



SEMINAIRE n°11
**MAÎTRISE DE LA CROISSANCE URBAINE : OUTILS,
COMPORTEMENT DES ACTEURS, IMPACTS
ENVIRONNEMENTAUX**

Lundi 13 avril 2015

La Grande Arche de la Défense – Tour Pascal B – Salle 28P28



Programme

10h00-10h15 : Introduction par **Emmanuel Raoul**, Secrétaire Permanent du PUCA, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et Ministère de l'Egalité des Territoires, **Catherine Baumont**, Professeur, Université de Bourgogne et **Sophie Legras**, Chargée de recherche, INRA-CESAER.

10h15-13h00 : « Régulation foncière, anticipations et politiques publiques »

Présidence : Jean-Claude Prager, Directeur des études économiques de la Société du Grand Paris

Dominique MIGNOT, Directeur de recherche, IFSTTAR

« Infrastructures et localisation des activités : un effet certain en termes de concentration mais qui n'est pas synonyme de développement urbain ou régional »

Tina RAMBONILAZA, Directrice de recherche, IRSTEA

« Extension de l'urbanisation dans les zones inondables : les effets des plans de prévention »

Jean-David GERBER, Professeur Assistant, Université de Bern

« Maîtrise foncière en Suisse : dynamiques entre politiques d'acquisition foncière et de land-use planning »

Echanges avec la salle

13h00-13h15 : Conclusion et perspectives par **Emmanuel Raoul** (PUCA), **Sophie Legras** (INRA) et **Catherine Baumont** (Université de Bourgogne)

Introduction du séminaire

Par Emmanuel RAOUL

Secrétaire Permanent du PUCA, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et Ministère de l'Egalité des Territoires

Catherine BAUMONT

Professeur, Université de Bourgogne

et Sophie LEGRAS

Chargée de recherche, INRA-CESAER

Emmanuel Raoul introduit le séminaire en rappelant que le partenariat entre la MSH de Dijon et le PUCA vise à renforcer l'entrée économique dans les thématiques du PUCA. Le séminaire d'aujourd'hui porte sur une problématique fondamentale qui est celle de la régulation foncière abordée sous l'angle des effets d'anticipation des politiques publiques. Ces effets d'anticipation sont très importants et ont des conséquences économiques très directes. Emmanuel Raoul remercie ensuite Jean-Claude Prager, directeur des études économiques pour la Société du Grand Paris, d'avoir accepté de présider la séance, ainsi que l'ensemble des participants.

Sophie Legras remercie les intervenants et le président. Elle rappelle que ce séminaire s'inscrit dans la continuité du premier séminaire de ce cycle sur les outils de la maîtrise du foncier qui s'est tenu en février 2014 et qui avait permis de révéler deux pistes de recherche intéressantes : la première concerne le comportement des agents et en particulier les effets d'anticipation, la seconde l'analyse d'expériences étrangères en termes de maîtrise du foncier. Un premier éclairage sur ces questions sera apporté par Dominique Mignot et concernera le domaine des transports, la seconde intervention de Tina Rambonilaza interrogera l'extension de l'urbanisation en zone inondable et en quoi les plans de prévention peuvent avoir un effet sur les anticipations des agents. Enfin, Jean-David Gerber abordera la maîtrise foncière en Suisse en traitant des questions relatives aux politiques d'acquisition foncière et de land use planning pour ouvrir le débat sur l'étranger.

Compte tenu d'une session dense et concentrée sur la matinée, Catherine Baumont, responsable scientifique du partenariat PUCA – Maison des Sciences de l'Homme de Dijon « Approches économiques des dynamiques urbaines », donne sans plus attendre la parole aux différents conférenciers de la matinée.

Compte-rendu des interventions et discussions



« Régulation foncière, anticipations et politiques publiques »

Introduction de la session

Par Jean-Claude PRAGER

Président de session, Directeur des études économiques de la Société du Grand Paris

Jean-Claude Prager insiste sur l'importance et la grande actualité des sujets qui seront abordés ce matin. Il rappelle à ce titre qu'un certain nombre de grandes infrastructures actuellement en projet soulèvent des questions relatives aux effets d'anticipation et que la question du foncier, par son impact sur les marchés immobiliers, est une problématique très importante dans un contexte de crise du logement. Il souligne enfin qu'un fossé existe encore entre les producteurs de connaissances et les décideurs publics que les séminaires comme ceux d'aujourd'hui contribuent à combler.



Intervention 1 : « Infrastructures et localisation des activités : un effet certain en termes de concentration mais qui n'est pas synonyme de développement urbain ou régional »

Par Dominique MIGNOT

Directeur de Recherche à l'IFSTTAR

Cette présentation vise à éclairer et analyser la relation entre investissements publics en infrastructures et développement local en s'appuyant sur des travaux menés en économie des transports. Tout d'abord, on constate qu'une telle analyse peut être menée à deux échelles :

- ✓ à l'échelle nationale ou inter-urbaine : on s'intéresse aux effets de grandes infrastructures (TGV ou autoroute) qui ont à la fois des impacts au niveau national et local ;
- ✓ à l'échelle intra-urbaine : on questionne l'effet des politiques publiques locales relatives à la création ou l'amélioration d'infrastructures.

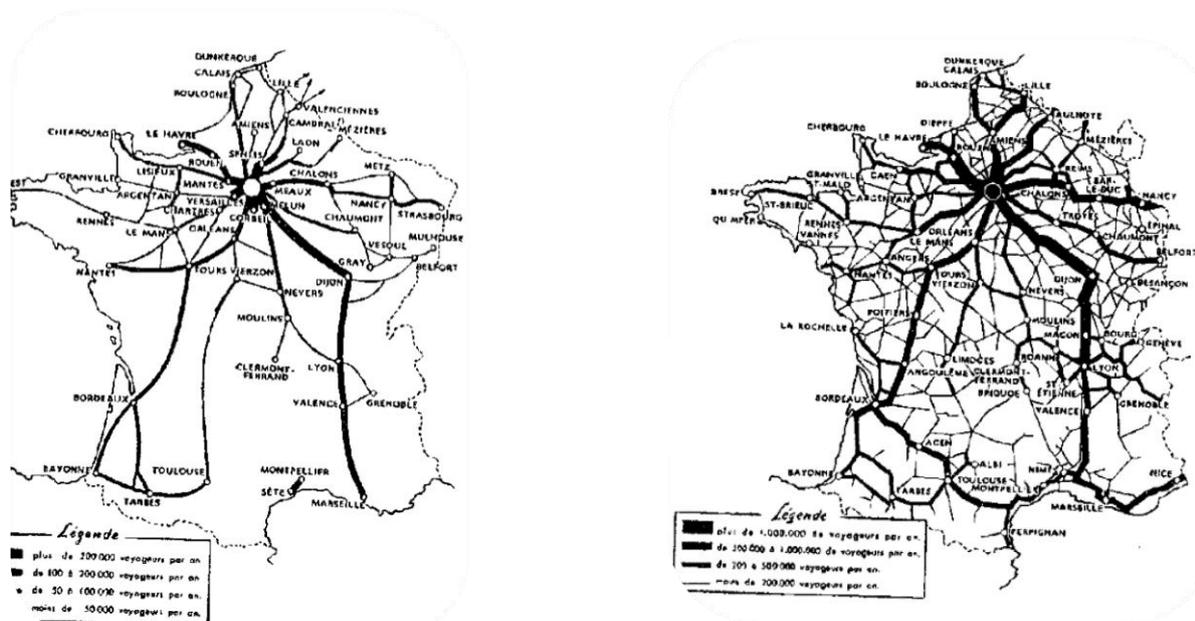
Bien que l'on retrouve des problématiques communes à ces deux échelles, on constate généralement que ces questionnements sont plus complexes à appréhender et traiter dans le cadre intra-urbain. Cette complexité résulte principalement de la multiplicité des politiques publiques appliquées aux espaces urbains ; il est alors plus difficile de dissocier l'effet d'une seule politique pour en évaluer l'impact isolé sur le territoire.

Dans un premier temps, cette présentation vise à analyser les différents effets que peut produire une politique publique relative à la création ou l'amélioration d'une infrastructure ; et dans un second temps, à présenter des travaux de recherche traitant des impacts des infrastructures sur l'activité économique et l'attractivité d'un territoire. Une telle analyse semble essentielle puisque les acteurs publics ont trop souvent tendance à associer aménagement d'une

nouvelle infrastructure et développement économique local ; pourtant, de plus en plus de travaux remettent en cause cette relation systématique.

En préambule de cette présentation, il est intéressant de souligner que les infrastructures suivent les axes « naturels » de circulation dépendant de la topographie, de la géographie et de l'histoire des territoires. Si l'on compare le réseau de transport de voyageurs au XIX^{ème} siècle (Fig.1) avec le réseau actuel, on remarque que les infrastructures récentes ont eu tendance à suivre les flux existants.

Figure 1. Mouvements de voyageurs au XIX^{ème} siècle



Lecture : A gauche, les mouvements de voyageurs transportés par route en 1840 ; à droite, les mouvements de voyageurs transportés sur les chemins de fer en 1886.

Si l'on s'intéresse maintenant aux effets des infrastructures sur un territoire, il est possible de distinguer quatre types d'effets. Les effets directs associés aux effets immédiats de chantier ; les effets indirects ou induits relatifs au développement économique ; les effets d'infrastructures représentant des nuisances ; et enfin, les effets d'usage liés à la fréquentation de l'infrastructure (congestion, effets négatifs liés à la fréquentation).

Si les effets directs et induits ont longtemps été considérés comme « systématiques » dans la recherche scientifique et dans la sphère publique, ils sont aujourd'hui remis en question par de nombreux travaux. Concernant les effets directs, la mobilité professionnelle, au niveau national comme international, amène à reconsidérer le nombre d'emplois créés directement par la construction de nouvelles infrastructures sur le territoire d'implantation.

Dans le même ordre d'idée, depuis les années 1970, les effets induits font débat car l'impact des infrastructures sur le développement économique n'a pas été clairement prouvé. Au regard des travaux de recherche s'intéressant à ces effets induits, il est possible de distinguer trois appréciations :

- ✓ la notion d'effets « automatiques », du début des années 1970, selon laquelle le développement d'infrastructures induit automatiquement du développement économique. Cette vision était et reste encore largement partagée par les élus nationaux et locaux. C'est sur cette notion « d'effets automatiques » que sont basés de nombreux modèles avec l'idée

que toute création ou amélioration d'infrastructure induit nécessairement une baisse du coût de transport et donc une augmentation des aires de marché pour les firmes.

- ✓ la notion d'effets « conditionnels » (traitée notamment par Olivier Klein, Francois Plassard ou Jean Marc Offner) part du constat que la réalisation d'infrastructures n'a pas toujours les effets escomptés, et que les impacts attendus sont bien souvent dépendants de facteurs locaux tels que la participation ou le portage du projet par les acteurs, ou encore que les infrastructures favorisent la concentration mais pas toujours le développement. Il existerait donc des conditions nécessaires mais non suffisantes pour qu'un projet d'infrastructure impacte réellement les conditions économiques d'un territoire, et trop souvent les acteurs systématisent et surestiment ces impacts dans leur projet de territoire. Cette remise en cause des effets automatiques au profit d'effets conditionnels a souvent conduit à la création d'observatoires (autoroutiers par exemple pour l'A39 ou l'Observatoire du Tunnel sous la Manche), afin de mieux en capter les processus et retombées.
- ✓ la notion d'interactions « transport-territoire » où l'aspect historique et la stratégie des acteurs jouent un rôle important sur les retombées territoriales du projet. Ce concept est un peu plus complexe car les aspects transport, territoire et développement sont généralement emboîtés et complémentaires, c'est une co-construction dont on ne peut dissocier les éléments, conduisant à relativiser l'impact des infrastructures sur le territoire.

Dans un second temps, la présentation s'intéresse aux retombées économiques des infrastructures. On avance généralement qu'une amélioration de ces dernières conduit nécessairement à une baisse des coûts de transport pour les firmes et à un élargissement des aires de marché. Cependant, cet allongement des distances à moindre coût est aussi source de concurrence accrue entre territoires pouvant, à terme, être préjudiciable à certains. Les travaux de F. Placard dans les années 1970 ont démontré que l'implantation d'échangeurs autoroutiers sur un espace pouvait contribuer à le « vider », en favorisant la concentration des activités à proximité de ces échangeurs. De même, des travaux portant sur le TGV Lyon-Paris démontrent que la baisse du temps de transport entre ces deux villes s'est faite au prix d'une dépendance accrue de l'économie lyonnaise à l'économie parisienne. Si les flux sont plus rapides et moins coûteux, ils sont aussi asymétriques et se font généralement au détriment du territoire le moins « puissant ».

A l'échelle intra-urbaine, et d'un point de vue théorique, le rôle des infrastructures peut être formalisé par la distance. Dans le modèle de Von Thünen, la création d'un axe de transport « déforme » la ville et les aires de marché s'étendent le long de ce nouvel axe. L'introduction ou la modification d'un axe de transport déforme les courbes de coût de transport des agents et ainsi, leurs stratégies de localisation. Cette hypothèse est confirmée par des enquêtes menées auprès d'entreprises lyonnaises : l'accessibilité apparaît comme un facteur de choix de localisation dont l'importance varie avec le secteur d'activité de la firme. Alors que les entreprises tertiaires valorisent la proximité aux gares, les firmes issues du secteur industriel cherchent à se localiser à proximité des réseaux autoroutiers, généralement en périphérie. On constate de plus que les zones d'activités ont tendance à se localiser le long de grands axes de transport. Enfin, si l'on compare les stratégies de localisation des ménages et des firmes à la suite de l'implantation de nouvelles infrastructures en périphérie, on constate que l'étalement des firmes est très concentré autour des axes de transport, alors que la population a tendance à se localiser de façon beaucoup plus diffuse dans le périurbain.

Pour conclure, si les infrastructures favorisent indéniablement la concentration des populations et des activités économiques, elles ne peuvent cependant être systématiquement associées au développement économique ; assertion que les élus locaux ont parfois du mal à concevoir. Pour prendre un exemple actuel, la construction de la deuxième autoroute entre Lyon

et Saint-Etienne, d'un côté, réjouit les acteurs publics mais de l'autre, s'apparente à une menace pour l'économie stéphanoise. Enfin, l'exemple de la révision du PDU lyonnais démontre que la relation entre l'échelle inter et intra-urbaine est indéniable : cette révision vise à faire de Lyon une ville internationale accessible, mais il se pose en parallèle des questions relatives aux dessertes locales de transport, problématique étroitement liée au développement économique du territoire.

*Compte-rendu : Marion Girard, Doctorante,
Université de Bourgogne, LEDi*



Discussions-échanges

Amaury Barrat (Université de Bourgogne) : D'un point de vue empirique, quelle est l'élasticité prix sur les flux car elle renvoie à deux réalités différentes. D'un côté, a-t-on une réelle nécessité d'interaction et auquel cas l'élasticité serait faible ? D'un autre côté, est-ce une facilitation globale des flux et dans ce cas, le prix aura un effet important sur ces interactions ?

Dominique Mignot : *Il y a beaucoup de travaux sur l'élasticité, et l'on constate qu'il n'y pas qu'un effet « facilitation », le coût de transport est réellement pris en compte dans le calcul des agents et des aires de marché accessibles.*

Emmanuel Raoul (PUCA) : Il a été dit dans l'exposé que les infrastructures suivent généralement les axes naturels, mais lorsque l'on s'intéresse au Grand Paris Express, cela n'est pas vraiment le cas. De fait, comment en étudier les impacts ? Les travaux réalisés jusque-là sont-ils transposables au cas particulier du Grand Paris ?

Concernant les effets directs, investir dans les infrastructures c'est aussi ne pas investir dans d'autres activités peut être plus compétitives ? Comment prendre en compte un possible surinvestissement ?

Dominique Mignot : *Concernant le Grand Paris Express, qui s'inscrit dans un cadre intra-urbain, il serait intéressant de mettre en place un observatoire dès maintenant pour suivre l'évolution des espaces concernés jusqu'à la réalisation de l'infrastructure, et pouvoir ainsi différencier les effets et le sens de la causalité. Cela renvoie également à l'idée de valorisation des nœuds de transport par les activités économiques : la fonction « transport » de nombreuses gares européennes est désormais noyée dans des fonctions économiques et urbaines. Pour le Grand Paris Express, la question est de savoir s'il s'agit seulement d'un enjeu de transport ou si la valorisation, l'aménagement et le développement des espaces proches sont des objectifs complémentaires au projet.*

Sur les effets directs et le possible surinvestissement dans les infrastructures, il est difficile de répondre à cette question car les domaines tels que le transport, la santé, ou l'éducation sont des domaines cloisonnés. En outre, la question n'est jamais posée de la sorte.

Jean-Claude Prager (Société du Grand Paris) : Sur l'observatoire suggéré, il est en place depuis deux ans avec pour mission l'observation continue du projet, des évolutions par rapport aux prévisions... De même, les « nœuds » visent à être aménagés afin d'assurer un équilibre entre les fonctions transport, économie et logement.

Concernant le traitement de l'investissement dans les retombées d'une opération d'aménagement : en France, l'investissement n'est pas considéré dans les retombées collectives, à l'inverse du Royaume-Uni ou de l'Allemagne où l'on estime que tout investissement à des retombées positives pour la collectivité, particulièrement en temps de chômage ; c'est une vision multicritère, plus keynésienne.

Concernant un possible effet d'éviction au détriment d'autres fonctions collectives telles que la santé ou l'éducation : une Commission d'évaluation sur l'investissement public a été établie dans

le but d'améliorer le dispositif de choix collectif en France. Le projet de loi de finance de 2013 prévoit que tout grand projet d'investissement public (au-delà de 100 millions d'euros) doit subir une expertise ou contre-expertise par une unité centrale placée sous l'autorité du 1^{er} ministre, afin d'en définir la Valeur Actualisée Nette (VAN). Cette VAN, calculée pour tout grand investissement, permet de situer les projets les uns par rapport aux autres, et d'identifier les plus « bénéfiques » en termes de retombées. Cependant, une telle démarche soulève un problème méthodologique : comment évaluer la VAN d'un projet de santé par exemple, dont les impacts sont visibles à long terme ? De même, comment en évaluer tous les impacts ? L'évaluation des investissements publics constitue un champ de recherche très important, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Patrice Aubertel (PUCA) : les NTIC ne remettent-elles pas en cause l'intérêt de la centralité ou de la concentration et donc la nécessité des grandes infrastructures ? Par exemple, à la Défense, les bureaux sont perçus comme un poids financier pour la firme et l'on tente d'y développer le télétravail.

Dominique Mignot : *En réalité, le télétravail ne se développe pas tant que cela et l'on peut se demander si les NTIC ne renforcent pas la centralité.*

Jean-Claude Prager (Société du Grand Paris) : En effet, des études empiriques démontrent que le rôle de la proximité dans les échanges reste très important, particulièrement pour les échanges tacites. Les NTIC favorisent principalement les échanges à très longue distance.

Sonia Guelton (Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris Est-Créteil) : Dans ces questionnements reliant infrastructures et développement des territoires, existe-t-il des effets de seuil ? Est-ce que le développement d'un territoire consécutif à l'amélioration/création d'une infrastructure ne dépend pas de la situation d'origine, à savoir si le territoire était déjà doté en infrastructures ?

Dominique Mignot : *En termes d'effet de seuil, il s'agit plus d'identifier l'existence d'une dynamique locale à la base (entreprises préexistantes, implication des acteurs publics locaux) ; dans ce cas, les infrastructures seront mobilisées par les entreprises afin de gagner en accessibilité.*

Jean-Claude Prager (Société du Grand Paris) : En complément de ces discussions, le phénomène de congestion des infrastructures est un élément important à prendre en compte car il peut impacter l'efficacité de ces politiques publiques d'aménagement. De même, la réalisation d'infrastructures permet de décongestionner les autres, comment dès lors prendre en compte ces bénéfices sur les autres lignes ? D'autant plus qu'aujourd'hui, on se place dans un contexte d'hypercongestion plutôt que de simple congestion des infrastructures, il faudrait donc pouvoir considérer les effets de désengorgement sur tout un réseau.

Enfin, il est important de différencier les projets « transformationnels » pour un territoire, des projets de plus petite ampleur, plus marginaux. La littérature économique démontre bien que les projets « transformationnels » impactent réellement le développement économique. De même, l'histoire appuie cette hypothèse : les grandes villes mondiales actuelles ne seraient certainement pas les villes que l'on connaît aujourd'hui sans leurs infrastructures très tôt réalisées.



Intervention 2 : « Vulnérabilité au risque d'inondation des territoires sous pression urbaine : Approche par les prix fonciers »

Par Tina RAMBONILAZA

Directrice de Recherche, IRSTEA - Bordeaux

La présentation concerne une problématique de recherche qui manque de recul, à la fois sur le plan empirique et théorique, et qui porte sur la vulnérabilité au risque d'inondation des territoires, sous pression urbaine, dans une perspective d'adaptation au changement climatique. Cette recherche a bénéficié d'une subvention du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement dans le cadre du programme intitulé « Eaux et territoires ».

L'approche développée dans cette recherche consiste à partir de la perception que les agents ont des enjeux traités par les politiques publiques pour regarder ensuite les modalités d'accompagnement de ces politiques.

Deux éléments majeurs ont fait prendre conscience des risques générés par les inondations : les épisodes Klaus (2009) et Xynthia (2010), ainsi que la disparition de la diversité écologique. En France, par exemple, les surfaces occupées par les zones humides, qui contribuent à limiter l'intensité et la vitesse des crues, ont été réduites de 40%.

Par ailleurs, les politiques structurelles de gestion des risques d'inondation, passant notamment par l'endiguement des cours d'eau, ont été mises à mal par de nombreuses ruptures de digues qui interrogent leur efficacité. Ces ruptures posent également la question de savoir qui doit en supporter les coûts (l'Etat, les communes, les propriétaires privés).

Une nouvelle approche du développement urbain consiste à prendre en compte la mobilité des cours d'eau et la biodiversité. Il s'agit donc de rétablir les zones alluviales et de privilégier les approches non structurelles, c'est-à-dire celles reposant sur des zonages. Il convient donc d'apprendre à vivre avec les fleuves, ce qui passe par :

- ✓ L'information et la responsabilisation des citoyens et des acteurs locaux ;
- ✓ L'amélioration des dispositifs d'alerte ;
- ✓ Un développement urbain maîtrisé, en dehors des zones exposées.

Trois options sont alors envisageables :

- ✓ Se retirer des zones à risque ;
- ✓ S'adapter aux aléas ;
- ✓ Se protéger davantage.

Le comportement des agents est lié à la perception qu'ils ont du risque et à la manière dont les politiques publiques s'adaptent.

La France est un pays exposé aux catastrophes naturelles, elle se place au 7^{ème} rang (sur un classement portant sur 162 pays) en raison de la valeur des biens exposés aux aléas. On estime aujourd'hui que la valeur annuelle des biens exposés avoisine les 4 milliards d'euros. En termes de fréquence des événements, les crues et les inondations arrivent en seconde position derrière les tempêtes. Il est cependant difficile de séparer les aléas car les catastrophes naturelles sont souvent le résultat cumulatif de plusieurs phénomènes (effets dominos).

La France est un pays plutôt en avance en matière de politique de gestion du risque. Elle possède un modèle de gestion qui accorde depuis longtemps une place importante aux approches non structurelles à travers les Plans de Prévention des Risques (PPR). Les PPR s'imposent, tout du moins dans les textes, aux plans locaux d'urbanisme (PLU). Cependant, dans la pratique, de nombreuses communes rencontrent des problèmes de mise en conformité aux PPR et, au total, seulement deux milles communes essaient de les mettre en place. Depuis 2000, les négociations portant sur les PPR ont des difficultés à aboutir. Cependant, depuis Xynthia en 2010, on assiste à une reprise des négociations autour de la réalisation de nouveaux zonages prioritaires.

Il y a donc des dispositifs publics en France qui visent à prévenir et gérer les risques d'inondation et qui s'appuient largement sur des outils de planification. On peut donc s'interroger sur l'impact de ces dispositifs sur le comportement des agents étant donné leur perception du risque et la nature des enjeux exposés ? Une meilleure connaissance de ces impacts pourrait permettre de consolider les politiques envisagées ou mises en œuvre.

Cette recherche se focalise sur le cas de l'estuaire de la Gironde. Les réserves émises sur le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) concernaient principalement l'impact des zonages sur le développement économique. Ces critiques ont abouti au retrait de la cartographie des zones humides et des zones d'expansion de crue. Dans ces conditions, plusieurs questions sont posées :

- ✓ Le PPR peut-il être un zonage réglementaire contraignant dans un contexte de développement résidentiel ?
- ✓ Le PPR peut-il être une politique de prévention du risque majeur ?
- ✓ Le PPR est-il compatible avec le PLU ?
- ✓ Si l'on modifie la planification des usages des sols, le bassin versant est-il la meilleure échelle pour négocier la délimitation des PPR ?

Un risque majeur est un risque dont la probabilité d'occurrence est faible mais dont les conséquences humaines et matérielles sont très importantes. L'observation des catastrophes passées n'est donc pas suffisante pour prendre la mesure de ces risques en raison du faible nombre d'événements.

Pour analyser la perception de ces risques par les agents, une approche hédonique des prix du foncier est proposée. En effet, l'évolution des prix du foncier permet de comprendre les choix de localisation des ménages. La question posée est donc de savoir si le risque d'inondation s'exprime déjà sur le marché du foncier résidentiel et s'il impacte les prix du foncier agricole.

Les travaux mettant en relation le risque d'inondation et le foncier sont encore rares et concernent essentiellement les Etats-Unis. De ces travaux, il ressort que les biens immobiliers situés en zone inondable subissent une décote importante qui reflète d'abord les dommages non couverts par les mécanismes assurantiels comme par exemple les coûts psychologiques. Aux Etats-Unis, on observe une décote très élevée de l'ordre de 58% dans des zones de crues centennales.

Notre étude utilise un modèle de prix hédoniques comme modèle empirique. La zone d'étude rassemble 122 communes périurbaines ou rurales aux alentours de Bordeaux entre 2002 et 2010. L'objectif est de tester l'impact de la distance au cours d'eau sur les prix du foncier, mais également d'estimer l'impact de la perception ex-ante des risques (à travers les décrets de dangers indiqués par les différents niveaux de zonage PPR) et ex-post, à partir du nombre de déclarations de catastrophes naturelles. De plus, nous contrôlons les problèmes d'estimations, par un

ensemble de caractéristiques socio-économiques, par la dépendance spatiale entre les observations et par une relation non linéaire entre prix et distance au fleuve.

En termes de résultats, on retrouve les conclusions classiques mises en évidence dans les études empiriques : l'impact négatif de la distance à Bordeaux sur les prix, la porosité entre le marché immobilier résidentiel et foncier, l'observation de la prime de croissance liée à l'anticipation des conversions résidentielles sur le foncier agricole, les effets positifs des aménités environnementales.

Les résultats montrent par ailleurs que le degré de danger a un impact négatif sur les valeurs foncières. La capacité des communes à gérer le danger ex-post est bien reconnue sur les marchés puisque la variable a un impact positif. En termes d'ampleur, l'impact du fait d'être localisé dans des zones d'expansion des crues est de 62 % sur le marché résidentiel et de 25 % sur le marché agricole. Si l'on regarde l'effet d'une localisation en zone d'aléa faible, moyen ou fort, il n'y a aucun impact sur la rive droite mais celui-ci existe en rive gauche. La capacité des communes à réduire la vulnérabilité ex-post contribue à une augmentation de 17 % des valeurs foncières en comparaison des autres propriétés présentant les mêmes caractéristiques mais n'ayant pas bénéficié de cet accompagnement de la part de leur commune.

Pour conclure, cette recherche manque encore de recul sur les mécanismes socio-économiques à l'origine de la perception des risques naturels. On dispose d'un ensemble de travaux en psychologie et en sociologie sur la représentation de ces risques et le véritable enjeu désormais est de mieux définir ces mécanismes.

*Compte-rendu : Amaury Barrat, Doctorant,
Université de Bourgogne, LEDi*



Discussions-échanges

Virginie Bathellier (PUCA) : s'interroge sur les raisons expliquant les grandes différences dans les résultats entre la rive droite et la rive gauche.

Jeanne Dachary-Bernard (IRSTEA) : *co-auteur, répond à la question car elle fait partie de l'équipe de recherche à l'origine de ces travaux. Les rives droite et gauche de la Gironde sont très différentes en termes de pression urbaine. La rive gauche a, dans le passé, subi très fortement l'extension de l'agglomération bordelaise. Aujourd'hui la pression urbaine est beaucoup plus forte sur la rive droite où les prix sont beaucoup plus attractifs. Au niveau agricole, les différences sont également très marquées : en rive gauche, le vignoble de renom est très présent (celui-ci a été retiré du foncier agricole dans cette étude) et l'élevage de qualité (labels) également ; en rive droite, on retrouve plutôt des cultures céréalières. Ces spécificités expliquent en grande partie le différentiel de décote observé entre les deux rives.*

Alain Ayong Le Kama (Université Paris Ouest Nanterre La Défense/PUCA) : demande quelques précisions notamment sur le fait que l'impact soit plus élevé pour les zones agricoles que pour le foncier résidentiel. Normalement, le foncier agricole est moins contraint par le risque d'inondation.

Ce qui est compliqué dans ce genre d'analyse s'est de distinguer ce qui relève de mécanismes structurels standards et ce qui relève du risque. En effet, la non réaction des prix après 2009 montre sans doute que les facteurs à l'origine des prix du foncier sont autres que le risque, notamment l'étalement urbain. Serait-il possible de connaître le poids relatif de ces éléments dans le prix du foncier ?

Le statut d'occupation des résidences doit également avoir un effet sur les comportements face au risque. Les comportements d'un investisseur et d'un propriétaire face à ce risque sont sans doute très différents.

Tina Rambonilaza : *est effectivement encore un peu troublée par les résultats obtenus. La littérature sur ce sujet avance que les zonages génèrent des effets d'aménités et de rareté qui exercent une pression à la hausse sur les prix. Le fait que le foncier agricole subisse également une décote très importante peut sans doute s'expliquer par un « effet braderie » mais cette hypothèse mériterait d'être confirmée par une analyse rigoureuse. Enfin sur le statut d'occupation, le développement urbain est essentiellement porté par des promoteurs immobiliers.*

Marie-Antoinette Basciani Funestre (ORF DRIEA) : La « loi littoral » est la grande absente de cette étude. En effet, les communes littorales multiplient par dix leur population en période estivale et l'on sait que la relation à la propriété d'un résident temporaire est très différente de celle d'un résident permanent. Après 15 ans d'application de la loi Littoral, il y avait seulement 1% des communes qui avait mis leur PLU en conformité et aucune commune littorale n'avait appliqué deux articles importants : l'interdiction de la construction sur la bande des 100 mètres et la construction limitée dans l'espace proche du rivage. La question est donc la suivante : qu'en est-il de la situation des biens concernés par la loi Littoral ? L'analyse peut être biaisée pour ces biens là car les personnes intéressées par ce type de biens recherchent avant tout l'aménité « vue sur la mer » et refusent de voir le risque engendré par cette proximité.

Jean-Claude Prager (Société du Grand Paris) : Un paramètre qui n'a pas été explicité est la rigueur d'application des textes par les élus locaux.

Tina Rambonilaza : *Dans le modèle, on contrôle la localisation en commune soumise à la loi littorale et effectivement on voit une surcote assez élevée dans ces communes.*

Jeanne Dachary-Bernard (IRSTEA) : *On travaille ici sur le foncier résidentiel mais l'on ne sait pas quel usage en sera fait (résidences secondaires, principales, etc.) car les données ne le permettent pas. Il n'est donc pas possible de raffiner l'analyse sur ce point. En revanche, pour l'effet aménité du littoral, celui-ci a été capté à travers la variable distance à l'estuaire. En outre, l'effet net entre l'effet risque et l'effet aménité n'a pas été présenté.*

Dominique Mignot (IFSTTAR) : Si l'on fait le parallèle avec d'autres travaux, en particulier sur les nuisances liées à des infrastructures, on constate que les individus ont un comportement rationnel. Ils ont tendance à acheter à prix faible dans les zones soumises à des nuisances, pour ensuite aller militer pour que le risque soit pris en charge par la collectivité.

Tina Rambonilaza : *Le risque est ici considéré comme une désaménité, mais en réalité le problème est plus complexe dans le sens où, dans le cas des inondations, les nuisances ne sont pas permanentes. Cependant, le risque d'inondation tend à le devenir : alors qu'il y avait auparavant une crue tous les 10 ans, le phénomène est aujourd'hui presque annuel.*

Emmanuel Raoul (PUCA) : L'impact du risque est fort, mais peut être dû à un défaut assurantiel. Il serait intéressant de comparer les résultats français avec ceux obtenus pour d'autres pays en intégrant cette dimension assurantielle.



Intervention 3 : « Maîtrise foncière en Suisse : dynamiques entre politiques d'acquisition foncière et land-use planning »

Par Jean-David GERBER

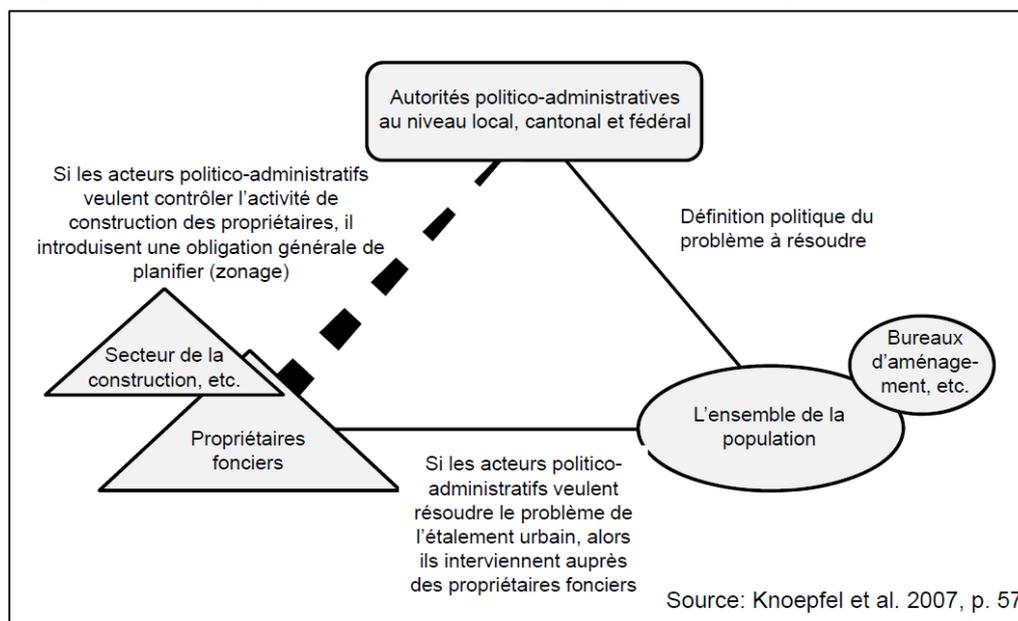
Professeur Assistant, Institute of Geography, Université de Bern

Cette présentation est axée autour de trois exemples de politiques foncières qui permettent d'envisager différemment l'aménagement du territoire. En amont, il s'agira de questionner le concept de politique foncière. Ensuite, trois cas seront analysés à travers des exemples : le cas de l'aménagement n'intégrant pas la variable foncière, le contrôle foncier sans préoccupation d'aménagement et finalement l'aménagement en conjonction avec la maîtrise foncière.

Le point de départ de cette recherche provient du constat qu'il y a des blocages qui surviennent lorsque l'on met en œuvre des mesures d'aménagement des territoires. Il apparaît qu'il manque des connections entre les variables foncières et les politiques d'aménagement. Les instruments de l'aménagement prennent, le plus souvent, la forme de plans. Il s'agit d'une démarche relativement passive. La question est donc de savoir comment la rendre plus active. Pour cela, une analyse des stratégies d'acteurs est réalisée.

En Suisse, la politique d'aménagement du territoire est organisée sous forme de triangle (Fig. 1). Ce triangle d'acteurs est tout d'abord composé d'une autorité politico-administrative qui met en œuvre la politique. Ensuite nous avons les bénéficiaires finaux de la politique. Ce deuxième groupe est lié à la sphère politico-administrative par une hypothèse d'intervention de ces derniers. Finalement, le troisième groupe est le groupe à l'origine du problème. Il s'agira pour le politique d'émettre une hypothèse causale principale.

Figure 1 : Le triangle des acteurs de la politique d'aménagement du territoire



Dans le cadre du problème de l'étalement urbain, le groupe cible est l'ensemble de la population. Le groupe à l'origine du problème, le groupe « perdant », est constitué des propriétaires fonciers. L'hypothèse d'intervention est la mise en place d'un zonage le plus souvent, et les acteurs politiques doivent intervenir auprès des propriétaires fonciers.

A travers ce triangle, on peut voir qu'il existe des relations asymétriques entre les propriétaires fonciers et les autorités. Dans le cadre de la loi, il y a en Suisse un avantage donné aux propriétaires fonciers. Ainsi les groupes cibles sont en position de force car ils sont détenteurs de titres. Un problème supplémentaire de l'aménagement est que l'on introduit une seconde temporalité. Ainsi les deux sources principales de régulation formelle, les droits de propriété et les politiques publiques ont des temporalités très différentes. Finalement, les missions de l'aménagement du territoire sont complexes dès lors que l'on est sur du déjà construit.

Comment les acteurs politico-administratifs peuvent-ils renforcer leur position ? La politique foncière c'est l'« ensemble des décisions et actions étatiques visant à la mise en œuvre des objectifs des politiques publiques en matière de développement spatial, que ce soit par le biais d'interventions sur l'usage, la distribution ou la valeur du foncier. »

L'objectif est donc de comprendre les stratégies des acteurs publics qui mobilisent différents instruments, issus aussi bien du droit public que du droit privé, afin d'aménager le territoire dans le temps.

Les instruments de politiques publiques peuvent être classés en trois catégories. Les premiers sont des instruments d'aménagement tels que les plans directeurs. Il existe aussi un ensemble d'outils relevant du droit public, tels que les quotas ou encore les incitations. Finalement le dernier groupe se compose des instruments du droit privé : propriété publique, droit de superficie, droit de préemption...

Le premier exemple concerne l'aménagement sans la variable foncière. Comment s'organise le processus de mise en œuvre des Pôles de Développement Economique ? Le Pôle de Développement Economique de Bern (Suisse) est intéressant à analyser. Il révèle une mauvaise cohérence entre les droits de propriété et l'aménagement du territoire. Il y a aussi des droits de véto à tous les niveaux. Le paradoxe final a été que la suspension du Pôle Développement Economique a permis d'améliorer la cohérence de la politique.

Le second exemple est celui d'un contrôle foncier n'intégrant pas les préoccupations d'aménagement : le meilleur exemple est celui des « *land trusts* » aux Etats-Unis. Leur mission est de protéger le sol par l'acquisition des droits de développement afin de ne pas les utiliser. Par exemple « *The Nature Conservancy* » est une organisation privée, en partie financée par de l'argent public, qui achète des parcelles. Les caractéristiques principales de cette méthode est qu'elle est apolitique, qu'elle relève de l'aménagement privé, réalisé toutefois avec de l'argent public. Elle a le défaut d'être non démocratique de fait, car il s'agit de négociations privées. Elle se révèle très efficace car permanente, mais les questions de l'entretien des parcelles et du suivi de celles-ci se posent.

Le dernier cas étudié est l'aménagement en conjonction avec la maîtrise foncière, à savoir les droits de superficie qui prennent la forme de baux à long terme. Une distinction est opérée entre le propriétaire du bâtiment et le propriétaire du sol. Par exemple à Bienne, la ville octroie des droits bâtiment mais garde le contrôle à long terme des usages du sol. Le principal avantage est que l'autorité politico-administrative peut extraire une rente foncière et, par conséquent, cette pratique permet de retirer des revenus de la politique d'aménagement. Il est aussi possible pour les autorités de contrôler l'évolution des prix du foncier et de réduire la spéculation sur le foncier. Il y a aussi une bonne cohérence entre les droits de propriété et l'aménagement. Ainsi, à la fin de l'échéance du droit de superficie, une nouvelle utilisation de la parcelle est possible.

Cette dernière forme de politique d'aménagement place la ville en tant qu'instance planificatrice et en tant que propriétaire voisine. Cependant, cette politique est décidée par des petits groupes d'experts dans des bureaux fermés, ce qui induit un problème de déficit

démocratique. Une autre question est liée à la spéculation réalisée par des autorités publiques lorsqu'ils revendent ces droits. Est-ce légitime ? Se pose enfin la question du prix initial du foncier et de la stratégie d'acquisition des terrains par une commune.

Pour conclure, il apparaît qu'il faille renforcer les instruments traditionnels de l'aménagement du territoire. Les autorités publiques peuvent mobiliser stratégiquement les instruments du droit privé. Ceci nécessite des compétences spécialisées que les communes ne possèdent pas toujours. Cela implique des nouvelles dynamiques au sein des collectivités.

*Compte-rendu : Pierre Voyer, Doctorant,
Université de Bourgogne, LEDi*



Discussions-échanges

Sonia Guelton (Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris Est-Créteil) : Quel est l'historique des prix dans les villes qui mettent en place un droit de superficie ? Comme on a pu le voir à Londres et à Genève, est-ce que l'on observe un report de la spéculation du foncier vers le droit d'usage ?

Jean-David Gerber : *A Zurich, environ la moitié du sol est sous le cadre du droit de superficie. Dans cette ville, on observe deux marchés parallèles. En effet, une partie du sol est moins cher que l'autre. La division du sol en deux droits est donc à l'origine de deux marchés.*

Jean-Claude Prager (Société du Grand Paris) : Est-il possible de résilier le contrat pour la commune ? Quelle est l'efficacité économique sur les effets de l'aménagement du territoire ?

Jean-David Gerber : *Oui, il est possible pour une commune de résilier le contrat mais cela reste compliqué. Un élément délicat du contrat est la partie technique des documents qu'il faut constituer afin de créer le bail. Le contrat est complexe et demande des compétences spécifiques. En Suisse, le droit de superficie est souvent à destination des coopératives qui, dans le cadre de contrats spécifiques, font du logement à un tarif réglementé et préférentiel.*

Jean-Louis Labeyrie : Le droit de superficie est-il très répandu ? Est-ce une pratique ancienne et que se passe-t-il à la sortie du contrat ? Est-ce que l'on peut inciter les communes à le faire si c'est peu développé ? Par exemple, on observe aux Pays-Bas un recul des autorités sur cette pratique.

Jean-David Gerber : *Aux Pays-Bas, les communes agissent comme si elles étaient des acteurs privés. De fait, la temporalité d'un acteur privé est plus courte que celle de la politique foncière. Par conséquent, il est normal que les communes se désengagent aux Pays-Bas.*

Jean-David Gerber : réponse à la question d'un intervenant « En quoi le droit de superficie présente un déficit démocratique ? » *Le plan d'aménagement est discuté et accepté par la population. Or ici, il n'y a pas d'obligation de la part de l'exécutif de rendre des comptes.*

Marc Jaouen (PUCA) : Concernant les « Land trusts », les ONG qui se définissent comme apolitiques ne le sont pas vraiment. La protection par acquisition du sol a été décidée en amont par le politique.

Jean-David Gerber : *Les ONG prétendent être apolitiques pour profiter des largesses du secteur économique.*



Conclusion du séminaire

Par Catherine BAUMONT

Professeur, Université de Bourgogne

Catherine Baumont réitère ses remerciements en direction des intervenants qui ont su, de manière complémentaire, apporter des éléments sur le lien entre le territoire, son aménagement et ses usages. La première intervention a porté sur le rôle des infrastructures comme force d'aménagement et de transformation du territoire, la seconde a permis de considérer les éléments naturels et les aléas qui les caractérisent, comme contraintes pesant sur les aménagement et les choix d'usage des sols, enfin la dernière a permis d'aborder la question foncière et sa gestion par les différents acteurs. Ces trois éléments ensemble, permettent aujourd'hui apporter une vision plus complète de ce que sont les opérations d'aménagement par les transports qui connectent les territoires, par le foncier et son impact sur le développement local et par l'élément perturbant que constituent les forces de la nature. La question posée en conclusion par Emmanuel Raoul et Jean-Claude Prager est finalement la suivante : comment aujourd'hui peut-on gérer, anticiper les points de basculement que l'on ne connaît pas et qui peuvent concerner la densité ou la congestion. On a d'ailleurs beaucoup employé aujourd'hui de superlatifs tels qu'hyper-densité ou hyper-congestion et c'est vraisemblablement là que les questions intéressantes se posent. La question de la régulation a également été abordée, elle peut être le fait d'acteurs publics mais elle passe également par les comportements d'anticipation des acteurs privés qui forcent le marché à réagir rapidement. Ces aspects nous contraignent à réfléchir sur ces points de basculement qui nous font entrer dans l'hyper, dans la surdose et qui ne sont plus exceptionnels mais semblent s'installer durablement. Catherine Baumont rappelle enfin que le prochain séminaire se tiendra le 26 mai et traitera la question des effets d'agglomération en insistant sur ces impacts négatifs en termes de pollution, de santé et de productivité. Ce séminaire permettra de revenir sur un vieux débat : existe-t-il une taille optimale pour un espace urbain lorsque l'on prend en compte les effets positifs et négatifs de l'agglomération ?



Liste des participants

- AUBERTEL** Patrice, *PUCA*
- AYONG LE KAMA** Alain, *Université Paris 10*
- BA** Sileymane, *Université de Bourgogne*
- BARRAT** Amaury, *Université de Bourgogne*
- BASCIANI-FUNESTRE** Marie-Antoinette, *DRIEA*
- BATHELLIER** Virginie, *PUCA*
- BAUMONT** Catherine, *Université de Bourgogne*
- BELKHATIR** Aziz, *Communauté d'agglomération Marne et Chantierine-Chelles*
- BONIN** Olivier, *LVMT*
- BOURDON** Céline, *DRIEA*
- BRUNETIERE** Jean-René, *Université Paris 9 Dauphine*
- CARPENTIER** Luc, *Université de Bourgogne*
- CARRE** Denis, *Université Paris Ouest Nanterre La Défense*
- CHAPUIS** Pol
- CONSTANS-MARTIGNY** Carole, *DGALN/DHUP/QV3*
- DACHARY-BERNARD** Jeanne, *IRSTEA*
- FLORETTE** Sylvie, *Architecte Urbaniste*
- GALLICE** Frédéric, *BRANCION 60*
- GAUBERT** Hélène, *CGDD/SEEI/ERNR2*
- GERBER** Jean-David, *Université de Bern*
- GIRARD** Marion, *Université de Bourgogne*
- GRIVAUT** Camille, *Université de Bourgogne*
- GUELTON** Sonia, *Ecole d'urbanisme de Paris*
- GUERRINI** Sylvain, *CEREMA*
- HERVIEU** Halvard, *CGDD/DDD*
- HUBERT** Jérôme, *Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais*
- JAOUEN** Marc, *PUCA*
- JOURNET** Magali, *CEREMA DTER NP*
- LABEYRIE** Jean-Louis
- LANTIN** Henriette, *Conseil National de l'Information Statistique*
- LEGRAS** Sophie, *INRA CESAER*
- LE ROUX** Vincent, *Université de Nantes*
- LESEQ** Guillaume, *DRIEA IDF*
- MACHLINE** Elise, *Université Paris 1*
- MACHLINE** Michel, *SDAP*
- MADELENAT** Jill, *Université Paris Ouest Nanterre La Défense*
- MARCHAND** Sylvie, *INSEE*
- MARTINS** Lionel, *DGALN/PUCA*
- MERVEILLE** Christophe, *KURT SALMON*
- MEUNIER** David, *CGDD*
- MIGNOT** Dominique, *IFSTTAR*
- ORZONI** Gilles, *CGDD*
- PODESTA** Gwenaél, *CGDD*
- POUPARD** Christophe, *CGDD*
- PRAGER** Jean-Claude, *Société du Grand Paris*
- RAMBONILAZA** Tina, *IRSTEA*
- RAOUL** Emmanuel, *DGALN/PUCA*
- SAPIJANSKAS** Jurgis, *CGDD*
- SCHMIT** Philippe, *CGEDD*

SCHONE Katharina, *Université de Bourgogne*

TAMLI Abdelali, *Le Journal Annakd Addati*

THIBAUD Marianne, *Groupe Logement
Français*

VOYE Pierre, *Université de Bourgogne*

WODKA Laura, *CITÉCOM*

ZINGUERLET Lauriane, *CGDD*