l'investissement des ménages turcs dans le logement.....	258
3.2.	Les mesures prises pour favoriser l'investissement des ménages étrangers.....	260
3.3.	Les mesures prises pour favoriser les investissements institutionnels dans le logement.....	264
	Conclusion. L'expansion du crédit dans le secteur du logement neuf pour soutenir la croissance : conséquences sur l'économie turque.....	270
	Conclusion.....	272

Chapitre 8. Les mécanismes de valorisation du foncier public et instruments de captation de la plus-value foncière : autopsie du PREF à travers l'étude de deux projets de marque..... 273

	Introduction.....	274
I.	TOKİ et la genèse du PREF : mobiliser et transformer le foncier public.....	276
1.	Chronologie foncière du projet KÖY : convertir une forêt domaniale en terrain à bâtir (1938 à 2012).....	276
1.1.	KÖY : un projet village signé Siyahkalem.....	276
1.2.	De 1938 à 2006 : la création d'une base militaire sur un espace forestier sous-estimé.....	279
1.3.	Rendre bâtissable un terrain public pour le valoriser : tactiques de TOKİ pour contourner la législation urbaine et l'opposition locale (2006-2012).....	282
2.	Le projet Nidapark et son développement foncier dans la ville satellite de Kayaşehir.....	286
2.1.	Un projet signé Tahincioğlu : l'étoile montante d'Emlak Konut.....	286
2.2.	Nidapark Kayaşehir : le confort d'une résidence située dans un quartier entièrement neuf, équipé et stratégiquement bien placé.....	288
2.3.	La conversion foncière d'un terrain public dans un projet d'ensemble piloté par TOKİ et Emlak Konut.....	290
	Conclusion. Convertir le sol et le transférer à Emlak Konut pour le valoriser.....	291
II.	Estimer la valeur du foncier public pour un projet de marque.....	293
1.	Estimation de la valeur foncière et faisabilité financière du projet KÖY.....	294
1.1.	Méthodes d'estimation du terrain public : une sous-estimation de la valeur foncière ?.....	294
1.2.	Le bilan prévisionnel du promoteur pour estimer le coût du foncier dans le cadre du PREF.....	299
2.	Estimation de la valeur foncière et faisabilité financière du projet Nidapark.....	301
2.1.	Déterminer le prix de vente du terrain pour la transaction foncière TOKİ-Emlak Konut.....	301
2.2.	Le bilan prévisionnel du promoteur pour estimer le coût du foncier dans le cadre du PREF.....	302
	Conclusion. Le PREF : un montage opérationnel qui multiplie la valeur du foncier public.....	304
III.	La captation et le partage des plus-values foncières dans le cadre du PREF : acteurs impliqués et outils mobilisés.....	306
1.	La captation et le partage de la plus-value foncière dans le cadre du PREF : le projet KÖY.....	306
2.	La capture et le partage de la plus-value foncière dans le cadre du PREF : le projet Nidapark.....	308
	Conclusion. Le PREF : la moitié de la plus-value foncière est captée par le public ?.....	309
	Conclusion.....	310

Chapitre 9. La redistribution locale des rentes foncières publiques : un cercle vertueux ? Retour sur Kayabaşı et Zekeriya köy..... 311

	Introduction.....	312
I.	La redistribution locale de la plus-value foncière publique en faveur du « nouveau centre de Başakşehir » : les stratégies de sécurisation foncière et immobilière d'Emlak Konut.....	318
1.	Emlak Konut le bienfaiteur : le cercle vertueux (ou vicieux) de la plus-value foncière.....	320
1.1.	Les projets financés par Emlak Konut pour la communauté et les résidents de Kayabaşı : la mosquée et le Jardin du Peuple.....	321
1.2.	Le circuit local de la plus-value foncière : redistribuer la rente pour mieux valoriser les projets immobiliers.....	324

2.	La redistribution directe de la plus-value foncière à Kayabaşı : sécurisation des investissements immobiliers ou promotion d'un conservatisme moral et un clientélisme politique ?.....	326
2.1.	L'aménagement de la nouvelle place publique et du Jardin du Peuple : qu'Allah « bénisse tous ceux qui ont contribué à l'existence de ce merveilleux lieu »	328
2.2.	La récupération locale de la redistribution des plus-values foncières d'Emlak Konut : la gestion des équipements publics par la municipalité AKP de Başakşehir.....	334
	Conclusion. Le nouveau centre-ville de Başakşehir : le circuit de la plus-value foncière orchestré et centralisé par TOKİ et Emlak Konut.....	336
II.	La résidence KÖY : une redistribution locale de la plus-value foncière publique limitée	337
1.	Une redistribution directe de la plus-value foncière soutenue par l'outil DOP.....	338
1.1.	La DOP : un outil de redistribution locale de la plus-value foncière ?.....	339
1.2.	La mise en application de la DOP sur le périmètre du projet KÖY : étapes juridiques et autorités publiques compétentes	340
2.	La redistribution locale de la plus-value foncière au bénéfice du projet KÖY et de ses résidents.....	345
2.1.	L'aménagement du parc : la mise à disposition du public de ce qui appartient au public.....	346
2.2.	Un projet de 1 200 logements : « il n'y a pas d'écoles, mais il y a trois mosquées ! »..	349
	Conclusion. Le projet KÖY : un cercle pas si vertueux de la plus-value foncière.....	351
	Conclusion	353
	Conclusion générale	355
1.	Résultats aux hypothèses de recherche	355
1.1.	Résultats de l'hypothèse 1. Le PREF contribue à valoriser le foncier public seulement avec l'intervention de l'État dans la politique urbaine.....	355
1.2.	Résultats de l'hypothèse 2 : le PREF partage davantage la valeur foncière qu'il ne la redistribue	358
2.	Apports des résultats dans la recherche urbaine, mise en perspective de ces résultats avec l'actualité turque et autres pistes de recherche	361
2.1.	Les apports de cette recherche	361
2.2.	Le foncier public, le logement et le PREF au prisme de l'actualité turque	363
2.3.	Les résultats du PREF impliquent de nouvelles pistes de recherche	366
	Bibliographie	371
	Sources documentaires.....	393
	Table des matières	397
	Annexes	403
	Annexe 1. Vente des terrains Hazine de 2005 à 2020	403
	Annexe 2. Privatisation des terrains 2/B de 2012 à 2020 à Istanbul et en Turquie	404
	Annexe 3. Données sur la transformation de l'occupation des sols à Istanbul : 1984, 2000 et 2017.....	405
	Annexe 4. Liste des projets résidentiels d'Emlak Konut réalisés avec le PREF de 2011 à 2021	406
	Annexe 5. Répartition de la propriété publique dans l'arrondissement de Sarıyer	409
	Annexe 6. Liste des entretiens semi-directifs.....	410
	Annexe 7. Compte à rebours du projet KÖY.....	412
	Annexe 8. Compte à rebours du projet Nidapark	417
	Annexe 9. Bilan des actifs et des passifs de TOKİ de 2011 à 2014	419

Annexes

Annexe 1. Vente des terrains Hazine de 2005 à 2020

	Nombre d'unités	Superficie en m ²	Superficie en ha	Recettes en millions (₺)	Recettes en millions (\$)
2005	509	8,7	870	326	232,9
2006	4181	19,8	1980	278	185,3
2007	7333	35,9	3590	520	346,7
2008	9171	27,8	2780	559	349,4
2009	7847	43,3	4330	412	257,5
2010	2074	29,6	2960	453	283,1
2011	8508	29,5	2950	285	158,3
2012	3376	10,1	1010	324	180,0
2013	3444	9,5	950	261	130,5
2014	4503	9,1	910	396	172,2
2015	3288	6,8	680	268	95,7
2016	3878	15,8	158	612	191,3
2017	6110	14,8	148	-	-
2018	3473	7,8	780	-	-
2019	2456	24	2400	-	-
2020	5780	17,3	1730	-	-
TOTAL	75931	309,8	28226		2582,8

Source : rapport de la DGPN de 2005 à 2020

Annexe 2. Privatisation des terrains 2/B de 2012 à 2020 à Istanbul et en Turquie

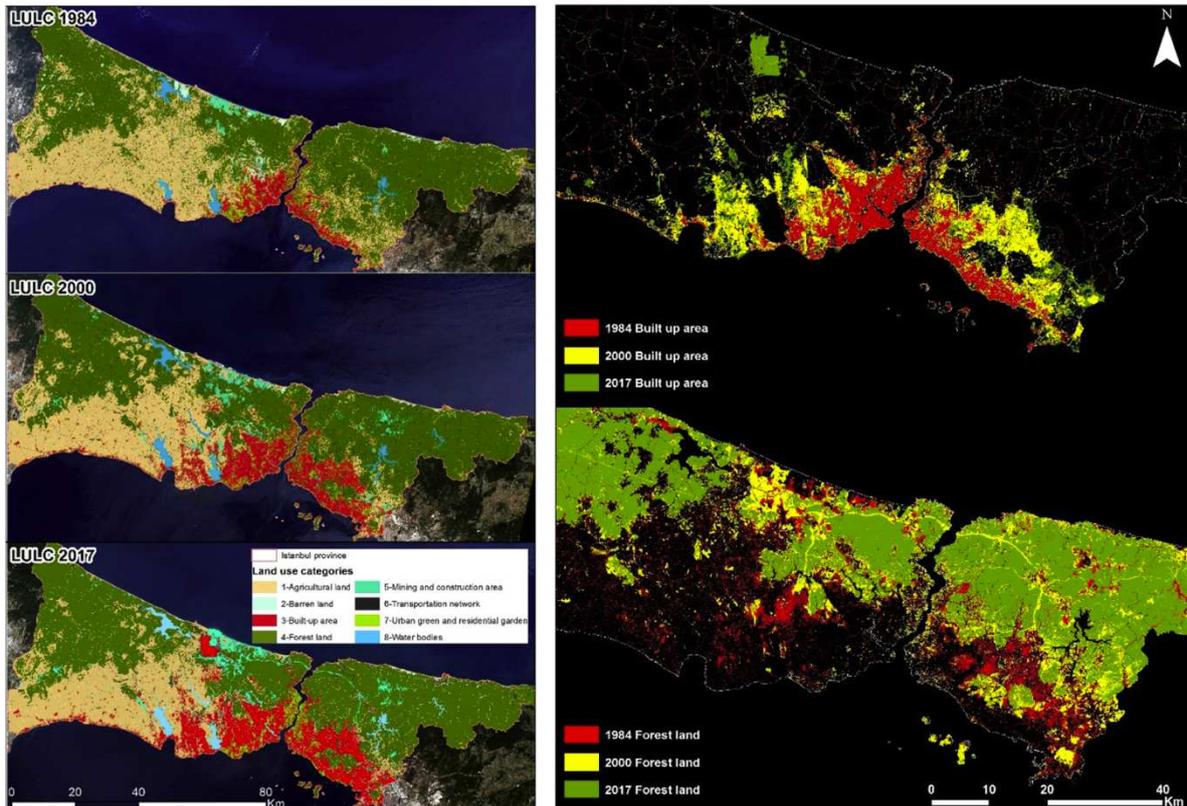
		Informations sur la propriété				Information sur les ventes (données cumulatives chaque année)			Revenus des ventes		
		Parcelles (nb)	Superficie (ha)	Occupants (Nb)	Nb de propriétaires enregistrés pour l'achat	Nb de propriétaires ayant acheté	Nb de parcelles vendus	Superficie des parcelles vendus (ha)	Objectifs fixés (₺)	Ventes réalisés (₺)	Estimation (\$)
2012	Ist.	63029	8017	82243	27242	3756					
	Tr.	442567	219502	525339	112127	10934				1 432 980 000 ₺	\$796 100 000
2013	Ist.	60246	7606	86846	82994	21078	15195	2062			
	Tr.	599418	255547	814508	620338	374153	301842	125780	4 838 345 252 ₺	1 339 700 000 ₺	\$669 850 000
2014	Ist.	61024	7693	89108	96062	48137	30936	3455			
	Tr.	629462	295944	866576	714831	508828	384833	157808	790 776 000 ₺	885 785 000 ₺	\$385 123 913
2015	Ist.	61686	7916	91337	99726	55211	34686	3768			
	Tr.	660432	307626	914879	769551	568437	423430	170541	775 583 000 ₺	939 670 000 ₺	\$335 596 428
2016	Ist.	62059	7970	92553	102199	59560	36717	3963			
	Tr.	692049	316919	961231	824897	622418	457967	181969	534 664 000 ₺	1 214 583 000 ₺	\$379 557 187
2017	Tr.	724466	-	905759	822585	503026	-	198494		980 229 000 ₺	\$257 955 000
2018	Tr.	-	-	-	-	-	-	-	987 650 000 ₺	960 409 000 ₺	\$160 068 166
2019	Tr.	-	-	-	-	-	-	200000	740 305 000 ₺	742 752 000 ₺	\$123 792 000
2020	Tr.	-	-	-	-	-	-	-	-	482 991 000 ₺	\$54 885 341
						TOTAL	200 000 ha	TOTAL	8 979 099 000 ₺	\$3 162 928 035	

Sources : rapport de la DGPN de 2012 à 2014

**Annexe 3. Données sur la transformation de l'occupation des sols à Istanbul :
1984, 2000 et 2017**

	1984		2000		2017	
	Superficie (km ²)	Taux (%)	Superficie (km ²)	Taux (%)	Superficie (km ²)	Taux (%)
Terrain agricole	1 728,14	31,76	1 480,44	27,2	1 255,67	23,07
Terre stérile	100,95	1,86	22,86	0,42	26,14	0,48
Zone bâtie	261,99	4,81	588,68	10,82	742,62	13,64
Terrain forestier	3 052,8	56,1	2 840,88	52,2	2 700,16	49,61
Zone minière	50,71	0,93	123,71	2,27	192,51	3,53
Réseau de transport	68,32	1,26	116,48	2,14	148,57	2,73
Jardin urbain et résidentiel	104,75	1,92	151,02	2,77	209,8	3,85
Plans d'eau	75,15	1,36	117,75	2,16	166,32	3,05
TOTAL	5 441,81	100	5 441,81	100	5 441,81	100

Source : Cengiz et al., 2019, p. 7



Source : Cengiz et al., 2019, p. 7

Annexe 4. Liste des projets résidentiels d'Emlak Konut réalisés avec le PREF de 2011 à 2021

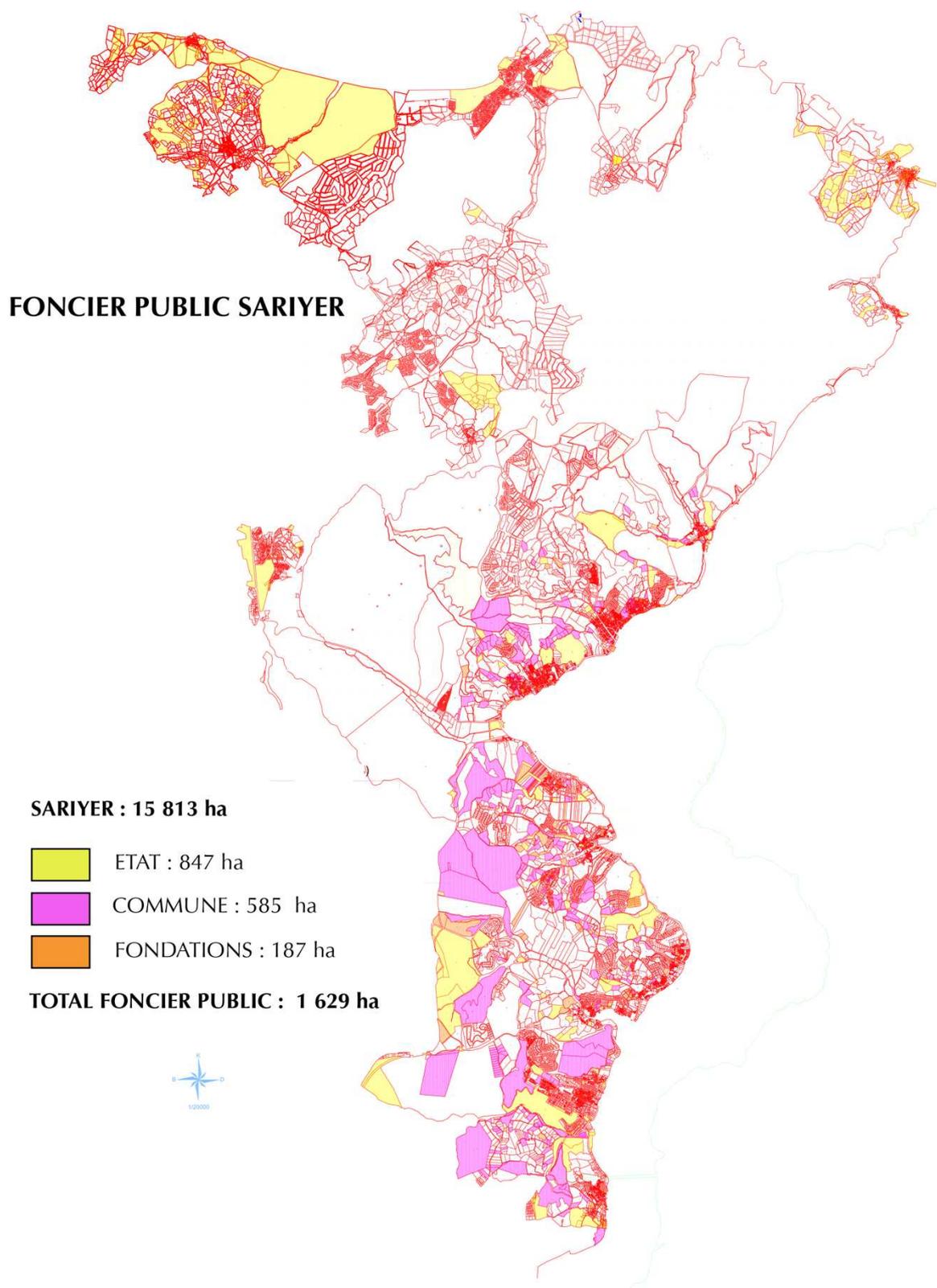
Nom du projet	Promoteur sélectionné	Nb de lgmts	% des recettes versé à Emlak Konut	Localisation	Total
Ankara mühye	YP inşaat	1478	38	Ankara	8356
Ankara Yenimahalle	Pasifik inşaat & Çiftay inşaat	3230	30	Ankara	
Koordinat çayyolu	YP inşaat	432	33	Ankara	
Merkez Ankara	Pasifik	3060	32	Ankara	
Sofaloca	Başyapı & Solaryapı	156	30	Ankara	
Evora Denizli	Teknik Yapı & UCD	1550	18	Denizli	1550
1Stambul	Doğu & Prekast & Üstünler	1188	30	Istanbul	86737
xResidence	Halil Avcı	180	32,53	Istanbul	
Avangart Istanbul	Gül inşaat	959	49	Istanbul	
Avcılar İspartakule	Ak Yapı	415	25	Istanbul	
Avrasya Başakşehir	Fuzul	500	32	Istanbul	
Avrupa Konutları Atakent 3	Artaş inşaat	2300	30	Istanbul	
Avrupa Konutları Başakşehir	Artaş inşaat	941	40	Istanbul	
Avrupa Konutları TEM 2	Artaş inşaat	414	30	Istanbul	
Avrupa Tem Konutları	Artaş inşaat	2824	30	Istanbul	
Avrupark	Cihan inşaat & Konut Yapı	1484	26	Istanbul	
Avrupark Hayat	Cihan inşaat & Konut Yapı	1184	25	Istanbul	
Bahçekent Flora	İzka & Dag & sitar	1219	25,2	Istanbul	
Bahçekent İspartakule	Akyapı & Esbah	632	25	Istanbul	
Bahçeşehir Göl Panorama Evleri	Be-Ma inşaat	1471	28	Istanbul	
Bahçetepe Istanbul	Makro İnşaat & Akyapı	1476	26	Istanbul	
Batışehir	Ege Yapı	3700	32	Istanbul	
Beşiktaş Dikilitaş	Fuzul	51	50	Istanbul	
Beşiktaş Ortaköy	Pasifik & Levent	250	45	Istanbul	
Bizim Evler 2	İhlas Holding A.Ş	720	33	Istanbul	
Bizim Mahalle	Dag	1400	27,55	Istanbul	
Bulvar Istanbul	Bulvar Istanbul	1746	28	Istanbul	
Büyükyalı	Özak Gayrimenkul & Yenigün inşaat & Zıylan Gayrimenkul	1711	37	Istanbul	
Centre financier Istanbul	Ağaoğlu	1441	4,15	Istanbul	
Cer Istanbul	Ege Yapı & Metropolist Yapı & Sena Gayrimenkul & Buktör Yapı	119	35	Istanbul	
Dumankaya Miks	Özak & İnter	657	30,5	Istanbul	
Dusler Vadisi	Yılmaz inşaat	509	25	Istanbul	
Ebruli İspartakule	Tokram inşaat	766	22	Istanbul	
Elite City	Şua İnşaat	591	35	Istanbul	

Ergene Valley	Makro inşaat	1296	25	Istanbul
Evora Istanbul	Teknik Yapı & UCD	4304	32,6	Istanbul
Evora Istanbul Adalar Marmara	Teknik Yapı	859	32	Istanbul
Evvel İ	İntaya inşaat & İntes inşaat & Eyg Emlak	1423	26	Istanbul
Hoşdere étape 5	Cihan inşaat & Konut Yapı	1200	25	Istanbul
Hoşdere étape 6	Sur Yapı & Hatay	779	25	Istanbul
İdealist Cadde	İdealist inşaat & İdelalist GYO	137	22	Istanbul
İdealist Kent	Hektaş inşaat	883	31,75	Istanbul
İstmarina	Dap inşaat & Eltes inşaat	1625	40	Istanbul
Karat 34	Kelif iş ortaklığı	592	39	Istanbul
Kayabaşı étape 8	Ebruli	420	38	Istanbul
Kent plus Ataşehir	Emay inşaat	2044	33,61	Istanbul
Kent plus Mimarsinan	Emay inşaat	660	35,1	Istanbul
KÖY	Siyahkalem	1156	32,2	Istanbul
Kuasar Istanbul	Viatrans & Meydanbey	257	50	Istanbul
Maslak 1453	Ağaoğlu	4203	35,5	Istanbul
Metropol Istanbul	Varyap inşaat & GAP inşaat	2177	43,1	Istanbul
Meydan Başakşehir	İnte Konuk & Som Plus & NurGrup & Hak Ticaret	509	37	Istanbul
Misistanbul	Mehmet Çelik inşaat	936	41,5	Istanbul
My Towerland	Ağaoğlu	420	47	Istanbul
My Word Ataşehir	Ağaoğlu	3638	38,5	Istanbul
My World Europe	Ağaoğlu	3060	30,5	Istanbul
Nidakule	Tahinocioğlu	1233	38	Istanbul
Nidakule Ataşehir	Tahinocioğlu	190	36,2	Istanbul
Nidapark İstinye	Tahinocioğlu	533	51,1	Istanbul
Nidapark Küçükyalı	Tahinocioğlu	2366	42	Istanbul
Nidapart Kayaşehir	Tahinocioğlu	843	38	Istanbul
Nişantaşı Koru	Eltes & Yüzyil	181	50	Istanbul
Novus Residence	Bayraktar Gayrimenkul	285	55	Istanbul
OrmanKöy	Eltes & Yüzyil	1016	32	Istanbul
Park Maveria 1	Makro İnşaat & Akyapı	671	30	Istanbul
Park Maveria 2	Makro İnşaat & Akyapı	556	30	Istanbul
Sarıyer Ayazağa	Eltes	900	40	Istanbul
Sarphan Finans Park	Yeni Sarp inşaat & Öz Akaar Elektrik	969	37,5	Istanbul
Sehrizar Konkları	Gap inşaat	202	50	Istanbul
Semt Bahçekent	Sur Yapı & Hatay Akpınar	1039	25	Istanbul
Seyran Şehir	Makro İnşaat & Akyapı Ortak	220	28	Istanbul
Soyak Park	Soyak Yapı inşaat	2200	26,1	Istanbul
Spradon Quartz	Kuzu Grup	1045	41	Istanbul
Spradon Vadi	Kuzu Grup	1037	26	Istanbul

Tual Adalar	Dağ Müh. Müt. Tlic. ve San. A.Ş.	471	26	Istanbul	
Tual Bahçekent	Dağ Mimarlık Yapı Gayrimenkul	1925	25,26	Istanbul	
Uphill Court Ataşehir	Apsiyon	1742	16	Istanbul	
Validebağ Konakları	Eltes inşaat & Istlife Yapi	366	50,15	Istanbul	
Varyap Meridian	Varyap inşaat	1500	44,15	Istanbul	
Yeni Levent	Dap inşaat	958	40	Istanbul	
Yeniköy Konakları	Taca	385	38	Istanbul	
Zeytinburnu Bestelsiz	Beştelsiz Joint Venture	478	37	Istanbul	
All sancak	Pekintaş & Burakcan	1246	33	İzmir	4746
Evora İzmir	Teknik Yapı & Halk GYO	1034	35	İzmir	
İzmir Mavişehir 5	Durmaz & İzka inşaat	696	31	İzmir	
Parkyaşam Mavişehir	İzka inşaat	521	25	İzmir	
Pelikan Project	?	536	38,58	İzmir	
Soyak Mavisehir	Soyak Yapı inşaat	1568	34	İzmir	
Körfez Kent 1	?	3500	16	İzmit	
Temaşehir Konya	Torkam inşaat & Buktor Yapı	905	30	Konya	905
Çerkezköy Dreamcity	AA Grup	204	30,5	Tekirdağ	204
				TOTAL	106853

Source : compilation des différentes données d'Emlak Konut (site internet et rapports)

Annexe 5. Répartition de la propriété publique dans l'arrondissement de Sariyer



Source : municipalité d'arrondissement de Sariyer, mai 2015

Annexe 6. Liste des entretiens semi-directifs

STRUCTURE	STATUT	DATE
PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER RÉSIDENTIEL		
Conseiller en immobilier – Eva Gayrimenkul	Directrice de la communication	03/05/2016
	Responsable recherche et rapports	
Promoteur SiyahKalem	Directeur des ventes	06/05/2016
	Directeur développement de projet	
Promoteur Tahincioğlu	Directeur adjoint du développement des affaires et des investissements	17/01/2018
Cabinet de Programmation KEYM	Président	20/02/2018
Agence immobilière – TOYO real estate	Conseiller	22/02/2018
Conseiller en communication pour les promoteurs – KIMIZ KIMIZ	Consultant	01/06/2018
Promoteur Suleyman Ekşi	Responsable des ventes	05/01/2019
ACTEURS PUBLICS		
Municipalité de Sarıyer – Direction de l'urbanisme	Responsable plan et projet	25/05/2015
	Responsable plan et projet	27/04/2016
	Directeur contrôle et permis	10/10/2022
	Responsable contrôle et permis	10/10/2022
	Responsable plan et projet	14/04/2023
Direction Nationale de la Propriété des biens Nationaux	Responsable Nuray Çolak	28/07/2017
Emlak Konut	Directeur de la transformation urbaine	17/01/2018
	Directeur de la transformation urbaine	18/05/2018
	Directeur de la transformation urbaine	31/05/2018
TOKİ	Directeur du développement foncier	25/12/2017
	Président branche immobilier	05/06/2018
Municipalité de Başakşehir – Direction de l'urbanisme	Responsable plan et projet	13/12/2017
Ministère de l'Urbanisme et de l'Environnement – Istanbul	Directeur des infrastructures et de la transformation urbaine	02/07/2019

	Responsable cartographique	
	Chargée du futur Master Plan	
Municipalité du Grand Istanbul	Architecte et paysagiste AECOM	18/05/2018
Chef de quartier	Quartier Uskumruköy	08/03/2018
Municipalité de Gaziosmanpaşa – GOPAŞ entreprise publique gestion de projets	Responsable des négociations foncières	04/01/2019
Municipalité de Gaziosmanpaşa – Service Transformation Urbaine	Responsable du service	05/01/2019
	Responsable du service	08/05/2019
Maire de quartier	Quartier Zekeriyaköy	28/04/2016
Maire de quartier	Quartier Uskumruköy	08/03/2018
CHAMBRES / ASSOCIATIONS URBAINES / UNIVERSITAIRES / HABITANTS		
Chambres des urbanistes d'Istanbul	Secrétaire général	26/04/2016
Fermier	Habitant Zekeriyaköy	28/04/2016
Association de Défense des Forêts du Nord	Architecte et militant	02/05/2016
Université Technique d'Istanbul (département urbanisme)	Professeur Şevkiye Şence Türk	03/05/2016
Ingénieur forestier		
Association de Défense des Forêts du Nord	Militants	04/05/2016
Association de protection forêt de Belgrade	Président	05/05/2016
Coopérative Arıköy	Président Ayhan Toraman	08/03/2018
Université de Boğaziçi (département science politique)	Professeur Ziya Umut Türem	14/05/2018
Exproprié	Habitant Arıcılar	04/05/2018
Association de lutte et d'aide à la protection à Gaziosmanpaşa	Habitants du quartier Sarıgöl	04/01/2019
Association de lutte et d'aide à la protection à Gaziosmanpaşa	Ancien Président et habitants du quartier Karayolları	08/05/2019

Source : F. Hervet, février

Annexe 7. Compte à rebours du projet KÖY

Bilan financier de l'opération

ETAPE 1				
RECETTES				
Surfaces vendables	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Recettes
Appartements	424	76985	8 500 ₺	654 372 500 ₺
Villas	73	21684	9 800 ₺	212 503 200 ₺
TOTAL RECETTES				866 875 700 ₺
DÉPENSES				
Coûts de construction	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Dépenses
Appartements	424	76985	1 400 ₺	107 779 000 ₺
Villas	73	21684	1 700 ₺	36 862 800 ₺
Parking + mur de soutènement + éqpmnt	1	27468	1 400 ₺	38 455 200 ₺
Mosquée	1	5140	500 ₺	2 570 000 ₺
Centre de santé	1	597	500 ₺	298 500 ₺
Piscine	1	461	500 ₺	230 500 ₺
Paysage, infrastructure et éclairage				34 306 246 ₺
Total dépenses construction				220 502 246 ₺
Taxes locales	Nombre	Superficie	Montant	Dépenses
Permis de construire (rushat)				
Taxe logement entre 101-200m ² (unité)	424		570 ₺	241 680 ₺
Taxe logement plus de 200m ² (unité)	73		1 410 ₺	102 930 ₺
Élément technique				344 610 ₺
Permis d'utilisation (iskân)				
Payé en 2022				3 286 798 ₺
Total taxe locale				3 976 018 ₺
Taxe nationale				
Taxe logement -150m ²	1%	0,18	156 037 626 ₺	1 560 376 ₺
Taxe logement +150m ²	18%	0,82	710 838 074 ₺	127 950 853 ₺
Total taxe nationale				129 511 230 ₺
Total des taxes				133 487 248 ₺
TOTAL DÉPENSES				353 989 494 ₺
BÉNÉFICES				
Différences recettes-dépenses				512 886 206 ₺
Part Emlak Konut				279 567 413 ₺
Part promoteur				233 318 793 ₺
ETAPE 2				
RECETTES				
Surfaces vendables	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Recettes

Appartements 1	168	17684	8 500 ₺	150 314 000 ₺
Appartements 2	66	9139	8 500 ₺	77 681 500 ₺
Duplex	44	8653	8 500 ₺	73 550 500 ₺
Villas mitoyennes	28	8912	10 000 ₺	89 120 000 ₺
Villas individuelles	14	5484	10 000 ₺	54 840 000 ₺
Villas voisines	26	6899	10 000 ₺	68 990 000 ₺
Commerces	25	4468	14 000 ₺	62 552 000 ₺
Bureaux	43	3811	14 000 ₺	53 354 000 ₺
TOTAL RECETTES				630 402 000 ₺
DÉPENSES				
Coûts de construction	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Dépenses
Appartements 1	168	17684	1 450 ₺	25 641 800 ₺
Appartements 2	66	9139	1 450 ₺	13 251 550 ₺
Duplex	44	8653	1 450 ₺	12 546 850 ₺
Villas mitoyennes	28	8912	1 750 ₺	15 596 000 ₺
Villas individuelles	14	5484	1 900 ₺	10 419 600 ₺
Villas voisines	26	6899	1 800 ₺	12 418 200 ₺
Commerces	25	4468	1 600 ₺	7 148 800 ₺
Bureaux	43	3811	1 600 ₺	6 097 600 ₺
Garage		2600	700 ₺	1 820 000 ₺
Total dépenses construction				104 940 400 ₺
Taxes locales	Nombre	Superficie	Montant	Dépenses
Permis de construire (rushat)				
Taxe logement moins de 100m ² (unité)	123		450 ₺	55 350 ₺
Taxe logement entre 101-200m ² (unité)	143		600 ₺	85 800 ₺
Taxe logement plus de 200m ² (unité)	80		1 450 ₺	116 000 ₺
Taxe commerce moins de 100m ² (unité)	25		2 250 ₺	56 250 ₺
Taxe bureau moins de 100m ² (unité)	21		2 250 ₺	47 250 ₺
Taxe bureau moins entre 100-200m ² (unité)	22		3 000 ₺	66 000 ₺
Équivalent élément technique				426 650 ₺
Permis d'utilisation (iskân)				
Payé en 2022				4 353 906 ₺
Total taxe locale				5 207 206 ₺
Taxe nationale				
Taxe logement -150m ²	1%	0,18	113 472 360 ₺	1 134 724 ₺
Taxe logement +150m ²	18%	0,82	516 929 640 ₺	93 047 335 ₺
Total taxe nationale				94 182 059 ₺
Total des taxes				99 389 265 ₺
TOTAL DÉPENSES				204 329 665 ₺
BÉNÉFICES				
Différences recettes-dépenses				426 072 335 ₺
Part Emlak Konut		32,25%		203 304 645 ₺

Part promoteur				222 767 690 ₺
ETAPE 2				
RECETTES				
Surfaces vendables	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Recettes
Appartements	215	20595	8 500 ₺	175 057 500 ₺
Villas	70	20394	10 000 ₺	203 940 000 ₺
TOTAL RECETTES				378 997 500 ₺
DÉPENSES				
Coûts de construction	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Dépenses
Appartements	215	20595	1 450 ₺	29 862 750 ₺
Villas	70	20394	1 750 ₺	35 689 500 ₺
Parking		8568	1 400 ₺	11 995 200 ₺
Équipement social	1	485	1 000 ₺	485 000 ₺
Mur de soutènement		11709	700 ₺	8 196 300 ₺
Total dépenses construction				86 228 750 ₺
Taxes locales	Nombre	Superficie	Montant	Dépenses
Permis de construire (rushat)				
Taxe logement entre 101-200m ² (unité)	161		600 ₺	96 600 ₺
Taxe logement plus de 200m ² (unité)	130		1 450 ₺	188 500 ₺
Équivalent élément technique				285 100 ₺
Permis d'utilisation (iskân)				
Payé en 2022				353 970 ₺
Total taxe locale				924 170 ₺
Total taxe nationale				
Taxe logement -150m ²	1%	0,18	68 219 550 ₺	682 196 ₺
Taxe logement +150m ²	18%	0,82	310 777 950 ₺	55 940 031 ₺
Total taxe nationale				56 622 227 ₺
Total des taxes				57 546 397 ₺
TOTAL DÉPENSES				143 775 147 ₺
BÉNÉFICES				
Différences recettes-dépenses				235 222 354 ₺
Part Emlak Konut		32,25%		122 226 694 ₺
Part promoteur				112 995 660 ₺
ETAPE 3				
RECETTES				
Surfaces vendables	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Recettes
Logement	52	8056	32 000 ₺	257 792 000 ₺
Commerces	59	238	37 000 ₺	8 806 000 ₺
École privée	1	1475	22 000 ₺	32 450 000 ₺

TOTAL RECETTES				266 598 000 ₺
DÉPENSES				
Coûts de construction	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au m ²	Dépenses
Logement	53	8056	4 100 ₺	33 029 600 ₺
Commerces	59	238	4 300 ₺	1 023 400 ₺
École privée	1	1475	2 500 ₺	3 687 500 ₺
Poste de sécurité	1	50	1 700 ₺	85 000 ₺
Total dépenses construction				37 825 500 ₺
Taxes locales	Nombre	Superficie	Montant	Dépenses
Permis de construire (rushat)				
Taxe logement entre 101-200m ² (unité)	10		1 680 ₺	16 800 ₺
Taxe logement plus de 200m ² (unité)	43		3 360 ₺	144 480 ₺
Taxe commerce moins de 100m ² (unité)	25		5 745 ₺	143 625 ₺
Taxe commerce entre 100-500m ² (unité)	34		7 530 ₺	256 020 ₺
Équivalent élément technique				560 925 ₺
Permis d'utilisation (iskân)				
Payé en 2024 ?				600 000 ₺
Total taxe locale				1 721 850 ₺
Taxe nationale				
Taxe logement -150m ²	1%	0,18	47 987 640 ₺	479 876 ₺
Taxe logement +150m ²	18%	0,82	218 610 360 ₺	39 349 865 ₺
Total taxe nationale				39 829 741 ₺
Total des taxes				41 551 591 ₺
TOTAL DÉPENSES				79 377 091 ₺
BÉNÉFICES				
Différences recettes-dépenses				187 220 909 ₺
Part Emlak Konut	32,25%			85 977 855 ₺
Part promoteur				101 243 054 ₺
TOTAL DES TROIS ÉTAPES				
RECETTES				
TOTAL RECETTES				2 142 873 200 ₺
DÉPENSES				
Total coûts de construction				
Total dépenses construction				449 496 896 ₺
Taxes locales				
Permis de construire (rushat)				
Permis d'utilisation (iskân)				
Total taxe locale				11 829 244 ₺
Total taxe nationale				320 145 256 ₺

Honoraires technique et architecture	0,05 des recettes		214 287 320 ₺
TOTAL DÉPENSES			995 758 716 ₺
TOTAL			
Différence R-D			1 147 114 484 ₺
Ce que verse SK = part EK (32,25%)			691 076 607 ₺
Ce que gagne le promoteur			456 037 877 ₺

Source : F. Hervet, janvier 2023

Répartition de la valeur foncière entre les acteurs

ACTEURS	MONTANT	%
Municipalité d'arrondissement	₺11 829 244	0,8
TOKİ	₺225 354 876	15,2
Ministère des Finances	₺320 145 256	21,6
Emlak Konut	₺465 721 731	31,5
Promoteur Siyahkalem	₺456 037 877	30,8
TOTAL	₺1 479 088 984	100

Source : F. Hervet, janvier, 2023

Annexe 8. Compte à rebours du projet Nidapark

Bilan financier de l'opération

RECETTES				
Surfaces vendables	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Recettes
Type de construction logements				
3B	34	6196,34	7200	44 613 648 ₺
4A	100	11886,4	8200	97 468 480 ₺
5A	709	99802	9200	918 178 400 ₺
Total logements	843	117884,74		1 060 260 528 ₺
Type de construction commerces				
3B	56	1687	12000	20 244 000 ₺
4A	30	852,7	12000	10 232 400 ₺
5A	20	1111	13500	14 998 500 ₺
Total commerces	106	3650,7	12200	45 474 900 ₺
Types de constructions bureaux				
5A	192	74951	9078	680 405 178 ₺
Total bureaux	192	74951	9078	680 405 178 ₺
Autres constructions vendables				
ATM	10	198	3500	693 000 ₺
Cinéma	1	1578,44	3500	5 524 540 ₺
Total autres constructions vendables	11	1776,44		6 217 540 ₺
TOTAL RECETTES				1 792 358 146 ₺
DÉPENSES				
Coûts de construction	Unité	Surface (m ²)	Prix de vente au (m ²)	Dépenses
Type de construction logements				
3B	34	6196,34	975	6 041 432 ₺
4A	100	11886,4	1040	12 361 856 ₺
5A	709	99802	1716	171 260 232 ₺
Total logements	843	117884,74		189 663 520 ₺
Type de construction commerces				
3B	56	1687	975	1 644 825 ₺
4A	30	852,7	1040	886 808 ₺
5A	20	1111	1716	1 906 476 ₺
Total commerces	106	3650,7		4 438 109 ₺
Types de constructions bureaux				
5A	192	74951	1716	128 615 916 ₺
Bureaux	192	74951		128 615 916 ₺
Autres constructions vendables				
ATM	10	198	975	193 050 ₺
Cinéma	1	1578,44	975	1 538 979 ₺
Total autres constructions vendables	11	1776,44		1 732 029 ₺

Types de constructions non vendables				
3B		181014	975	176 488 650 ₺
Total des constructions non vendables		181014		176 488 650 ₺
Total dépenses construction				500 938 224 ₺
Coûts des taxes				
Taxes locales				
Permis de construire (rushat)				
Étude et projet				259 060 ₺
Tadilat (modification du permis)				139 366 ₺
PC logements	843			147 470 ₺
PC commerces	105			108 385 ₺
PC bureaux	192			104 640 ₺
PC équipements sociaux	11			1 218 ₺
PC espaces communs		139148,04		278 296 ₺
Équivalent élément technique				1 038 435 ₺
Permis d'utilisation (iskân)				
Payé en 2019 ?				2 076 870 ₺
Total taxe locale				4 153 741 ₺
Taxe nationale	%	Unités	Montant	
Taxe sur les logements de -150m ²	1%	58	74 218 237 ₺	742 182,37 ₺
Taxe sur les logements de +150m ²	18%	785	986 042 291 ₺	177 487 612 ₺
Total taxe nationale				178 229 795 ₺
Honoraires technique et architecture	0,05 des recettes			
				89 617 907 ₺
Total				89 617 907 ₺
TOTAL DÉPENSES				772 939 666 ₺
BÉNÉFICES				
Différences recettes-dépenses				1 019 418 480 ₺
Part Emlak Konut		38,00%		681 096 095 ₺
Part promoteur				338 322 384 ₺

Source : F. Hervet, janvier 2023

Répartition de la valeur foncière entre les acteurs

ACTEURS	MONTANT	%
Municipalité d'arrondissement	₺4 153 741	0,3
TOKİ	₺117 552 127	9,1
Ministère des Finances	₺178 229 785	13,9
Emlak Konut	₺647 677 322	50,4
Promoteur Tahincioğlu	₺338 322 384	26,3
TOTAL	₺1 285 935 359	100

Source : F. Hervet, janvier 2023

Annexe 9. Bilan des actifs et des passifs de TOKI de 2011 à 2014

	2011	2012	2013	2014
	ACTIFS RENOUVELABLES			
	Actifs renouvelables à court terme			
Attribution de terrain et crédit de vente	380 260 369 ￼	624 866 685 ￼	750 886 592 ￼	1 312 166 215 ￼
Créances sur vente de logements et locaux	2 542 276 604 ￼	2 478 634 628 ￼	2 930 806 946 ￼	2 710 874 745 ￼
Vente du foncier avec PREF	628 191 752 ￼	1 004 929 332 ￼	398 590 795 ￼	391 908 047 ￼
Créances sur les emprunteurs	24 043 318 ￼	31 564 126 ￼	9 737 429 ￼	10 228 124 ￼
Créances sur les sociétés et organismes	141 247 281 ￼	419 156 786 ￼	1 863 374 315 ￼	4 629 552 383 ￼
Autre créance	885 247 ￼	12 937 180 ￼	1 176 587 ￼	1 300 910 ￼
Garantie de dépôts	59 500 ￼	27 000 ￼	27 000 ￼	27 000 ￼
Créances sur comptes annexes	92 132 576 ￼	120 477 479 ￼	83 863 098 ￼	84 432 137 ￼
Total	3 809 096 646 ￼	4 692 593 215 ￼	6 038 462 761 ￼	9 140 489 562 ￼
	Stocks			
Stocks fonciers	3 836 616 208 ￼	4 437 271 811 ￼	6 907 494 300 ￼	6 892 731 522 ￼
Stock logements, bureaux et équipements sociaux	261 541 003 ￼	376 193 016 ￼	181 422 729 ￼	269 422 713 ￼
Reprise de bien - décision Conseil des ministres	136 637 003 ￼	111 932 667 ￼	111 917 667 ￼	111 917 667 ￼
Autres stocks	291 561 ￼	438 273 ￼	219 456 ￼	197 612 ￼
Total	4 235 085 774 ￼	4 925 835 766 ￼	7 201 054 152 ￼	7 274 269 513 ￼
	Investissements			
Coûts de construction ordinaire	1 935 771 771 ￼	1 667 010 376 ￼	1 969 971 169 ￼	2 458 129 803 ￼
Coûts de construction transformation urbaine	671 879 896 ￼	857 369 284 ￼	1 053 762 545 ￼	1 048 490 918 ￼
Coûts de construction de logements des sinistrés	161 209 536 ￼	1 827 728 162 ￼	541 638 907 ￼	24 799 074 ￼
Coûts de constructions autres bâtiments	3 418 732 194 ￼	4 567 541 997 ￼	4 468 685 321 ￼	5 153 806 398 ￼

Coûts de construction des villages agricoles	43 764 493 ₺	54 145 421 ₺	78 757 225 ₺	102 499 388 ₺
Avances sur coûts de construction ordinaire	71 063 576 ₺	19 642 665 ₺	29 685 282 ₺	15 398 814 ₺
Total	6 302 421 465 ₺	8 993 437 904 ₺	8 142 500 449 ₺	8 803 124 394 ₺
	Autres actifs renouvelables			
Actifs liquides : comptes bancaires	600 371 287 ₺	337 335 993 ₺	1 456 941 030 ₺	694 266 257 ₺
Actifs à court terme	213 008 239 ₺	341 939 668 ₺	311 009 061 ₺	172 927 693 ₺
Revenus à régulariser	2 055 000 ₺	2 055 000 ₺	2 055 673 ₺	2 055 000 ₺
Transfert TVA et avance sur salaires	1 863 471 311 ₺	2 341 708 878 ₺	2 140 826 070 ₺	2 294 175 115 ₺
Total	2 678 905 837 ₺	3 023 039 538 ₺	3 910 831 834 ₺	3 163 424 065 ₺
Total des actifs	17 025 509 723 ₺	21 634 906 424 ₺	25 292 849 197 ₺	28 381 307 534 ₺
	ACTIFS FIXES			
	Autres actifs renouvelables à long terme			
Attribution de terrain et crédit de vente	500 503 049 ₺	717 014 196 ₺	473 687 113 ₺	257 319 687 ₺
Créances sur ventes de logements et locaux	16 530 345 874 ₺	19 800 054 758 ₺	17 577 357 750 ₺	20 419 155 202 ₺
Vente du foncier avec PREF	1 011 205 045 ₺	823 333 745 ₺	566 119 179 ₺	369 536 167 ₺
Créances sur les emprunteurs	180 588 989 ₺	137 901 246 ₺	169 497 155 ₺	261 430 065 ₺
Delivered deposit	10 421 006 ₺	23 909 296 ₺	25 697 674 ₺	18 554 277 ₺
Créances sur comptes annexes	19 862 970 ₺	23 843 428 ₺	23 109 267 ₺	28 752 693 ₺
Autres actifs renouvelables	15 477 128 ₺	13 978 397 ₺	22 217 316 ₺	46 809 052 ₺
Total	18 268 404 060 ₺	21 540 035 067 ₺	18 857 685 455 ₺	21 401 557 143 ₺
	Autres actifs fixes			
Actifs financiers	1 931 898 506 ₺	1 932 598 506 ₺	1 932 891 505 ₺	1 984 037 586 ₺
Actifs tangibles	10 771 527 ₺	24 706 315 ₺	49 255 584 ₺	57 892 480 ₺
Revenus et dépenses années futures	83 865 535 ₺	83 866 208 ₺	16 208 ₺	147 235 ₺
Actifs pour les régions à risques et les sinistrés	143 222 603 ₺	191 385 716 ₺	251 474 755 ₺	176 617 329 ₺

	Total	2 169 758 171 ￼	2 232 556 744 ￼	2 233 638 052 ￼	2 218 694 630 ￼	
	Total des actifs	20 438 162 231 ￼	23 772 591 811 ￼	21 091 323 506 ￼	23 620 251 773 ￼	
	ACTIFS TOTAUX	37 463 671 954 ￼	45 407 498 235 ￼	46 384 172 703 ￼	52 001 559 307 ￼	
PASSIFS À COURTS TERME						
Dettes des activités						
		2011	2012	2013	2014	
PASSIFS	Dettes envers des sociétés	3 329 287 569 ￼	4 202 336 668 ￼	5 053 424 773 ￼	5 388 450 806 ￼	
	Dettes sur promesse de vente	394 307 ￼	4 232 684 ￼	14 948 775 ￼	1 108 449 ￼	
	Dépôts reçus	232 379 988 ￼	277 001 203 ￼	220 635 905 ￼	265 112 230 ￼	
	Dettes des projets de transformation urbaine	8 246 980 ￼	8 246 980 ￼	8 246 980 ￼	8 246 980 ￼	
	Autres dettes	1 404 256 ￼	1 438 223 ￼	31 585 388 ￼	14 614 923 ￼	
	Total	3 571 713 101 ￼	4 493 255 758 ￼	5 328 841 821 ￼	5 677 533 388 ￼	
	Autres passifs à court terme					
	Obligations financières	309 043 197 ￼	25 762 646 ￼	- ￼	211 069 214 ￼	
	Ressources pour régions à risques et sinistrés	183 385 772 ￼	300 594 620 ￼	303 641 142 ￼	203 230 763 ￼	
	Avances reçues	2 832 110 338 ￼	4 862 843 910 ￼	4 715 962 219 ￼	5 546 693 920 ￼	
	Responsabilités juridiques	26 728 549 ￼	35 887 149 ￼	42 566 068 ￼	59 378 147 ￼	
	Charges de comptabilisation des mois futurs	150 989 ￼	118 734 ￼	126 072 ￼	119 010 ￼	
	Autres dettes	1 549 205 ￼	2 065 145 ￼	2 458 354 ￼	18 940 596 ￼	
	Total	3 352 968 050 ￼	5 227 272 203 ￼	5 064 753 856 ￼	6 039 431 650 ￼	
	Totalité des passifs	6 924 681 151 ￼	9 720 527 961 ￼	10 393 595 677 ￼	11 716 965 037 ￼	
PASSIFS À LONG TERME						

		Dettes des activités			
Dettes envers des sociétés	83 850 222 ￡	83 850 222 ￡	222 ￡	222 ￡	
Dettes sur promesse de vente	9 703 946 712 ￡	11 267 404 194 ￡	9 059 811 555 ￡	10 212 750 100 ￡	
Dépôts reçus	26 320 141 ￡	45 196 559 ￡	52 704 826 ￡	54 046 903 ￡	
Total	9 814 117 075 ￡	11 396 450 975 ￡	9 112 516 603 ￡	10 266 797 225 ￡	
		Autres passifs à longs terme			
Obligations financières	1 076 902 343 ￡	1 247 743 175 ￡	1 273 505 822 ￡	1 062 436 608 ￡	
Revenus à venir : vente du foncier avec PREF	2 401 251 922 ￡	2 464 010 738 ￡	2 217 823 344 ￡	1 542 713 112 ￡	
Total	3 478 154 265 ￡	3 711 753 913 ￡	3 491 329 166 ￡	2 605 149 719 ￡	
Totalité des passifs	13 292 271 340 ￡	15 108 204 888 ￡	12 603 845 769 ￡	12 871 946 945 ￡	
		ACTIONS			
Réserves	1 621 628 838 ￡	1 621 628 838 ￡	1 621 628 838 ￡	1 621 628 838 ￡	
Fonds repris de l'Office Foncier	53 201 369 ￡	53 201 369 ￡	53 201 369 ￡	53 201 369 ￡	
Recettes années précédentes	13 163 402 274 ￡	15 597 779 993 ￡	18 930 006 904 ￡	21 737 791 441 ￡	
Dépenses années précédentes	- 25 890 390 ￡	- 25 890 390 ￡	- 25 890 390 ￡	- 25 890 390 ￡	
Revenu net à terme	2 434 377 372 ￡	3 332 045 577 ￡	2 807 784 537 ￡	4 025 916 067 ￡	
Totalité des passifs	17 246 719 463 ￡	20 578 765 386 ￡	23 386 731 258 ￡	27 412 647 325 ￡	
PASSIFS TOTAUX	37 463 671 954 ￡	45 407 498 235 ￡	46 384 172 703 ￡	52 001 559 307 ￡	

Source : TOKI 2012 & 2014