



Métropoles

20 | 2017

Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux,
collectivités locales

Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes

Nicolas Persyn



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5442>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Nicolas Persyn, « Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes », *Métropoles* [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 15 juin 2017, consulté le 07 juillet 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/5442>

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2017.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes

Nicolas Persyn

- 1 Cet article interroge les évolutions des modes de production du logement en France, à travers l'analyse du redéploiement des interventions foncières publiques dans deux agglomérations moyennes. Depuis les années 2000, de nombreux travaux ont souligné trois axes d'évolution du système de production de logements, et plus largement de la production de l'espace urbanisé : un renforcement des logiques concurrentielles, l'ouverture de nouvelles opportunités de valorisation des capitaux privés, une place plus importante donnée aux acteurs privés dans l'élaboration des politiques du logement.
- 2 De nombreux auteurs s'accordent à dire que les logiques de marché prennent une place croissante dans la production de logements. Une partie d'entre eux s'inscrivent dans le cadre d'analyse de la néolibéralisation des politiques urbaines (Béal, 2010 ; Fol, Morange, 2014 ; Lorrain 2013), qui met en avant l'abandon par l'Etat de nombreuses prérogatives, et une évolution de l'action publique vers une régulation minimale des acteurs économiques (Brenner, Theodore, 2002 ; Swyngedouw *et al*, 2002. Si tous les chercheurs français n'utilisent pas la néolibéralisation comme cadre d'analyse¹, la plupart partagent le constat d'un changement des principes d'organisation de la production de logements sur deux points essentiels. D'une part, la concurrence devient le principe régulateur de la production de logements et des espaces urbains. La puissance publique cherche alors à organiser cette concurrence tout en s'en extrayant selon une logique moins interventionniste (Desjardins, 2008, Lorrain 2013). D'autre part, on assiste à l'ouverture aux capitaux privés de nouveaux secteurs auparavant du domaine de la sphère publique, la production de la ville devenant de plus en plus une activité de valorisation des capitaux privés (Berreau-Serfaty, 2008 ; Halbert, 2013) : services, réseaux techniques (Lorrain,

2008), opérations d'aménagement (Citron, ce numéro ; Vilmin Llorente, 2010), logements (Vergriete, 2013). Globalement, les politiques publiques nationales et locales ne traitent plus le logement comme un bien exceptionnel parce que répondant à un besoin essentiel, mais comme un bien marchand classique (Driant, 2015). Enfin, les travaux sur la gouvernance montrent également un renforcement de la place des acteurs privés dans les processus de construction et de mise en œuvre des politiques locales d'urbanisme et de production de logements. Le projet urbain se veut un processus itératif, où la décision publique peut être remise en question pour s'adapter aux changements de contexte d'une opération de production de logements, notamment en intégrant plus tôt les acteurs privés (Pinson, 2009 ; Ingallina, 2010). Les analyses par le projet urbain montrent que la collectivité tient alors un rôle d'animateur, et cherche avant tout à instaurer un cadre de négociation avec l'ensemble des acteurs, publics comme privés, ce cadre devenant l'outil principal de régulation (Dupuy, 2010).

- 3 Deux importantes zones d'ombre existent dans ces travaux : le foncier et les espaces non métropolitains. La dimension foncière des politiques du logement et des modes de production de la ville est souvent mise de côté ou seulement intégrée aux analyses comme un élément de contexte (Buhot, 2013). Pourtant, l'action foncière publique peut être avant tout définie comme une régulation des processus marchands : « 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). Les communes et intercommunalités n'ont pas les moyens – humains, financiers, techniques – de mener une action foncière systématique qui concernerait tout le territoire et l'ensemble de la production de logements (Vilmin, 2008). Elles doivent choisir les espaces d'intervention ainsi que les modes d'action qui conviennent à leurs objectifs et moyens (ADEF, 2006). Il est nécessaire d'intégrer ces interventions foncières à l'analyse pour savoir dans quelle mesure le système de production de logements évolue vers un modèle concurrentiel offrant une plus grande place aux acteurs privés et à la valorisation de leurs capitaux.
- 4 L'autre zone d'ombre des travaux sur l'évolution des modes de production de logements concerne les espaces étudiés : les métropoles, et en leur sein des opérations de grande envergure, représentent les terrains d'étude privilégiés. Les agglomérations moyennes et les territoires dits « ordinaires » sont assez globalement délaissés par la recherche urbaine (Demazière *et al.*, 2012), en particulier en ce qui concerne les processus de production du logement (Desjardins, 2013), alors que les enjeux n'y sont pas moins réels (Béhar, 2006). Nous souhaitons observer la fabrique ordinaire de la ville (Backouche, Montel, 2007), en dehors des opérations importantes des grandes agglomérations, tant il nous semble que cette observation est nécessaire pour prétendre conclure à une transformation en profondeur et globale sur le territoire national de l'action publique et des modes de production de logements. Si les situations sont diverses, on peut considérer que les agglomérations moyennes sont prises dans une tension particulièrement forte entre préservation du cadre de vie, premier facteur d'attractivité résidentielle, et nécessité de développement résidentiel, notamment pour être en mesure d'assurer des charges de centralité importantes relativement à la taille des communes centres.

- 5 Cet article prend donc comme objet d'étude les interventions foncières en faveur de la production de logements des communes et intercommunalités dans des agglomérations moyennes, pour poser la question du rapport de ces collectivités au marché de deux manières. D'une part, en termes d'espaces et de segments du parc de logements produits, on peut se demander ce que les collectivités "laissent au marché". D'autre part, l'interrogation porte sur la réalité d'une logique de marché sous-jacente aux modalités de l'intervention foncière des collectivités. Ce double questionnement nous conduit à formuler ainsi la problématique centrale de l'article : *dans quelle mesure les évolutions des choix d'intervention foncière des collectivités locales correspondent-elles au renforcement d'une logique de marché ?*
- 6 Le contexte des politiques foncières a fortement évolué depuis 2000. Pour nous positionner par rapport aux travaux concluant à un changement des modes de production du logement, nous devons déterminer les effets de ces changements de contexte sur les politiques publiques. A partir de 2000, les prix immobiliers et fonciers ont fortement augmenté (Friggit, 2013). Cette hausse, généralisée sur l'ensemble du territoire métropolitain, est plus ou moins marquée selon les territoires, touchant de manière moins spectaculaire les agglomérations moyennes. Elle accentue les tensions sur les marchés du logement, en raison d'un décalage croissant entre l'évolution des revenus des ménages et des prix du logement. Cependant, la dynamique résidentielle des agglomérations moyennes est assez faible (Floch, Morel, 2011), et les marchés fonciers et immobiliers moins tendus que dans les métropoles (FMV, 2013). C'est à la fois un atout, puisque la pression sur les prix est faible et que leur niveau reste moins élevé que dans les grandes agglomérations. Mais c'est également une contrainte, car les investisseurs et les promoteurs ne se bousculent pas pour intervenir dans ces territoires qui offrent des possibilités de valorisation moindre. Cela n'empêche pas que la période de hausse des prix depuis 2000 ait eu un effet dans ces territoires, réduisant le décalage avec le niveau des prix dans les métropoles et encourageant une partie des ménages à se reporter encore plus loin. En répercussion de la hausse des prix immobiliers, les prix des terrains à aménager ou à bâtir ont également connu une hausse importante (Comby, 2013), qui complique le montage des opérations, en particulier pour le logement social, les bailleurs sociaux étant pris dans une concurrence accrue avec les constructeurs de logements libres pour l'acquisition des terrains (Bouculat et al., 2013). Par ailleurs, les modalités de gouvernance des politiques du logement et d'urbanisme ont progressivement été redéfinies au niveau local. L'émergence et le renforcement des intercommunalités en constituent le fait majeur, mais il faut également noter en matière de foncier la multiplication des établissements publics fonciers, qui sont venus en partie recomposer les jeux d'acteurs locaux (Dupont, 2014 ; Persyn 2015). L'analyse des modes de production du logement doit donc permettre de comprendre comment l'adaptation à un changement de contexte peut également renvoyer à un changement en profondeur des principes organisateurs du système de production du logement. Pour ce faire, notre travail porte sur l'évolution des cibles privilégiées par les collectivités locales en matière d'intervention foncière en faveur de la production de logements (types d'espaces et de localisations, statuts des logements, formes des logements) et sur les modalités d'intervention.
- 7 Après avoir présenté la méthode et la grille d'analyse utilisées (1), nous étudierons les redéploiements spatiaux des interventions foncières (2). Nous traiterons ensuite des

segments de la production de logements privilégiés par l'intervention foncière (3), pour enfin analyser l'évolution des modes d'intervention foncière (4).

1 - Une méthode fondée sur l'analyse d'opérations de logements

- 8 Notre analyse s'appuie sur le matériau recueilli dans le cadre de notre thèse qui portait sur les politiques foncières communales et intercommunales dans des agglomérations moyennes : le Pays Voironnais en Isère et le Beauvaisis dans l'Oise. Ces deux agglomérations, de respectivement 90 000 et 80 000 habitants, ont des profils territoriaux sensiblement différents. Le Voironnais est un territoire assez urbanisé dans sa partie sud, où sont situés la ville-centre et des pôles secondaires, séparés par des communes périurbaines, alors que le nord est composé de petites communes rurales. Après avoir profité du décentrement de l'agglomération grenobloise, le territoire a connu un ralentissement de sa croissance démographique, ce qui pose donc un enjeu de redynamisation de la production de logements. Le Beauvaisis est caractérisé par une ville-centre importante, une première couronne de communes périurbaines, et une seconde couronne de communes périurbaines et rurales. Relativement atone sur le plan démographique, le Beauvaisis affiche un solde migratoire négatif, tout juste compensé par le solde naturel, ce qui incite également les élus à donner un nouvel élan à la production de logements pour pouvoir attirer de nouvelles populations.
- 9 Le matériau mobilisé est constitué d'un ensemble de données concernant 34 opérations de logements engagées dans ces deux territoires entre 2002 et 2015 (15 en Voironnais et 19 en Beauvaisis). Ce choix de s'appuyer sur des opérations renvoie directement à un résultat de notre thèse, où nous montrions que les politiques foncières communales et intercommunales sont toujours élaborées dans le cadre d'opérations, et non plus largement dans une logique de régulation territoriale, à l'échelle communale ou intercommunale (cf. Persyn, 2014, chapitre 5). Ces opérations sont situées dans 16 communes (8 communes sur 32 en Voironnais, 8 sur 31 en Beauvaisis), et représentent un ensemble de 4 015 logements projetés (1 853 pour le Voironnais, 2 162 pour le Beauvaisis). Cela correspond à une part importante des logements produits lors de la période 2002-2015 dans ces deux intercommunalités ainsi que dans les communes choisies pour cette étude (cf. Tableau 1). Les sources mobilisées sont des entretiens semi-directifs avec des élus et techniciens communaux et intercommunaux, ainsi qu'un ensemble de documents apportant des informations sur les opérations elles-mêmes : comptes rendus de conseils municipaux, dossiers de ZAC, permis d'aménager, règlements de lotissements, gazettes, études foncières, etc.

Figure 1 : production de logements entre 2003 et 2014² dans les territoires étudiés

| | Pays Voironnais | | | Beauvaisis | | |
|--|-----------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | Nombre | % par rapport à l'intercommunalité | % par rapport aux communes étudiées | Nombre | % par rapport à l'intercommunalité | % par rapport aux communes étudiées |
| | | | | | | |

| | | | | | | |
|---------------------|------|---------|---------|------|---------|---------|
| Intercommunalité | 8170 | / | / | 5847 | / | / |
| Communes étudiées | 4326 | 52,90 % | / | 4720 | 80,70 % | / |
| Opérations étudiées | 1853 | 22,70 % | 42,80 % | 1612 | 27,60 % | 34,20 % |

Source : Données Sit@del, MEEM 2015

- 10 La constitution de l'échantillon d'opérations étudiées s'est faite d'abord en choisissant les communes, en raison de leur diversité et de leur représentativité des différents types de communes des deux territoires. Dans le Voironnais, quatre des huit communes étudiées comptent entre 500 et 2 500 habitants, trois entre 7 500 et 9 500 habitants, et une compte 20 000 habitants (Voiron). Dans le Beauvaisis, nous avons retenu quatre communes entre 700 et 1 000 habitants, trois entre 1 500 et 3 000, ainsi que la ville-centre, qui accueille 55 000 habitants. Si seulement une partie des communes des deux EPCI a été étudiée, toutes les opérations ayant fait l'objet d'une intervention publique ont été prises en compte pour chaque commune. Pour déterminer s'il y a eu intervention publique, nous utilisons une définition large, qui ne se limite pas aux acquisitions foncières, mais intègre toutes les décisions communales et intercommunales qui visent à intervenir dans une opération de production de logements de manière à favoriser la mobilisation de terrains et à contrôler le programme et la forme de ces interventions. Par « mobilisation foncière » nous entendons la libération de terrains dans des conditions (réglementaires et physiques) qui leur permettent d'accueillir du logement. L'intervention de la collectivité peut alors viser à contrôler la localisation, le nombre des parcelles ainsi que le rythme de mobilisation. Par « maîtrise foncière » nous entendons le contrôle par la collectivité de l'évolution des parcelles, qu'il s'agisse du nombre de logements qu'elles accueilleront dans le cadre de l'opération, du programme, des aménagements réalisés, ou encore du niveau de charge foncière. Ces définitions étendues nous conduisent à considérer une large gamme d'outils comme pouvant relever d'une intervention foncière : les différentes formes d'acquisition (amiable, préemption, expropriation), mais aussi des outils opérationnels (lotissements, zones d'aménagement concerté, projet urbain partenarial) et réglementaires, à partir du moment où ils sont utilisés dans l'objectif de contrôler les modalités de mobilisation des terrains (définition des terrains concernés, contrôle des charges foncières, des programmes et de la forme). L'application d'un droit des sols dans le plan local d'urbanisme (parties réglementaires et pièces graphiques) n'est ici pas prise en compte, dans le sens où elle n'est pas discriminante pour notre questionnaire, puisqu'elle concerne l'ensemble du territoire communal et toutes les opérations potentielles.
- 11 Ces opérations sont caractérisées selon six critères :
- la date à laquelle l'opération a été engagée, qui peut être plus ou moins éloignée de la date de réalisation ;
 - le type de commune dans laquelle est située l'opération : commune-centre, pôle secondaire, commune périphérique ;
 - la situation de l'opération : extension urbaine, dent creuse, renouvellement ;
 - le statut des logements projetés dans l'opération : libre, mixte, social ;

- la forme des logements projetés dans l'opération : individuels, individuels et collectifs, collectifs ;
 - enfin, pour certaines opérations, étudiées plus en détail, le mode d'action foncière choisi par la collectivité, selon une typologie établie dans notre thèse : interventionnisme, encadrement réglementaire ou approche opérationnelle (cf. Persyn, 2014, chapitre 4).
- 12 La répartition des opérations selon ces critères ne se fait pas en nombre de logements, mais tout simplement en comptabilisant les opérations elles-mêmes, indépendamment de leur taille. La raison de ce choix est essentiellement statistique : étant donné les tailles très diverses des opérations (de quelques logements à 500 logements), cela aurait conduit à lisser complètement les critères que nous souhaitons analyser. Nous avons au contraire voulu mettre en avant les choix des communes, indépendamment de leur importance et de la taille des opérations qu'elles conduisent : une opération d'une dizaine de logements est pour nous tout aussi représentative des choix communaux qu'une opération de plusieurs centaines de logements. Précisons enfin que nous ne distinguons pas les interventions communales et intercommunales. Les intercommunalités ne commencent à mettre en place de véritables interventions foncières qu'à partir de 2012 dans les deux cas étudiés. Leur action dans la période étudiée n'est pas absolument centrale, et même plutôt marginale. Après 2012, elles prennent le relais de certaines communes pour intervenir en matière de foncier, mais se situent alors dans la continuité des évolutions engagées au niveau des communes, qu'il s'agisse des espaces, des segments ou des modes d'action choisis.

2 - Les nouveaux espaces de l'intervention foncière

- 13 D'un point de vue spatial, la répartition des interventions foncières communales et intercommunales s'inscrit dans un double mouvement pour la période étudiée. A l'échelle du territoire de l'intercommunalité, les interventions foncières se diffusent vers les petites communes. A l'échelle des communes elles-mêmes, on observe au contraire une tendance au recentrage des interventions.

2.1 - Les petites communes entrent dans le jeu foncier

- 14 Au début de la période étudiée, beaucoup de communes n'interviennent quasiment pas en matière de foncier, ni même plus largement en matière de production de logements. Il s'agit principalement de petites communes périurbaines et rurales, au sein desquelles la production est assurée par des opérateurs privés, dans le cadre de lotissements, ou par les particuliers eux-mêmes dans le cas de constructions en diffus. Ces communes encadrent plus ou moins fortement l'action des opérateurs privés à travers leurs documents d'urbanisme, mais n'interviennent pas directement dans la conduite ou le financement des opérations. Au fil de la période, on observe une multiplication des interventions foncières dans ces communes, qui s'impliquent plus qu'avant dans les opérations, ne se contentant plus de l'encadrement par le droit des sols. Il s'agit majoritairement de petites opérations, en centre-bourg ou en dent creuse. C'est le cas en Voironnais des communes de Chirens (2010, 50 logements), de Massieu (2010, 6 logements), de Saint-Etienne de Crossey (2008, 14 logements), ou en Beauvaisis d'Auneuil, (2010, 18 logements), de Rainvillers (2010, 30 logements), de Savignies (2011, 15 logements). Mais cela peut également concerner des opérations plus importantes en extension urbaine, comme à

Milly-sur-Thérain (2006, 63 logements), ou à Auneuil (2007, 50 logements). Cependant, toutes les communes périphériques n'étaient pas inactives au début des années 2000. Certaines menaient déjà des actions foncières importantes, comme Paladru, qui s'est engagée dans une opération importante en 2003 (250 logements), ou Rainvillers (2003, 17 logements). Mais il s'agit alors souvent de communes qui disposaient d'un patrimoine foncier hérité relativement important, qu'elles décident de mettre à disposition des opérateurs pour le valoriser et dynamiser le développement résidentiel.

- 15 Cette diffusion spatiale des interventions foncières vers les petites communes périphériques repose sur plusieurs facteurs. L'absence d'intervention en début de période dans ces communes renvoie souvent à un manque de moyens : moyens financiers, étant donné les budgets de faible envergure de ces petites communes (entre 500 et 2 000 habitants) ; moyens humains et techniques, dans ces communes qui ne disposent généralement que de quelques employés municipaux, principalement affectés à l'entretien des espaces publics et au domaine scolaire. Le déficit en ingénierie est progressivement comblé à partir de la fin des années 2000 par les intercommunalités, qui mettent leurs services à disposition des communes. En Voironnais, la communauté d'agglomération a mis en place à partir de 2008 un service d'assistance en ingénierie que les communes peuvent solliciter ponctuellement dans le cadre d'une opération : conseils stratégiques en amont, soutien pendant les négociations avec les opérateurs ou la mise en œuvre elle-même. De la même manière, la communauté d'agglomération du Beauvaisis a mis en place un dispositif d'assistance aux communes, qui consiste principalement en la réalisation d'études de faisabilité pour le compte des communes membres. Ce dispositif, instauré en 2010, a été pensé comme un moyen de favoriser l'émergence d'opérations qui répondent aux objectifs du programme local de l'habitat du Beauvaisis.
- 16 En ce qui concerne les moyens financiers, les évolutions de la gouvernance ont également joué un rôle dans la diffusion des interventions foncières aux communes périphériques, notamment par la mise en place de dispositifs de portage foncier. En Voironnais, la communauté d'agglomération a proposé ce dispositif à ses communes membres entre 2005 et 2012. Après cette date, l'intercommunalité et les communes ont adhéré à l'établissement public foncier local du Dauphiné, ce dernier assurant alors le portage foncier. Le Beauvaisis a été couvert dès 2007 par l'établissement public foncier de l'Oise. Dans ces dispositifs, l'acteur concerné - intercommunalité ou établissement public foncier selon les cas - se substitue à la commune pour acquérir des terrains en vue d'une opération, et les conserver (les « porter ») le temps de la mise en place de l'opération. De cette manière, la commune n'a pas à engager son propre budget pour les acquisitions foncières qu'elle souhaiterait réaliser de manière à mobiliser et maîtriser les terrains. De nombreuses petites communes se sont appuyées sur le portage foncier pour intervenir dans des opérations, car il permet de pallier un manque de moyens, mais aussi de profiter d'une expertise extérieure sur le montage de l'opération.
- 17 La montée en puissance des intercommunalités dans le champ du logement et de l'urbanisme ainsi que l'émergence des établissements publics fonciers ont ainsi contribué à une diffusion des interventions foncières vers les petites communes périurbaines et rurales, et ce, dans les deux territoires étudiés.
- 18 Si la présence de nouveaux acteurs dans le jeu foncier rend possibles les interventions foncières dans les petites communes, d'autres facteurs incitent les communes à mettre en œuvre des politiques foncières. Le premier est lié à la hausse des marchés fonciers et immobiliers. Depuis au moins les années 1980, la croissance démographique de ces

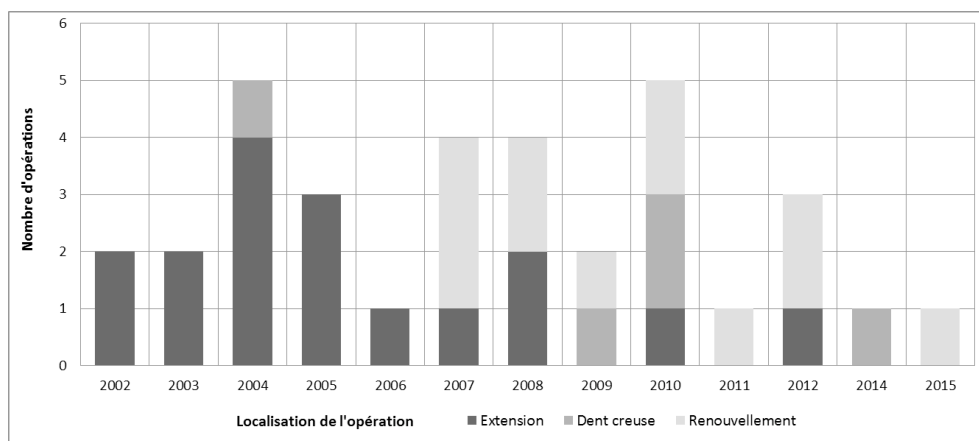
communes reposait sur un desserrement des ménages des villes centres (Grenoble et Voiron dans un cas, Beauvais dans l'autre). Ces ménages, ainsi que les opérateurs privés qui leur vendaient des lots à bâtir ou des logements, étaient attirés par des prix bas (immobiliers pour les ménages, fonciers pour les opérateurs), relativement à ceux de la ville-centre. Ce mécanisme bien connu de périurbanisation assurait à ces communes périphériques un rythme de croissance régulier, et plus ou moins soutenu selon la politique de développement de la commune, maîtrisée grâce aux documents d'urbanisme. Avec la hausse des prix fonciers et immobiliers, ces communes sont devenues moins attractives pour les ménages candidats à l'acquisition, qui ont alors eu tendance à s'éloigner encore plus des centres. Les opérateurs se sont également en partie reportés vers des territoires plus éloignés, en troisième couronne. Pour conserver un rythme de développement résidentiel à même d'assurer de nouvelles rentrées fiscales et le fonctionnement des services publics (et notamment éviter la fermeture de l'école), ces communes peuvent faire le choix d'assurer elles-mêmes la mobilisation foncière et d'impulser des opérations de logement. En prenant le risque de l'intervention foncière ou en apportant des subsides publics dans les opérations, les communes garantissent une stabilité financière aux opérateurs, qui deviennent alors plus enclins à développer des logements.

- 19 La hausse des prix immobiliers accroît également les difficultés d'accès au logement pour certaines catégories de population bien spécifiques auxquelles les élus sont particulièrement sensibles : les jeunes et les personnes âgées. Les élus rencontrés font presque tous part des demandes régulières de ces populations pour trouver un logement : « Sur le logement social, le message fort qui a été passé, c'est, et beaucoup d'habitants le vivent, c'est leurs enfants qui veulent s'installer, et puis on garde du coup une maîtrise »³. Dans ce contexte, le logement social représente de plus en plus une solution adaptée pour loger une partie de la population communale tout en maîtrisant – du moins théoriquement – l'origine. Mais les réticences à produire des logements sociaux continuent d'exister dans les petites communes, notamment quand il s'agit d'accueillir une population qui ne serait pas originaire de la commune elle-même : « Nous, les petites communes, on récupérerait ce que la ville-centre et les autres ne veulent pas. Un certain type de logements, un certain type de population à gérer aussi. Dans des logements bien particuliers »⁴. De plus, ces communes, où le parc de logements est dominé par les propriétaires occupants, ont reçu depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains de multiples injonctions à la production de logements sociaux, de la part de l'Etat puis des intercommunalités. Ainsi, les programmes locaux de l'habitat, élaborés par les communautés d'agglomérations, affichent dans les deux cas étudiés un objectif de production de logements sociaux dans les communes périphériques, même si la plupart ne sont pas soumises à l'obligation législative d'atteindre 20 % du parc en locatif social. Or, le contexte de prix fonciers élevés représente une difficulté majeure pour le montage d'opérations de logement social, en raison de l'effet ciseau entre la hausse des prix d'acquisition des terrains et celle bien moins marquée des plafonds de loyers (Bouculat *et al.*, 2012). Si les bailleurs sociaux se sont en partie adaptés à ce contexte nouveau, ils réclament l'intervention des collectivités pour assurer la mobilisation des terrains et pour participer aux bilans des opérations dont ils ne peuvent couvrir entièrement les coûts.

2.2 - Un recentrement des interventions vers les tissus bâtis constitués

- 20 Ce premier mouvement de redéploiement spatial à l'échelle des territoires des communautés d'agglomération se double d'un autre mouvement de recentrement des interventions à l'échelle des communes elles-mêmes. Au début de la période d'observation, de nombreuses interventions se faisaient en extension urbaine, à l'extérieur du tissu bâti existant, en continuité ou non de ce tissu. Ce type d'intervention foncière représentait une certaine facilité. Tout d'abord le foncier est généralement moins morcelé en extension urbaine, ce qui facilite sa mobilisation. Ensuite, l'usage agricole antérieur de ces terrains fait qu'il n'y a ni démolitions ni travaux de dépollution à effectuer. La logique de la production de logements en extension urbaine était ainsi largement partagée, par les communes les plus petites comme les plus importantes des territoires étudiés. Les documents d'urbanisme prévoyaient ainsi des zones d'extension dimensionnées de manière à pouvoir accueillir un nombre de logements correspondant au projet de développement communal. Il faut bien noter que ces opérations en extension urbaine faisaient l'objet d'interventions importantes de la part des communes, qui pouvaient souvent prendre la forme d'un lotissement communal. Contrairement à ce que l'on peut parfois penser, l'extension urbaine n'est pas forcément synonyme d'absence de maîtrise publique du projet.

Figure 2 : répartition des opérations étudiées selon la date et la localisation



- 21 Cette tendance s'est progressivement inversée, les interventions foncières des communes s'orientant de plus en plus vers les centres, pour du renouvellement urbain, et vers les dents creuses, donc au sein du tissu bâti existant. La figure 1 montre cette évolution : entre 2002 et 2006, sur 13 opérations lancées dans les communes étudiées, on ne rencontre aucune opération de renouvellement urbain, et une seule s'inscrit dans une dent creuse, à Moirans. A partir de 2007, le basculement s'opère en direction des tissus constitués. Ainsi entre 2007 et 2015, sur les 21 opérations étudiées, seules 5 se font en extension urbaine. Les autres se répartissent entre dent creuse (4 opérations) et renouvellement (12 opérations). Ainsi, progressivement, les interventions en extension urbaine tendent à disparaître, au profit d'interventions dans les tissus urbains constitués, avec une orientation claire vers les opérations en renouvellement. Cette nouvelle orientation ne concerne pas que les communes centres ou secondaires, mais également

les communes périphériques, périurbaines et rurales. Sur l'ensemble des 12 opérations en renouvellement entre 2007 et 2015, 4 concernent les communes centres, Beauvais et Voiron, 4, les pôles secondaires (Voreppe, Moirans en Voironnais et Auneuil en Beauvaisis), et 4, des communes périphériques (Chirens et Saint-Etienne-de-Crossey en Voironnais, et Savignies en Beauvaisis).

- 22 Ce second mouvement de redéploiement spatial des interventions renvoie également à l'évolution du contexte. L'affirmation d'un modèle d'urbanisation « durable », s'appuyant sur les principes de compacité, de densité et de reconstruction de la ville sur la ville a joué un rôle. Progressivement, les élus communaux, peu sensibles aux problématiques d'étalement urbain, d'émiettement et de recyclage urbain, notamment dans les petites communes, se sont approprié ce nouveau modèle : « La problématique n'est plus la même, on n'est plus forcément sur des terrains nus, à équiper, on est plutôt sur des terrains équipés, pour la plupart déjà construits, avec des enjeux de densification et des enjeux d'acquisitions foncières qui ne sont plus du tout les mêmes »⁵. Le discours est proche dans une petite commune rurale : « Ce qui veut dire densifier, avec la taxe de sous-densité, on espère que certains qui avaient acheté une parcelle, et qui avaient acheté la parcelle à côté pour ne pas avoir de vis-à-vis, en payant la taxe, ils vont peut-être revoir les choses. On espère qu'il y a des choses comme ça qui vont évoluer. Mais la première priorité, c'est de préserver des terrains agricoles [...]. Il faut qu'on densifie au maximum »⁶.
- 23 Les vecteurs de transmission de ce modèle sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, les dispositions législatives, issues d'abord de la loi Solidarité et renouvellement urbains, puis des lois Grenelle, ont contribué à imposer ces principes. Ensuite, les arènes de discussion intercommunales, et notamment l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, ont joué un rôle de transmission du modèle, avec un travail pédagogique des techniciens intercommunaux et de certains élus pour que les logiques de densification, de comblement des dents creuses et de renouvellement soient appropriées par les élus : "Il y a quand même des prises de conscience qui sont opérées là depuis une dizaine d'années, y compris peut-être avec le travail d'accompagnement, du schéma de secteur, et puis le président lui-même est assez porteur de tout ça »⁷. A cela, il faut bien sûr ajouter les règles édictées par les schémas de cohérence territoriale eux-mêmes qui, bien que n'étant pas directement applicables aux opérations et aux interventions foncières des communes, doivent être respectées dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme et contribuent à guider les décisions communales en matière de choix de localisation des opérations.
- 24 Un autre facteur concerne le départ des industries des centres-bourgs, et donc l'apparition de friches industrielles. Ce lent mouvement de désindustrialisation des centres-bourgs est lié au départ des entreprises implantées dans le tissu urbain vers des zones d'activités créées en périphérie des communes importantes ou vers d'autres territoires, la localisation dans le cœur du tissu urbain étant problématique pour ces entreprises (difficultés de circulation et d'accessibilité, problèmes de voisinage, impossibilité d'agrandissement). Ces départs libèrent alors des emprises importantes dans les bourgs ou les villages, qui offrent des opportunités bienvenues pour répondre à la volonté d'orienter une part importante de la production de logements au sein du tissu bâti. La transformation de ces sites industriels est d'autant plus intéressante pour les communes qu'ils représentent souvent des coupures importantes dans le tissu urbain et que leur aspect est décrié. La libération d'emprises industrielles en centre-ville est plus marquée dans le Voironnais que dans le Beauvaisis. Dans le Voironnais, le tissu industriel est réparti sur l'ensemble du territoire, chaque commune ou presque accueillant une

entreprise industrielle dans le centre ou dans son immédiate proximité⁸. En Beauvaisis, l'industrie intégrée dans le tissu urbain caractérise essentiellement Beauvais, les communes périphériques n'étant quasiment pas concernées, à l'exception d'Auneuil, pôle secondaire.

- 25 Les friches industrielles ne sont pas les seuls espaces au sein des tissus urbains permettant d'accueillir des logements. C'est également le cas des dents creuses, des parcelles libres dans le tissu bâti. Elles résultent d'une urbanisation qui se faisait au gré de l'opportunité des ventes de terrains par les propriétaires privés : certaines parcelles n'ayant jamais été mises en vente même en étant constructibles sont restées non bâties et ont été progressivement entourées par le tissu urbain. Ces dents creuses sont une cible privilégiée des politiques de densification. Enfin, le bâti dégradé, qui ne représente pas des emprises très importantes, mais qui est très souvent en plein centre, peut représenter des opportunités dans certaines communes.
- 26 Ce type d'opération en densification et renouvellement urbain nécessite généralement une intervention publique foncière, notamment pour la mobilisation des terrains. Pour les terrains industriels ou comportant du bâti dégradé, les opérateurs privés comme les bailleurs sociaux sont très peu enclins à intervenir directement en démarchant les propriétaires pour acquérir les terrains : ces interventions représentent des coûts de portage et de libération des terrains importants, qu'il s'agisse de l'éviction des éventuels occupants ou des démolitions à mener. A cela s'ajoutent dans certains cas des coûts de dépollution non négligeables. Ces éléments sont synonymes de risques financiers importants que les opérateurs sont rarement prêts à assumer. Dans ces conditions, le recentrage de la production de logements appelle une intervention foncière pour l'acquisition de certains terrains. Pour les dents creuses, l'intervention publique peut également s'avérer nécessaire. Si la hausse des prix fonciers peut conduire à la mise en vente de terrains que les propriétaires souhaitaient conserver jusque-là, ce n'est pas toujours le cas. De plus, les nécessités de maîtrise des programmes et de la forme des projets conduisent parfois les communes à intervenir sur le foncier.
- 27 Trois séries de facteurs s'articulent donc pour expliquer ce double mouvement de redéploiement spatial des interventions publiques foncières. Premièrement, l'évolution du contexte des marchés : la hausse des prix fonciers et immobiliers et ses impacts en termes de ralentissement de la production de logements et des dynamiques démographiques poussent les communes à intervenir, y compris de petites communes périphériques. Dans le même temps, l'évolution du tissu économique local peut libérer des espaces dans les centres que les collectivités vont chercher à investir. Ensuite, l'entrée de nouveaux acteurs dans le jeu foncier, intercommunalités et établissements publics fonciers, a permis, via des dispositifs de soutien, d'apporter un appui technique et financier dans les contextes fonciers difficiles du renouvellement urbain notamment. Enfin, l'évolution des paradigmes de développement urbain, sous les impératifs de mixité et de densité, conduit à réorienter les interventions foncières. Ces injonctions sont d'ailleurs relayées par les acteurs supracommunaux via les dispositifs de soutien et les documents de planification. De plus, les communes s'approprient l'objectif de mixité sociale en le transformant en une opportunité pour prendre le relais de la production privée de logements afin de maintenir les rythmes de croissance résidentielle et de conserver la maîtrise du peuplement.

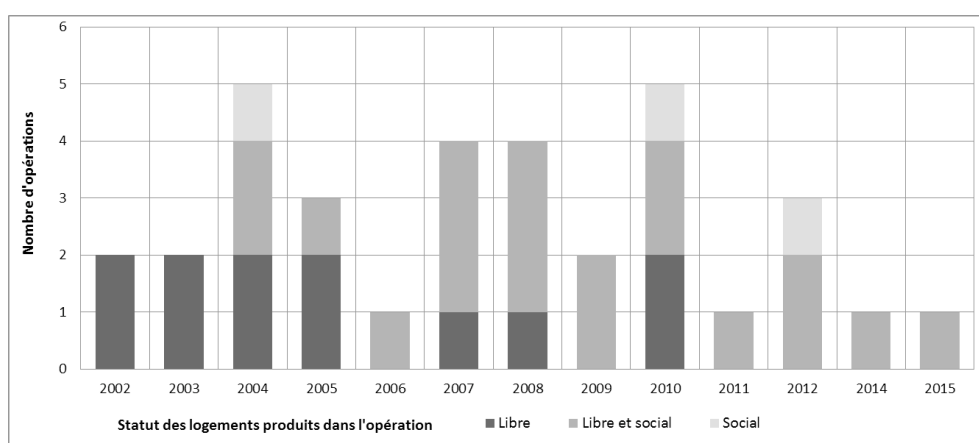
3 - Concentration de l'intervention foncière sur le logement social et le logement collectif

- 28 Conjointement à ce redéploiement dans l'espace des interventions foncières communales, nous observons une réorientation de ces interventions vers ces types de logements particuliers que sont les logements sociaux et les logements collectifs.

3.1 - Accompagner la production de logements sociaux

- 29 Concernant la production de logements sociaux, la figure 2 permet de se rendre compte de cette évolution.

Figure 3 : répartition des opérations étudiées selon la date et le statut des logements



- 30 Jusqu'en 2006, les opérations ne comprenant que des logements libres sont majoritaires : 8 opérations sur 13. Ces opérations de logement libre se font plus rares après cette date, et disparaissent complètement après 2010. A l'inverse, les opérations mixtes, comprenant des logements libres et sociaux, apparaissent à partir de 2004, pour devenir majoritaires sur la période 2006-2015. Elles concernent alors 16 opérations sur 22, les opérations comprenant uniquement du logement libre étant au nombre de 4, et de seulement 2 pour celles ne comprenant que du logement social. La concentration des interventions foncières sur la production de logements sociaux ne signifie donc pas qu'elles ne concernent plus du tout le logement libre. Comme pour le recentrage des interventions en tissu constitué, cette évolution concerne l'ensemble des communes. Sur les 22 opérations comprenant des logements sociaux entre 2002 et 2015, 6 sont situées dans les communes centres, 7 dans les pôles secondaires et 9 dans les communes périphériques. Cela renvoie directement au mouvement de diffusion des interventions foncières parmi les petites communes périphériques que nous avons montré plus haut.
- 31 Nous l'avons évoqué, la nécessité de produire des logements sociaux est aujourd'hui bien prise en compte par les élus communaux. Cela se perçoit notamment dans la rédaction des plans locaux d'urbanisme, qui pour beaucoup intègrent à leur zonage des servitudes de mixité sociale, imposant un pourcentage minimum de logements sociaux dans des opérations ciblées de production de logements. Mais le fait que les interventions foncières communales visent maintenant le logement social, même dans les petites

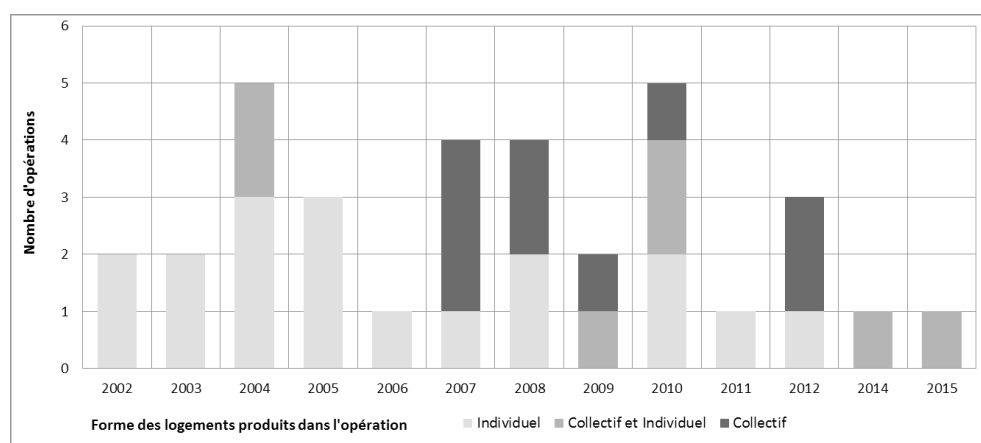
communes, ne s'explique pas uniquement par la pression de certains administrés et les injonctions législatives et intercommunales. Les dispositifs de portage foncier ne sont pas étrangers à cette évolution, puisque, pour y être éligibles, les opérations doivent comporter une part de logement social. Ce critère diffère selon les dispositifs en question, mais la logique est partagée. Dans l'Oise, l'établissement public foncier impose que les opérations dans lesquelles il assure un portage foncier comprennent au moins 40 % de logements sociaux, bien que ce taux puisse être modulé selon les situations locales. En Voironnais, le portage foncier proposé par l'intercommunalité entre 2005 et 2012 n'était applicable qu'à des opérations comportant au moins 30 % de logements sociaux, puis 50 % à partir de 2009. Le critère d'éligibilité fixé par l'établissement public foncier du Dauphiné est similaire (40 %). Dans un contexte de renchérissement du foncier, le portage foncier est devenu un outil essentiel d'intervention foncière, notamment dans les contextes difficiles de renouvellement urbain, où les opérations sont longues. Dès lors, l'intégration de logements sociaux à l'opération permet aux communes de profiter du portage foncier, sans lequel elles n'auraient pu assurer la sortie de l'opération.

- 32 Cependant, les opérations comportant uniquement des logements sociaux sont rares. Cela est principalement dû aux difficultés de production des logements sociaux, pour lesquels les bilans d'opérations sont plus compliqués à équilibrer dans un contexte de prix fonciers élevés. Ainsi, les opérations mixtes, comportant des logements sociaux et des logements libres, sont majoritaires et elles associent généralement un bailleur social et un promoteur classique en plus de la commune. Cette association du logement social et du logement libre est une manière d'équilibrer les bilans, en faisant jouer des mécanismes de péréquation entre les deux segments.

3.2 - Des interventions en direction de la production de logements collectifs

- 33 Les formes privilégiées dans les opérations (figure 3) connaissent également une évolution.

Figure 4 : répartition des opérations étudiées selon la date et la forme



- 34 De 2002 à 2006, les opérations dans lesquelles les collectivités interviennent en matière de foncier sont majoritairement des opérations de logement individuel, soit 11 opérations sur 13, et aucune opération ne comprenant que des logements collectifs n'est concernée. C'est encore autour de 2006 et 2007 que s'effectue le basculement. A partir de 2007, les

interventions foncières concernent des logements collectifs. Entre 2007 et 2015, sur 21 opérations, 9 sont des opérations de collectif seulement, 5, des opérations comprenant à la fois du collectif et de l'individuel, et 7 ne comprennent que des logements individuels. Contrairement à ce qu'on a pu observer pour les extensions urbaines ou les logements libres, l'intervention foncière des communes ne se détourne pas complètement de la production de logements individuels, cette forme pouvant correspondre à des logements sociaux, essentiellement dans les communes périphériques.

- 35 Cette concentration des interventions foncières communales sur les opérations comprenant des logements collectifs est notamment liée aux redéploiements spatiaux analysés précédemment. Les interventions se détournent des extensions urbaines pour s'orienter vers les espaces en dent creuse ou en renouvellement urbain. Dans les tissus constitués, les opérations ont plutôt tendance à intégrer une part importante de logements collectifs. Cela est souvent dû à une logique de cohérence des tissus urbains, ceux-ci étant déjà majoritairement composés de logements collectifs. Cela s'inscrit également dans la logique de densification, dont nous avons dit qu'elle a été progressivement intégrée par les élus locaux. Enfin, il faut aussi voir là une logique de valorisation des droits à bâtir. Dans les opérations en renouvellement, il est nécessaire d'augmenter la densité, et donc souvent de produire des logements collectifs, pour que les recettes des ventes de logements soient en mesure de couvrir les coûts élevés d'acquisition et de libération du foncier. Ainsi, la multiplication des interventions foncières pour la production de logements collectifs est directement liée au recentrement des interventions. Seules trois opérations comprenant des logements individuels sont des opérations de renouvellement. Deux sont situées dans des petites communes, Chirens en Voironnais et Savignies, la forme individuelle ayant été choisie dans un souci de respecter le caractère villageois des tissus concernés et de correspondre aux attentes des ménages dans ces territoires, et une autre est une opération d'envergure à Beauvais, l'importance de l'opération (90 hectares et au moins 500 logements) invitant à diversifier les formes.

4 - Des interventions foncières de soutien à l'activité des opérateurs

- 36 Si notre analyse donne déjà des éléments de réponse concernant le partage des rôles entre collectivités et acteurs de marché dans la production de logements, il faut aussi s'intéresser aux manières de faire de ces collectivités pour répondre à la question. Au début de la période étudiée, les modalités d'intervention foncière, ce que nous appelons les « modes d'action foncière », sont diversifiées, et peuvent varier d'une opération à l'autre au sein d'une même commune. Dans notre thèse, nous avons défini trois modes d'action foncière⁹ présentés dans le tableau suivant :

Figure 5 : caractéristiques des modes d'intervention foncière

| | Interventionnisme | Encadrement réglementaire | Approche opérationnelle |
|------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------|
| Mobilisation foncière | Mobilisation d'initiative publique | Mobilisation d'initiative privée | Mobilisation d'initiative publique et/ou privée |

| | | | |
|----------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Outils de mobilisation foncière | Droit de préemption et expropriation | / | / |
| Maîtrise foncière | Par la possession et la revente des terrains | Par la possession de parcelles stratégiques et par le PLU | Par les outils opérationnels et la négociation |
| Outils de maîtrise utilisés | Acquisitions foncières | Orientations d'aménagement et de programmation Servitudes de mixité sociale Emplacements réservés | Zone d'aménagement concertée. Projet urbain partenarial |
| Répartition du risque | Majoritairement à la charge de la collectivité | Majoritairement à la charge des opérateurs | Majoritairement à la charge des opérateurs |

- 37 Ces modes d'action se distinguent principalement selon l'importance des acquisitions foncières, les outils utilisés et la répartition du risque financier de l'opération. Selon leurs moyens, leurs objectifs en termes de programme et de forme, leurs habitudes et le contexte foncier de l'opération, les collectivités choisissent de s'inscrire dans l'un ou l'autre de ces modes d'action. Notons qu'il n'existe aucune corrélation entre la taille d'une commune ou d'une opération et le mode d'action choisi : l'interventionnisme, par exemple, est utilisé pour des opérations allant d'une dizaine (lotissement communal, Paladru, 1 100 habitants) à plus de 500 logements (opération Agel, Beauvais, 54 000 habitants). Au début de la période d'observation, de nombreuses communes utilisent l'interventionnisme, presque systématiquement pour certaines, comme Beauvais, qui met en œuvre quatre lotissements communaux entre 2002 et 2004. La diversité des modalités d'intervention foncière domine en début de période, d'autant plus qu'au sein d'un même mode d'action, l'utilisation des outils peut également différer d'une opération à l'autre. Cette diversité signifie que la position des collectivités vis-à-vis des processus marchands de production du logement diffère selon les communes et selon le contexte de l'opération. Quand certaines collectivités cherchent à posséder l'ensemble de l'assiette foncière de l'opération, notamment pour choisir elles-mêmes les opérateurs qui interviendront par la suite, d'autres choisissent plutôt de négocier avec les promoteurs et les bailleurs dans le cadre de l'approche opérationnelle, et laissent à ces acteurs le soin de porter le risque financier de l'opération et des acquisitions foncières.
- 38 Au cours de la période étudiée, cette diversité tend à se réduire, notamment au détriment de l'interventionnisme, qui est de moins en moins utilisé. Ce recentrement sur les deux autres modes d'action s'explique à la fois par l'évolution du contexte et les réorientations des interventions foncières présentées plus haut. La hausse des prix fonciers et la réorientation vers des opérations en renouvellement urbain font qu'il est de plus en plus risqué pour les collectivités de se lancer dans les acquisitions foncières massives qui caractérisent l'interventionnisme. En contexte de renouvellement urbain, les collectivités choisissent alors plutôt de n'acquérir que quelques parcelles pour assurer leur

mobilisation, celle-ci étant rarement spontanée, au besoin en utilisant le droit de préemption ou des procédures d'expropriation. Pour ce faire, elles ont de plus en plus recours au portage foncier puisque ces acquisitions, même peu nombreuses, peuvent représenter des sommes importantes. En plus du fait qu'il évite de faire appel directement au budget de la collectivité, le portage foncier laisse le temps aux opérateurs de réaliser les acquisitions nécessaires. La maîtrise du projet est alors assurée par les outils réglementaires (emplacements réservés, servitudes de mixité sociale, etc.), ou opérationnels. La volonté d'intégrer une part de logement social aux opérations s'accommode de ces deux modes d'action foncière. Dans le cas de l'encadrement réglementaire, les servitudes de mixité sociale, imposant un pourcentage de logements sociaux sur l'ensemble d'une opération clairement délimitée, permettent d'afficher les règles du jeu à l'avance. Les opérateurs souhaitant se positionner sur l'opération en commençant à acquérir des terrains peuvent alors le faire en intégrant cette variable, qui impose de modérer les charges foncières pour la partie sociale. Pour l'approche opérationnelle, les outils de zone d'aménagement concertée ou de projet urbain partenarial permettent de définir un cadre de négociation pour établir des logiques de péréquation et de répartition des niveaux de charges foncières entre les opérateurs, en fonction du type de logement produit et des aménagements réalisés. Globalement, les modes d'action s'uniformisent, et on voit apparaître un modèle qui correspond à la séquence suivante : un diagnostic foncier qui permet de hiérarchiser et de sélectionner les interventions ; des acquisitions publiques de parcelles stratégiques via le portage foncier de l'établissement public foncier local ; une maîtrise complétée soit par un encadrement réglementaire et l'utilisation du plan local d'urbanisme, soit par l'utilisation d'outils opérationnels (zone d'aménagement concerté ou projet urbain partenarial) ; ce modèle s'applique aux secteurs centraux et/ou de renouvellement urbain, comme nous l'avons précisé plus haut.

- 39 Ainsi, le rapport des collectivités aux logiques de marché évolue. L'interventionnisme pouvait être utilisé selon deux logiques. D'une part, il permettait de sortir du marché certaines parcelles pour les réserver aux bailleurs sociaux, de sorte que ceux-ci ne soient pas soumis à la concurrence des opérateurs privés pour l'acquisition des terrains, ces derniers étant en mesure de proposer des prix plus élevés que les bailleurs. D'autre part, l'interventionnisme pouvait consister à utiliser les prérogatives de la puissance publique (notamment les acquisitions prioritaires via le droit de préemption) pour se substituer à un acteur de marché à un moment de l'opération, ce qui permettait de capter une partie des plus-values pour financer les aménagements et/ou de réaliser une péréquation des charges foncières entre les différents opérateurs. Dans les deux cas, le risque financier était entièrement à la charge de la collectivité. Notons qu'une troisième logique pourrait être, via l'interventionnisme, de constituer des réserves foncières, et par là de retirer du marché l'ensemble de l'assiette foncière de l'opération pour une durée longue, ce qui éviterait que ces parcelles restent soumises aux hausses de prix, et ce qui donnerait du temps pour monter l'opération. Mais cette logique, qui a été utilisée en France dans les années 1960 et 1970, n'est pas apparue dans les opérations étudiées, et est aujourd'hui très rare.
- 40 Le rapport aux logiques de marché des deux autres modes d'action aujourd'hui privilégiés diffère largement du précédent. L'encadrement réglementaire consiste à définir de nouvelles règles du jeu pour les acteurs de marché. La définition des niveaux de prix, des charges foncières et leur répartition se fait alors selon une logique marchande. Enfin,

l'approche opérationnelle s'intègre à une logique de marché en s'appuyant sur des cadres de négociation prédéfinis, mais qui laissent des marges de manœuvre plus ou moins importantes aux acteurs privés. Dans les deux cas, le risque financier de l'opération est majoritairement supporté par les opérateurs, promoteurs et bailleurs. Cependant, la collectivité continue à abonder les budgets des opérations de différentes manières : subventions, décotes foncières, prise en charge d'une part plus ou moins importante des dépenses d'aménagement. De plus, par l'acquisition des parcelles les plus difficiles à mobiliser, elle donne des garanties aux opérateurs sur la faisabilité de l'opération, empêchant celle-ci d'être bloquée en raison d'un propriétaire réticent. Ainsi, l'évolution des modalités d'intervention foncière révèle que les collectivités s'inscrivent de plus en plus dans une logique de soutien aux opérateurs. Les interventions communales ne visent pas à se substituer aux acteurs de marché, mais plutôt à les soutenir dans leur activité, tout en contrôlant leur action dans le cadre des opérations.

Conclusion

- 41 Les choix des collectivités en matière d'interventions foncières sont marqués par plusieurs évolutions. Dans les territoires étudiés, on observe un double mouvement spatial de ces interventions. Les communes périphériques, les plus petites, se mettent à intervenir et développent des politiques foncières. Dans le même temps, les interventions se concentrent dans les tissus urbains constitués, principalement dans des opérations de renouvellement urbain. A ce double mouvement répond une réorientation des interventions en direction du logement social et du logement collectif. Le fait le plus marquant est que les communes se détournent progressivement de la maîtrise de la production de logements individuels en extension urbaine, qui représente cependant toujours une part importante de la production (35 % dans le Voironnais, 29 % dans le Beauvaisis). L'analyse montre que cela correspond en grande partie à une adaptation à un contexte en évolution. Plusieurs facteurs sont en jeu. La hausse des prix fonciers, qui joue à la fois sur la baisse d'attractivité de ces territoires et invite donc à renforcer l'action publique pour garantir le développement résidentiel, et sur le besoin d'intervention publique pour garantir la mobilisation foncière et l'équilibre des opérations. L'injonction à la densification et à la limitation de la consommation d'espace incite à soutenir les opérations en renouvellement et en dent creuse comprenant des logements collectifs, au détriment de la production de logements individuels en extension urbaine. La nécessité de produire des logements sociaux, en réponse aux besoins locaux et en accord avec les volontés étatiques et intercommunales, pousse les communes périphériques à intervenir dans des opérations, et nécessite un soutien de la collectivité dans les contextes de renouvellement. Là aussi, le contexte de prix fonciers élevés joue en faveur de l'intervention, de manière à garantir l'équilibre des opérations, en baissant les charges foncières, notamment par des systèmes de péréquation entre logement social et logement libre. Enfin, l'implication de nouveaux acteurs dans le jeu foncier, les intercommunalités et les établissements publics fonciers accompagne le redéploiement des interventions, en donnant accès aux communes à des dispositifs de soutien en ingénierie ou de portage foncier.
- 42 Ces éléments permettent-ils d'affirmer que ces évolutions correspondent à un repositionnement des collectivités et de l'action publique vis-à-vis des logiques de marché, selon les axes identifiés en introduction - logique concurrentielle, nouvelles

opportunités de valorisation des capitaux privés, place accrue des acteurs privés dans les processus décisionnels ?

- 43 La réponse doit être nuancée. On voit apparaître une dichotomie entre des espaces considérés comme porteurs d'enjeux majeurs, où les collectivités interviennent pour garantir la production de logements et en maîtriser le contenu, et des espaces moins problématiques du point de vue des collectivités dans lesquels, en dehors du droit des sols, elles laissent agir sans plus de contrôle les acteurs privés. D'une certaine manière, les collectivités abandonnent aux acteurs de marché, promoteurs et constructeurs de maisons individuelles, voire aux particuliers quand ils se font constructeurs, un large pan de la production de logements. Cela implique une maîtrise moins importante qu'auparavant, ce qui interroge fortement la capacité des collectivités locales, d'une part, à mettre en œuvre leurs projets de territoire et, d'autre part, à impulser, contrôler et animer la production de logements sur leur territoire. En ce sens, on observe bien là, en accord avec la littérature présentée en introduction, un renforcement des logiques concurrentielles dans certains espaces et pour un segment particulier du marché. La collectivité laisse faire les acteurs privés, dans une logique concurrentielle pour l'accès au foncier, cette concurrence étant en partie régulée par les documents d'urbanisme, qui segmentent le marché entre autopromotion, lotisseurs et promoteurs.
- 44 Mais cela ne concerne pas l'ensemble de la production de logements : dans le cas d'autres espaces et segments, l'intervention publique ne s'inscrit pas dans une volonté de laisser la concurrence des opérateurs privés réguler le marché et assurer la production. Les collectivités organisent des cadres de négociation *ad hoc*, en s'appuyant sur des démarches réglementaires ou opérationnelles, et contraignent fortement les opérateurs sur les formes et les programmes. Toutefois, ce sont bien de nouvelles possibilités de valorisation des capitaux privés qui s'ouvrent là, ce qui pour les collectivités est une manière d'attirer les acteurs privés et de garantir une production de logements qui correspond à leurs objectifs.
- 45 L'uniformisation des modes d'action et le recours de moins en moins régulier à des acquisitions foncières systématiques et massives ne renvoient pas forcément à une logique de marché. L'utilisation d'outils réglementaires ou opérationnels comme base de négociation et de contrôle de l'action des opérateurs ne peut être considérée comme plus intégrée à des processus marchands que l'acquisition de l'ensemble des parcelles d'une opération pour les mettre ensuite à disposition des opérateurs via des contrats de cession. En s'impliquant peu dans les acquisitions foncières, et en ayant recours au portage foncier, les collectivités prennent à leur compte une part moins importante du risque financier des opérations et s'appuient sur les capacités financières des opérateurs. En contrepartie, elles apportent à ces derniers une garantie de soutien public sur la durée de l'opération, et ouvrent des arènes de négociation. Cela correspond en partie à ce que les travaux sur le projet urbain ont identifié, à savoir une place accrue des acteurs privés dans la construction des projets. Mais la construction de cadres réglementaires et de négociation n'est pas toujours synonyme de pouvoir accru des acteurs privés : cela dépend largement de la manière dont la collectivité a mis en place ce cadre et de sa capacité à y maintenir l'action des opérateurs¹⁰.
- 46 Les collectivités choisissent d'intervenir là où la production de logements est plus complexe et ne pourrait se faire sans intervention publique. Alors qu'elles s'engageaient encore il y a quelques années dans des espaces et segments ne nécessitant pas absolument leur soutien, donc essentiellement dans une optique de maîtrise, elles choisissent

aujourd'hui de garantir une production qui s'inscrive dans les principes d'une ville dense, mixte et compacte. Ces politiques foncières sont en accord avec les principes fondamentaux de la loi SRU, mais risquent de se traduire par un déficit de maîtrise des phénomènes d'étalement et d'émiettement urbains, la mise en œuvre de la ville durable reposant autant sur une promotion de densification que sur le contrôle de l'extension urbaine.

- 47 La nécessité de nuancer notre conclusion sur les rapports des collectivités aux logiques de marché montre l'intérêt de poursuivre les travaux concernant les villes petites et moyennes, sur les espaces ordinaires de la production de logements, qui sont très inégalement impliqués dans les processus de métropolisation et de financiarisation du logement, pour saisir leurs effets sur l'action publique, et interroger l'hypothèse d'une différenciation des pratiques entre les territoires.

BIBLIOGRAPHIE

- ADEF, (2006), *Production foncière, responsabilité des élus et des aménageurs*, ADEF, Paris.
- Backouche, I., Montel, N. (2007), « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, 19, 2.
- Béal, V. (2010), « Does neoliberalisation matter ? Apports et limites d'une notion montante des *urban studies* dans la science politique française », *Working paper* du Programme Villes et territoires, 2010/1, Sciences-Po, Paris.
- Béhar, D. (2006), *Les enjeux urbains spécifiques des villes moyennes - Note de travail*, DIACT.
- Berreau-Serfaty, I. (2008), « Capitales et capitaux, vers la ville financiarisée ? », *Le Debat*, 148.
- Bouculat, B., Bousquet, G., Gay, P.-E., Schaefer, J.-P. (2013), « Logement social : réduire les coûts pour continuer à produire », *Etudes Foncières*, 162.
- Brenner, N., Theodore, N. (2002), « Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism" », *Antipode*, vol. 34, n° 3.
- Buhot, C. (2013), *Démythifier le foncier - Etat des lieux de la recherche*, ADEF, Paris.
- Citron, P. (2017), « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », *Métropoles*, 20.
- Comby, J. (2013), « Après la bulle foncière », *Etudes foncières*, 161.
- Comby, J., Renard, V. (1996), *Les politiques foncières, Que-sais-je ?*, PUF, Paris.
- Demazière, C., Serrano, J., Vye, D. (2012), « Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 223.
- Desjardins, X. (2008), « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, 4.
- Desjardins, X. (2013), *Politiques du logement et territoires. Acquis et perspectives pour la recherche*, Rapport de recherche pour le PUCA, PUCA, Paris.
- Driant, J.-C. (2015), *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, Paris.

- Dupont, J. (2014), *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Etablissement public foncier d'Etat*, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Liège.
- Dupuy, G. (2010), « Le maire, l'accès social et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique », *ANIL Habitat Actualité*, février 2010.
- Floch, J.-M., Morel, B. (2011), *Panorama des villes moyennes*, Insee, Paris.
- Fol, S., Morange, M. (2014), « Ville, néolibéralisation et justice », *justice spatiale | spatial justice*, 6.
- Friggit, J. (2013), *Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme*, CGEDD, Paris.
- Fédération française des villes moyennes (sous la direction de) (2013), *Les villes moyennes et l'habitat*, Fédération des villes moyennes, Paris.
- Halbert, L. (2013), « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche », *EspacesTemps.net*.
- Ingallina, P. (2010), *Le projet urbain*, Presses universitaires de France, Paris.
- Lorrain, D. (2008), « L'industrie de la finance et les infrastructures : les fonds privés d'investissements » *Flux*, 72-73.
- Lorrain, D. (2013), « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21^e siècle », *EspacesTemps.net*
- Persyn, N. (2014), *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.
- Persyn, N. (2015), « Deux exemples de politiques foncières communales », *La Revue Foncière*, 4, mars-avril 2015.
- Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., Rodriguez, A. (2002), « Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy », *Antipode*, 34, 3.
- Vergriete, P. (2013), *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Thèse de doctorat en aménagement, Université Paris-Est.
- Vilmin, T. (2008), *L'aménagement urbain en France : une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, CERTU, Lyon.

NOTES

1. Beaucoup d'auteurs français pointent les difficultés d'application du cadre d'analyse de la néolibéralisation aux particularités du contexte français. Ils soulignent toutefois que ce cadre représente un véritable effort de théorisation globale des processus de production de la ville (Desjardins, 2013).
2. Ce tableau ne recouvre pas exactement la période étudiée dans l'article, en raison de l'absence de données pour les années 2000 et 2002. Un certain nombre d'opérations n'entrent donc pas dans le calcul.

3. Entretien avec l'Adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Commune de Savignies, le 21 octobre 2013.
 4. Entretien avec l'Adjointe en charge de l'urbanisme et du développement durable, Commune de Saint-Etienne-de-Crossey, le 12 mars 2012.
 5. Entretien avec le Directeur du pôle aménagement durable du territoire et urbanisme, et le Responsable du service urbanisme et foncier, Commune de Voreppe, le 29 février 2012.
 6. Entretien avec le Maire, Commune de Massieu, le 1er mars 2012.
 7. Entretien avec le Responsable du pôle habitat et ville et de l'équipe projet du territoire du Pays Voironnais, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, le 10 janvier 2012.
 8. C'est le cas bien sûr des communes les plus importantes, Voiron, Moirans, Voreppe et Tullins (Rives faisant exception sur ce point), mais aussi de villages, comme Chirens, Paladru, ou Saint-Etienne-de-Crossey.
 9. Le lecteur peut se référer à d'autres publications pour plus de précisions : Persyn, 2014 ; Persyn, 2015.
 10. Pour plus d'éléments sur ce point, nous renvoyons le lecteur à notre thèse, où nous montrons que ces deux modes d'action foncière peuvent être très contraignants pour les opérateurs, parfois plus contraignants que l'approche interventionniste (Persyn, 2014).
-

RÉSUMÉS

Cet article analyse les recompositions des interventions foncières communales et intercommunales en matière de production de logements entre 2002 et 2015. Nous observons l'évolution des choix effectués par les collectivités locales en ce qui concerne les espaces d'intervention, les types de logements concernés et les modalités d'intervention. Nous nous demandons dans quelle mesure ces changements correspondent à un positionnement nouveau des collectivités vis-à-vis des logiques marchandes de production de logements.

A partir des cas de deux agglomérations moyennes, nous montrons que les interventions foncières des communes et EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) connaissent un double mouvement de diffusion aux petites communes et de recentrement au sein des tissus urbains, et que ces interventions s'orientent de plus en plus vers le logement social et collectif. Cela conduit à l'abandon progressif de certains segments, notamment la maison individuelle en extension urbaine, ce qui pose une question essentielle de maîtrise de la croissance.

Nous montrons par ailleurs que les modes d'action foncière évoluent, dessinant un nouveau rapport des collectivités aux logiques marchandes de production de logements, sans pour autant qu'il soit possible de conclure uniquement à un renforcement des logiques marchandes, mais plutôt à une recomposition des rôles entre public et privé.

This paper analyses the changes of the communal and multi-communal land policies for housing production between 2002 and 2015. We observe the evolution of local authorities' choices regarding the spaces of intervention, the types of housing concerned and the content of policies. We ask to what extent those changes refer to a new position of local authorities concerning market-oriented housing production logics.

With two case studies of mid-sized agglomerations, we show that land policies interventions of municipalities and x²multi-municipal administrations are spreading to small municipalities and

concentrating in the urban core at the same time, and that these interventions are more oriented in favour of collective and social housing. This leads to a decrease of public control over some part of the production, especially the single family houses.

We also show that the content of local land policies changes; however, we can't conclude only to a reinforcement of market-oriented public intervention, but rather to a reallocation of public and private roles in the city production.

INDEX

Keywords : land policy, market, housing production, mid-sized agglomeration, local authority

Mots-clés : politique foncière, marché, production de logements, agglomération moyenne, collectivité locale

AUTEUR

NICOLAS PERSYN

Synapses

Chercheur associé - UMR Géographie-Cités

Réseau des jeunes chercheurs du foncier

np.synapses@gmail.com