



Approches Economiques des Dynamiques Urbaines

Programme de recherche PUCA – Maison des Sciences de l'Homme de Dijon

CYCLE « ÉTALEMENT URBAIN, REGULATION FONCIERE ET ENJEUX
ENVIRONNEMENTAUX »

Séminaire n°3

*MAITRISE DE LA CROISSANCE URBAINE : OUTILS, COMPORTEMENT DES ACTEURS
ET IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX*

Vendredi 4 décembre 2015

Tour Pascal B de la Défense, salle 28P03



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, LEDi et **Sophie Legras**, Chargée de Recherche en économie, INRA CESAER.

10h15-12h45 : Session 1 « Interactions stratégiques entre collectivités locales »

Présidence : David Meunier, CGDD/Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable.

Quentin Frère, Maître de Conférences, Université de Haute-Alsace,

« L'impact de l'intercommunalité sur les dépenses des communes françaises : entre économies d'échelle et interactions spatiales »

Catherine Baumont et Sileymane Ba, Université de Bourgogne, Laboratoire d'Economie de Dijon,

« Coordination et cohérences territoriales et économiques pour un grand projet d'aménagement : le cas du Grand Paris »

Echanges avec la salle

14h15-16h45 : Session 2 « Population discriminée et politiques publiques ciblées »

Présidence : Alain Ayong le Kama, Université de Paris Ouest Nanterre la Défense.

Julien Licheron, Responsable de l'Observatoire de l'Habitat, LISER,

« Politique volontariste d'aménagement du territoire et marché foncier : l'exemple du projet Belval au Grand-Duché de Luxembourg »

Marc Kazynski, directeur général de l'EPF Nord-Pas-De-Calais,

« De la réserve foncière à la constitution du gisement du recyclage foncier »

Echanges avec la salle

16h45-17h00 : Conclusions et perspectives

Emmanuel Raoul (PUCA), Catherine Baumont (Université de Bourgogne) et Sophie Legras (INRA CESAER)



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, LEDi

et Rachel Guillain

Professeur, Université de Bourgogne, LEDi

Emmanuel Raoul introduit le séminaire en rappelant que les sujets abordés de cette journée sont au centre du PUCA. Notamment la question de l'étalement urbain est une question relativement ancienne et délicate. Les politiques publiques sur ce sujet peuvent engendrer des effets collatéraux, par exemple en matière environnementale. Quand on va plus dans le détail, la réalité apparaît comme bien plus complexe. Les présentations d'aujourd'hui permettent de refléter cette complexité grâce à des présentations théoriques mais aussi des présentations sur des cas concrets. Emmanuel Raoul remercie les organisateurs du séminaire, les intervenants et les présidents de séance.

Sophie Legras présente le séminaire en précisant que l'orientation de ce séminaire est de mettre l'accent sur la question de l'interaction stratégique. La première session porte sur les interactions stratégiques entre les collectivités locales. La deuxième session portera sur les anticipations foncières avec des cas concrets.

Compte-rendu des interventions et discussions



Session 1 « Interactions stratégiques entre collectivités locales »

Présidence : David Meunier, CGDD/Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable.



Intervention 1 : « L'impact de la coopération intercommunale sur les dépenses des communes françaises : Entre économies d'échelle et interactions spatiales. »

Par Quentin Frère, *Maître de Conférences, Université de Haute-Alsace*

Malgré une abondante littérature concernant l'impact des politiques publiques sur la fiscalité en France, la plupart des articles ne reçoivent guère d'éléments d'orientation en termes de dépenses. L'objectif de cet article est de pallier l'absence d'évaluation des effets de la coopération financière intercommunale sur les dépenses publiques municipales en France, grâce à l'analyse des interactions sociales et des économies d'échelles.

L'arbitrage entre décentralisation et centralisation est au centre des enjeux de l'intercommunalité et renvoie plus largement à la notion *d'optimalité dans la fragmentation municipale*. On constate que la plupart des pays européens ont entrepris une profonde réorganisation de leur secteur public, avec une plus forte décentralisation (Greffé, 2005), mais aussi la mise en place de diverses formes de coopération intercommunale (Hulst et van Montfort, 2007). En France, c'est dans ce même objectif de recherche du *design* institutionnel optimal que l'intercommunalité trouve son origine (Frère et Paty, 2014). Trois raisons peuvent notamment expliquer l'intérêt croissant pour la décentralisation.

Premièrement, la décentralisation rapproche le secteur public des citoyens et diminue ainsi les dérives politiques et l'asymétrie d'information (cf. Hypothèse du Léviathan). Deuxièmement, cette dernière prend en compte l'hétérogénéité spatiale des préférences (Tocqueville, 1835, p.265). Enfin, le modèle de Tiebout (1956) montre qu'il n'est plus nécessaire de sonder les préférences des citoyens lorsque la décision publique est prise localement, et non au niveau fédéral, puisque par leur choix de localisation, ils vont spontanément les révéler. Un citoyen se localisera toujours là où ses véritables préférences seront au mieux satisfaites. Ici, le vote par les pieds remplace donc le vote par les urnes, et la démocratie semble se conjuguer avec efficacité de gestion. Le jeu démocratique retrouve donc de l'intérêt lorsque des coûts de mobilité apparaissent, expliqués par ce mécanisme de vote par les pieds. En effet, dans un système décentralisé, la mobilité des citoyens renforce la contrainte qu'ils exercent sur les décideurs publics (Tiebout, 1956). Toutefois, ce dernier point est difficilement réalisable si l'Etat est totalement décentralisé puisqu'il induirait une mobilité entre Etats, et non plus entre communes.

La France détient la part la plus importante de communes en Europe, soit 41,2 pourcent de la totalité des communes européennes. Le développement croissant de la fragmentation communale s'inscrit dans un héritage historique durable – malgré certains décalages, la fragmentation territoriale est restée presque inchangée depuis la Révolution Française – et réside principalement dans l'inefficacité des politiques territoriales à inciter à la fusion.

Les avantages de la coopération intercommunale sont multiples (voir par exemple Blume et Blume, 2007, pour plus de détails). Premièrement, en mutualisant la gestion de certains biens et services publics locaux, les communes cherchent à réaliser des économies d'échelles et ainsi à en réduire le coût de production. Ainsi, les économies de taille permettent *in fine* de baisser le niveau des dépenses locales totales (impôts locaux, subventions, emprunts, etc.) et de produire une gamme plus large et de meilleure qualité de biens publics locaux. Dans le contexte actuel de maîtrise de la dépense publique, cette perspective constitue une forte incitation pour que les communes coopèrent. Deuxièmement, l'intercommunalité permet d'internaliser des externalités horizontales de la dépense publique locale, que celles-ci émanent d'effets de débordement, d'une compétition locale ou d'un comportement mimétique, et d'améliorer la coordination des politiques publiques locales (i.e. interactions fortes entre certaines politiques communales).

1. L'impact de l'intercommunalité sur les dépenses des communes françaises

Quentin Frère, Matthieu Leprince et Sonia Paty (2014) proposent d'estimer un modèle spatial de dépenses communales, dans lequel le niveau des dépenses d'une commune dépend de ses propres caractéristiques démographiques et socio-économiques (par ex, densité et structure d'âge de la population, revenu moyen, potentiel fiscal, subvention perçue par habitant, etc.), mais également du niveau des dépenses des communes voisines. L'étude porte sur la période 1994-2003, sur un échantillon de communes urbaines et leurs voisines dans un voisinage de 20 km en France métropolitaine hors Corse. Les données proviennent de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Les auteurs se basent sur une procédure d'estimation par la méthode des moments généralisés ou instrumentale (IV/GMM) de la dépendance spatiale, proposée par Kelejian et Prucha (1998), avec des effets fixes temporels et individuels et des clusters individuels (Arelanno, 1987) pour rendre compte d'une corrélation sérielle.

L'objectif de cette étude est alors de distinguer les différents effets possibles de la coopération sur les choix de dépense des communes. Les auteurs examinent en particulier comment l'intercommunalité influence le niveau des dépenses publiques municipales en France. Ils s'intéressent tout d'abord aux effets des externalités verticales des dépenses entre des unités de gouvernement de niveaux différents. Aussi, ils étudient les effets des externalités horizontales des dépenses entre unités de gouvernement d'un même niveau pour déterminer *in fine* si l'intercommunalité modifie les interactions entre les dépenses de communes. Les externalités horizontales des dépenses induisent une influence entre communes voisines, d'où des interactions spatiales fortes expliquées par un effet de débordement. Ainsi, on observe une corrélation négative entre les dépenses de la commune et celles de ses voisines. Plus les communes voisines dépensent, moins la commune en question aura besoin de dépenser. En revanche, en termes de compétition et de bien-être, le niveau de dépense est corrélé positivement avec le niveau de la fiscalité, de sorte à attirer de nouveaux ménages dans la commune. Cependant, il convient de s'interroger sur la pertinence de cette corrélation compte tenu du comportement mimétique des agents et d'éventuelles sanctions sur les décideurs publics.

Plusieurs enseignements sont à tirer des études empiriques précédentes. Foucault *et al.* (2008) observent d'intenses interactions spatiales positives entre les dépenses des communes françaises : une commune pratique un niveau de dépense par habitant d'autant plus élevé que ses voisines dépensent également un montant important, suggérant une compétition locale sans limite dans le temps entre les communes. En utilisant des données françaises en coupe, Leprince et Guengant (2002) et Guengant et Leprince (2006) montrent que les dépenses des EPCI ont un effet significatif et négatif sur les dépenses des communes ; le signe de ces interactions verticales variant toutefois selon le statut juridique de l'EPCI. Ainsi, les biens et services publics des deux niveaux seraient substituables. Aussi, Ermini et Santolini (2010) soulignent le caractère mimétique des communes entre elles dans leurs choix de dépenses et une intensité moindre des interactions horizontales de dépenses pour les communes appartenant à une intercommunalité.

Dans un premier temps, les auteurs suggèrent un modèle où les dépenses des communes dépendent des dépenses des communes voisines. Pour cela, il fixe un schéma matriciel d'interactions spatiales en prenant l'inverse de la distance (ainsi plus la distance entre deux communes est grande et plus l'interaction entre ces deux communes est faible). Les variables de contrôle utilisées sont la densité de population au kilomètre carré, le pourcentage de la population totale de la commune âgée respectivement de moins de 15 ans et de plus de 60 ans (i.e. coefficient de dépendance de la population à la dépense publique), le revenu annuel net moyen des citoyens de la commune, le potentiel fiscal de la commune et la dotation globale de fonctionnement par habitant que la commune perçoit. Ils observent ainsi des interactions positives des dépenses entre les communes.

Par ailleurs, en introduisant une variable binaire, on constate que les communes faisant partie d'un EPCI pratique le même niveau de dépenses par habitant que leurs homologues isolés, *ceteris paribus*. Le niveau de coopération serait donc invisible au niveau des dépenses. Sans effet significatif sur les dépenses communales, l'intercommunalité n'atteindrait donc pas son objectif de réduction de la dépense publique locale. En effet, l'intercommunalité permet d'apporter des financements à des communes qui n'en auraient pas profité autrement. Il n'y aurait même pas de transfert de charges depuis les communes vers leur intercommunalité. Ce résultat reste toutefois à confirmer car l'évolution de la gamme de biens et services publics locaux offerts (i.e. la qualité de ces derniers) n'est pas incorporée dans l'analyse. Or l'un des objectifs de l'intercommunalité est précisément de permettre aux communes de financer collectivement des compétences qu'elles ne peuvent assumer seules (voir Frère *et al.*, 2011). De même, l'évolution du niveau de qualité des biens et services publics locaux offerts n'est pas contrôlée.

Dans un second temps, Quentin Frère *et al.* testent l'effet de l'intercommunalité sur les interactions spatiales des dépenses entre communes voisines. Pour ce faire, ils estiment un modèle spatial à deux régimes afin de distinguer les interactions entre les dépenses de communes appartenant à un même EPCI des interactions entre communes ne coopérant pas. Aucune interaction significative n'apparaît entre les communes d'un même EPCI, tandis que des interactions persistent hors de ces périmètres communautaires. Par conséquent, la coopération permettrait d'internaliser ces interactions spatiales locales, quelles que soient leurs origines (effets de débordement, compétition locale ou comportement mimétique). En revanche, en dehors de l'EPCI, les communautés intercommunales semblent en général trop petites au regard des retombées positives.

Cette étude montre ainsi que l'intercommunalité semble atteindre partiellement ses objectifs : elle ne réduirait pas significativement le niveau des dépenses par habitant des communes françaises,

mais elle permettrait d'internaliser les externalités spatiales des dépenses entre les communes membres d'un même EPCI.

2. Intercommunalité et offre de biens publics locaux

Dans cette section, Quentin Frère *et al.* analysent l'impact de l'intercommunalité sur l'offre de biens publics locaux, et attestent de l'existence d'un *effet zoo*. De l'observation que de nombreux biens publics – comme des zoos, des théâtres – sont indivisibles, Oates (1988) a avancé l'idée que l'éventail des biens publics devrait augmenter avec la taille de localités ; ceci est "*l'effet de zoo*", illustré par la Figure 1. La littérature empirique sur le sujet reste pourtant limitée. Schmandt et Stephens (1960) montrent, dans une analyse des coefficients de corrélation de 19 communes du comté de Milwaukee, que plus une commune est grande, plus elle fournit une gamme importante de biens publics locaux.

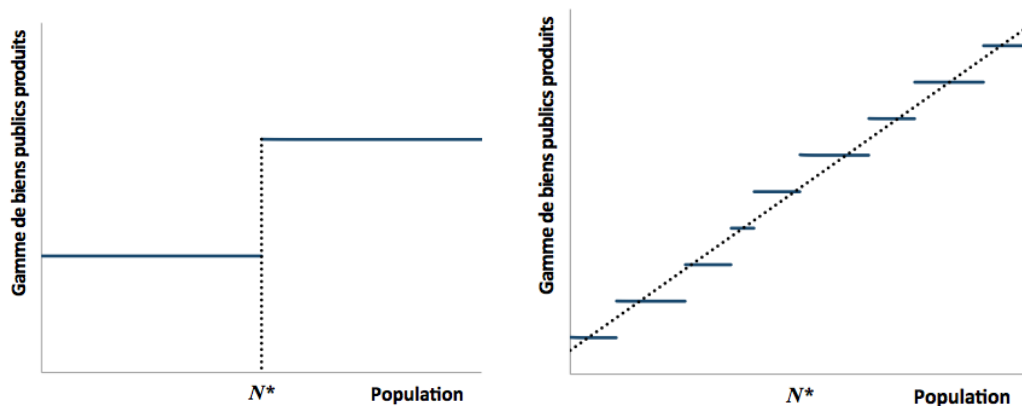


Figure 1. L'effet zoo (Oates, 1988)

L'objectif ici est de tester cet argument théorique en étudiant le secteur public local français, en particulier à l'échelle intercommunale. L'effet zoo constitue en effet un enjeu important dans cet échelon (cf. exode rural) et des données détaillées sur les compétences des EPCI sont disponibles. Afin d'isoler cet effet pur, l'auteur envisage un effet zoo indirect, qui peut être expliqué par le contexte institutionnel français. En effet, le nombre de compétences qu'une intercommunalité exerce repose en partie sur le choix des municipalités, entre le maintien d'un service public au niveau municipal ou le transfert à l'intercommunalité. En d'autres termes, chaque commune arbitre entre renoncer à son pouvoir politique sur une compétence particulière (et de risquer d'affaiblir le lien avec leurs électeurs), ou de tenter de libérer des économies d'échelle et d'améliorer la coordination avec les politiques des municipalités voisines. Ainsi, plus la commune est petite, plus petit sera son éventail de services publics offerts, et plus elle devra transférer des compétences à l'intercommunalité, *ceteris paribus* (cf. indice d'Herfindahl). La présence d'une commune dominante peut aussi faciliter le transfert de compétences coûteuses.

La spécification empirique permet de distinguer ces deux effets. En outre, les auteurs tentent d'améliorer la compréhension de la relation entre la gamme des services publics fournis et la taille de la population en tenant compte du gradient urbain-rural. En effet, l'effet zoo ne peut pas présenter les mêmes caractéristiques dans les zones urbaines, suburbaines et rurales; les enjeux et leurs intensités y étant différents tout comme le lien électoral (Josselin *et al.*, 2009). Enfin, les auteurs testent l'existence d'une corrélation spatiale en utilisant l'économétrie spatiale.

L'étude du lien juridique entre la taille démographique et le nombre de compétences permet de rendre compte d'un effet zoo positif et important, d'autant que le niveau est plus élevé que ce qui est initialement demandé par la loi. En d'autres termes, on constate que la variété des services fournis dans les grandes intercommunalités dépasse ceux des plus petites communautés. Il existe donc une relation croissante au niveau national. De plus, le gradient urbain-rural est moins intense dans les zones suburbaines et rurales que dans les communautés urbaines, attestant d'une intensité contrastée selon la typologie des espaces.

Pour conclure, les EPCI ont un faible impact mais positif sur le niveau de dépenses, venant contredire les estimations des acteurs économiques lors de l'instauration de la loi de réforme des EPCI. L'un des principaux défis est notamment de construire une fiscalité propre aux EPCI. Autrefois volontariste et non coopérative, cette politique offrait la possibilité à une commune ne désirant pas participer à une EPCI de rester isolée ou de rejoindre un groupe de communes partageant les mêmes caractéristiques dans le but de ne pas être absorbée par des communes hors champ. Il conviendrait donc de différencier les effets selon la nature de la participation aux EPCI (i.e. obligatoire ou non).

*Compte-rendu : Marine Coinon, Doctorante,
Université de Bourgogne, Laboratoire d'Économie de Dijon*



Discussions-échanges

Emmanuel Raoul (PUCA) s'interroge sur le lien entre création d'une intercommunalité et réduction des compétences des communes en raison de la recherche d'efficacité du service public. Il demande aussi un éclaircissement sur l'éloignement du contrôle, c'est-à-dire entre citoyens et pouvoirs publics.

Quentin Frère précise que l'objectif principal est de dégager des économies d'échelle, or ici c'est l'inverse. La raison pour cela est qu'il existe d'autres objectifs dont l'amélioration des biens publics locaux, induisant une perte sociale du fait de la complexification administrative. En revanche, l'analyse est incomplète dans cette étude pour permettre de trancher sur l'effet total. Concernant l'éloignement du contrôle, Quentin frère indique que les intercommunalités suivent une tendance à la décentralisation. Il existe un coût important pour les communes. Le manque de légitimité des politiques (cf. pas de vote démocratique pour les responsables) et la hausse de la complexité renforcent l'augmentation des dépenses publiques du fait de la méconnaissance totale du financement de ces dernières dans la commune, i.e. s'il s'agit d'une dépense au niveau intercommunale ou de la commune.

Alain Ayong Le Kama (Université de Paris Ouest) demande si l'effet d'échelle ne peut se poser que le niveau des dépenses. En effet, comme l'objectif est aussi de minimiser les coûts, si on ne prend pas en compte les recettes on observera une perte de la stratégie d'efficacité globale. Concernant les intercommunalités, nous observons une baisse des interactions entre les communes d'un même EPCI mais une relation croissante avec l'extérieur (hors EPCI étudiée). La question est donc de savoir quel est le niveau optimal de l'EPCI. Finalement, au niveau de la régression, les auteurs intègrent des variables de contrôle de la population selon qu'elle a moins de 15 ans ou plus de 60 ans. Pourquoi ne pas considérer la population entre 15-60 ans ?

Quentin Frère répond qu'un nombre important de travaux empiriques a porté sur les recettes. Or, ici, on veut combler le manque de la littérature au niveau des dépenses puisque il envisage un effet différent selon la fiscalité. Ensuite, les interactions sont fortes entre l'extérieur et les communes. La raison principale est que l'intercommunalité n'a pas atteint sa taille optimale. Il faut aussi considérer les limites de la décentralisation, prévue par loi SRU, à savoir la multitude d'enjeux de l'intercommunalité, e.g. enjeux démocratiques ou de gestion. Concernant la dernière question, les populations étudiées ont des consommations différentes de biens locaux. Il s'agissait ici de tester le ratio de la population dépendante. De plus, l'analyse de la population âgée entre 15 et 60 ans n'a révélée aucun changement significatif.

Marc Jaouen (PUCA) demande s'il ne faudrait pas différencier la nature de la dépense.

Quentin Frère répond qu'il s'agit d'un axe à étudier, mais qu'ils rencontrent des problèmes de données, en particulier au niveau de l'intercommunalité.

Julien Licheron (Observatoire de l'habitat) interroge sur la relation entre les interactions fiscales de dépendance et de taxation.

Quentin Frère indique que l'objectif ici n'est pas d'identifier l'origine de l'interaction. L'observation seule n'explique pas d'effet probant. De plus, les coefficients d'interaction mesurent l'interaction dominante.

Guillaume Lesecq (DRIEA IF) met en avant que cet étude est intéressante et démontre une hausse de la dépendance. Ce phénomène n'est pas si étonnant au vu des transferts entre 1994-2003 prévus par la loi de l'application du droit des sols et de l'urbanisme. L'Etat ne prend plus en charge un certain nombre de projets, augmentant ainsi le pouvoir décisionnel d'une EPCI.

Quentin Frère ajoute qu'en outre, les effets fixes permettent de contrôler les transferts à une période donnée.

Emmanuel Raoul (PUCA) pointe que l'article a le mérite de ne pas être temporel. Durant la phase de rationalisation, on observe aujourd'hui encore des doublons de postes ou une indivisibilité de ces derniers, alors que la phase qualitative est pertinente pour l'intercommunalité.



Intervention 2 : « Coordinations et cohérences territoriales et économiques pour un grand projet d'aménagement : Le cas du Grand Paris »

Par Sileymane Ba, doctorant à l'Université de Bourgogne,

Cette présentation porte sur les résultats qui sont issus de plusieurs analyses, travaux qui ont été menés avec d'autres collègues, notamment Denis Carré du laboratoire EconomiX et Luc Carpentier qui a travaillé à la MSH dans notre équipe. Ces travaux ont débuté en 2012 à partir d'une question autour du volet économique du Grand Paris et ont conduit à deux orientations dans le cadre du programme de recherche PUCA sur les dynamiques urbaines. La première est ancrée dans les travaux des économistes de Dijon sur l'organisation spatiale des villes et la seconde s'est inscrite dans les travaux développés par Sileymane Ba sur les méthodes d'évaluation économétriques des politiques territoriales.

Si nous considérons la première question relative au volet économique du Grand Paris, nous pouvons dire que le projet du Grand Paris, en tant que politique d'aménagement d'un territoire mobilise les ressorts traditionnels : infrastructure de transport (le Grand Paris Express), logement et développement durable. L'objectif "macro" est le renforcement de la position parisienne (ou éviter la descente) dans le classement des villes globales (Paris serait à la 4-5 position actuellement) en améliorant l'attractivité de la métropole et en développant son potentiel de compétitivité. Le volet économique du Grand Paris se situe là : compétitivité et performance. Il est implicitement associé à une politique d'aménagement qui dégagerait les ressorts de la performance par des économies d'agglomération, par une attractivité liée au cadre de vie ...

En économie urbaine et géographique, un mécanisme fondamental est que l'organisation économique spatiale compte en tant que levier de la performance (c'est le rôle des économies d'agglomération). Cette organisation implique et suscite des interdépendances entre les différents territoires qui se juxtaposent sur l'espace global. Le projet du Grand Paris, dans sa construction (et même dans sa définition) *chemin faisant* nous a semblé très illustratif de cette organisation économique et territoriale à travers notamment une architecture complexe, aux appellations changeantes dans le temps : les territoires stratégiques, les pôles, les contrats de développement territoriale (CDT), la métropole du Grand Paris. L'infrastructure de transport, quant à elle, assure les interactions entre les territoires.

De nombreux travaux ont été effectués (voir le conseil scientifique du Grand Paris) sur l'impact potentiel du Grand Paris sur l'emploi et ses retombées économiques mais notre objectif est de voir la cohérence économique et territoriale de cette politique et les déterminants de construction de ce territoire de projet. Pour cela, nous avons procédé dans un premier temps à une analyse exploratoire dont l'objectif est d'illustrer, au vu des éléments connus début 2012 sur le Grand Paris et son architecture territoriale, quelques tendances à mettre en parallèle des objectifs stratégiques du projet, à savoir développer un environnement attractif et propice à l'innovation (compétitivité des entreprises).

Il est de tradition d'associer au climat de la connaissance un socle d'activités supérieures, intensives en connaissance et axées sur la culture et les savoirs. On sait également que ce climat de la connaissance favorise les synergies entre les activités du fait de spécialisation et de diversités d'activité. Enfin la concentration de ces activités serait bénéfiques (les fameuses économies d'agglomération).

Face à ces enjeux, nous avons produit un ensemble d'indicateurs et étudié la dynamique de spécialisation en activités supérieures et de connaissance des territoires.

Ces indicateurs sont classés en deux groupes :

- Les profils économiques attendus : (i) Cadre de vie et « Talents », (ii) Dualité spécialisation/diversité et (iii) Interactions /échange.
- Les activités stratégiques (activités de coordination favorables à l'innovation) : (i) Tertiaire Supérieur, (ii) Intensives en connaissance et (iii) Création et savoir

Ces indicateurs montrent que ces activités stratégiques ont des parties communes. La catégorie *Tertiaire Supérieur* est plus traditionnelle dans les études et la catégorie *Tertiaire* ne permet pas de voir les synergies industrie-tertiaire. La catégorie *Culture et création* est utilisée pour les "villes créatives". La catégorie *Intensives en connaissance* (HKIA) est la plus complète et elle traduit bien la diversité des

activités que ce soit en termes tertiaires ou industriels ou en termes d'activité culturelle. Elle combine les trois ensembles de la classe créative (les emplois technologiques intensifs en connaissance – les ingénieurs par exemple, les emplois de créatifs – les artistes par ex; et les emplois dans le tertiaire supérieur : les médias, le marketing, l'enseignement ...). Nous avons défini pour chaque commune le nombre d'emplois dans les 3 catégories et avons calculé les quotients de spécialisation. On a ainsi pu mettre en évidence des territoires riches en activités intensives en connaissance (concrètement des zones de communes contiguës) et qui ont connu une spécialisation croissante de ces emplois au cours de la période. En superposant ces territoires avec les « territoires de projet » du Grand Paris, on peut s'apercevoir que le volet économique du Grand Paris est assez cohérent.

La deuxième partie de cette présentation porte sur le processus de participation des communes aux Contrats de Développement Territorial (CDT) c'est-à-dire la constitution du territoire du projet. Le projet du Grand Paris a pour ambition de permettre à la métropole parisienne de conserver son statut de ville monde à l'instar des villes comme Londres, New York, Tokyo, etc... L'idée du projet est d'améliorer le cadre de vie afin de permettre à Paris de poursuivre sa croissance et d'être encore plus attractive et compétitive que les autres grandes villes.

L'organisation territoriale du Grand Paris est basée sur la mise en place de « territoires de projets » dont les axes et caractéristiques de développement font l'objet d'un CDT entre les communes concernées, l'Etat et la Région Ile-de-France. La mise en œuvre d'une politique de cette ampleur interroge également les comportements des acteurs territoriaux franciliens compte tenu de la durée sur laquelle le projet s'étale. En effet, si le tracé du Grand Paris Express et le positionnement des territoires stratégiques couvrent environ un territoire de 500 communes, seules 156 d'entre elles se sont engagées dans des CDT.

Les contrats de développement territorial sont des projets de territoire élaborés par les collectivités locales et l'État. Ils mettent en place une démarche contractuelle pour la conception de projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris, en particulier ceux desservis par les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express. Le CDT constitue un outil de planification et de programmation permettant d'atteindre localement les objectifs de mise en œuvre du Grand Paris en matière de logement, de transports, de déplacements, de lutte contre l'exclusion sociale, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces agricoles et forestiers et des paysages.

Dans cette partie l'objectif est d'étudier le processus d'intégration des communes dans un CDT et principalement voir s'il y a des interdépendances stratégiques des décisions des communes, en d'autres termes voir s'il y a des comportements stratégiques des acteurs (maires). En effet, les enjeux du Grand Paris peuvent engendrer des comportements stratégiques entre les communes (compétition fiscales, mimétisme, etc.). On suppose que :

- (a) les communes sont des agents économiques qui tentent de maximiser leurs profits.
- (b) la décision d'une commune d'intégrer un CDT résulte d'un choix stratégique, c'est-à-dire qu'elle prend sa décision en tenant compte des décisions prises par les autres communes voisines.

Pour prendre en compte ces interactions stratégiques du point de vue théorique, on s'appuie sur le modèle de Brueckner (2003). Compte tenu de la nature de la construction de CDT, on suppose que la construction des CDT suit un processus markovien dans un cadre spatial (Cressie et Chan 1989) : la décision d'une commune d'intégrer un CDT est conditionnelle à la décision des autres

communes de son voisinage. Pour tester empiriquement les interactions dans le processus de prise de décision, on utilise un modèle auto logistique (Besag, 1974 ; Cressie, 1993).

L'application empirique porte sur un échantillon de 483 communes de la région Ile-de-France. La ville de Paris, qui ne fait pas partie au sens propre des territoires éligibles, a été exclue afin de ne pas biaiser les résultats. Compte tenu de sa position centrale et de ses caractéristiques particulières en tant que ville capitale, elle fait figure d'*outlier* par rapport aux autres communes franciliennes. L'échantillon comprend les 156 communes qui ont décidé d'intégrer un CDT. Les 327 communes restantes, hors CDT, sont utilisées à double titre : celui de la continuité territoriale (ne pas laisser de trou entre les CDT) et celui des effets de bord (considérer que le périmètre du Grand Paris ne se termine pas brusquement aux frontières des CDT périphériques). Le périmètre d'étude couvre une superficie de 3508 km² (soit 29.08% de la superficie de la région Ile-de-France).

Pour apprécier la présence des interdépendances stratégiques dans la prise de décision des communes pour intégrer un CDT, nous estimons deux types de modèles : un modèle auto-logistique avec deux matrices d'interactions différentes et un modèle logistique standard qui sert de comparaison. Dans la spécification du modèle logistique standard, les interdépendances stratégiques potentielles entre les communes sont ignorées, ce qui peut conduire, si elles sont présentes, à des estimations biaisées des paramètres du modèle. Les interactions entre les communes sont appréciées soit par la distance géographique les séparant, soit par leur appartenance au même EPCI (interactions institutionnelles)

Les résultats de l'estimation des deux modèles auto-logistiques montrent que le paramètre d'interdépendance stratégique est significatif et positif dans les deux variantes du modèle : avec un coefficient estimé de 0,538 significatif à 1 % avec la matrice institutionnelle et 0,874 significatif à 5 % avec la matrice géographique. Ces deux résultats conduisent à rejeter l'hypothèse nulle d'absence d'interdépendance entre les communes dans leurs prises de décision d'intégrer un CDT. Le rejet de l'hypothèse nulle permet de vérifier l'hypothèse des interdépendances horizontales selon laquelle la décision d'une commune d'intégrer un CDT dépend des décisions prises par les communes voisines.

Ce résultat rend compte de l'impact de la proximité géographique, mais surtout de la soutenabilité des appartenances institutionnelles dans l'engagement des acteurs publics. Le signe positif du paramètre d'interaction indique que les communes appartenant au même voisinage prennent des décisions similaires : il s'agit donc de formes d'interactions que l'on peut qualifier de complémentaires et plutôt associées à des comportements coopératifs. Ainsi, la probabilité qu'une commune intègre un CDT augmente si ses communes voisines ont déjà intégré un CDT. Pour les variables explicatives, les résultats montrent que certaines variables ont des effets significatifs sur la décision des communes, mais avec des implications différentes. Concernant l'effet de la proximité de la commune, la distance par rapport à Paris est significative et négative. L'influence du projet Grand Paris, même si la ville de Paris est exclue des actions d'aménagement, est bien un projet intégrateur de la ville de Paris et des communes de la petite couronne les plus proches. La valeur estimée du coefficient associé à la variable de l'endettement de la commune par habitant est négative et significative uniquement dans le modèle avec la matrice géographique. Les communes dont le niveau d'endettement par habitant est important sont moins prédisposées à intégrer un CDT. En ce qui concerne l'effet des investissements sur la décision des communes, la variable relative à l'investissement par habitant est faiblement significative mais toujours positive. Concernant l'accessibilité de la commune, la présence d'une station de train dans la commune a un effet significatif et positif sur la décision d'une commune d'intégrer un CDT. C'est également les mêmes effets avec la variable relative aux futures stations du GPE. Les résultats montrent que

l'aménagement d'une future station GPE a un effet positif et significatif dans les décisions des communes d'intégrer un CDT. Enfin, l'estimation du coefficient associé à la Majorité municipale est significative et positive dans les trois spécifications (la Majorité municipale « Gauche » est la référence). Les résultats montrent que les communes dirigées par une majorité de gauche sont plus susceptibles d'intégrer un CDT que celles dirigées par la droite. En revanche, nous ne trouvons pas d'influence significative des variables associées à la présence des politiques urbaines (ZUS et ZFU) et au revenu médian. Ces variables n'ont aucun effet sur la décision des communes d'intégrer un CDT, quel que soit le modèle utilisé.

Le résultat des estimations dans son ensemble montre qu'à chaque fois que les interdépendances sont considérées, l'effet des variables explicatives est important et ce qui vient renforcer l'idée selon laquelle il existe des interactions dans les prises de décision des décideurs politiques locaux.

*Compte-rendu : Sileymane Ba, Doctorant,
Université de Bourgogne, Laboratoire d'Economie de Dijon*



David Meunier (CGDD) constate que les effets liés à l'augmentation de l'accessibilité induite par le projet du Grand Paris passent par des effets sur la densité. Ici les variables qui sont prises en considération sont assez réductrices dans le sens où par exemple il ne faudrait pas prendre en compte une simple distance, mais plutôt une fonction de la distance pour avoir des indicateurs plus sophistiqués. Il s'interroge donc sur le choix de ces indicateurs « simples ».

Sileymane Ba répond que des indicateurs d'accessibilité plus sophistiqués ont été développés pour ce projet, mais ils n'ont pas abouti, donc ils ne sont pas présentés ici. Ils pourront être retravaillés pour être pris en compte dans un travail ultérieur.

David Meunier (CGDD) pose une question sur la formulation de la « matrice économique ». En effet, l'indicateur en résultant est très sensible à l'exhaustivité de la source initiale utilisée pour sa construction. La question est donc de savoir si la source utilisée ici est assez exhaustive pour fournir un indicateur robuste.

Sileymane Ba répond que la matrice économique a été utilisée pour mettre en avant le fait qu'il y avait une autre manière d'aborder la « proximité » que par l'utilisation d'une simple distance physique. C'est pourquoi il a été choisi d'utiliser la différence entre les dépenses d'équipements publics entre les communes pourvoyeuses ou acquéreuses de travailleurs.

Quentin frère (Université de Haute Alsace) remarque tout d'abord que le choix des matrices de voisinage sont formulées de telle sorte que les poids utilisés sont zéro ou un, ce qui entraîne un indicateur « brut » de part cette dichotomie et demande par conséquent pourquoi avoir fait ce choix. Il poursuit ensuite sur la question de la participation des communes au CDT et remarque que celle-ci est échelonnée dans le temps, ce qui peut être intéressant à analyser. Il demande s'il est possible d'observer un effet de « leadership » qui ferait qu'une commune se lance en premier et que d'autres suivent. De même si la commune leader change, cela pourrait impliquer le choix des autres communes environnantes.

Sileymane Ba répond que la matrice prend en compte une distance de 5km de façon à se rapprocher le plus possible de l'échelle des EPCI. Concernant le processus temporel, ils ont utilisé une méthode autorégressive ce qui implique que la participation soit graduelle. Deux communes participent en premier, puis ensuite les communes rejoignent une à une le CDT.

David Meunier (CGDD) remarque que les anticipations de la décision des voisins est difficile à capter et demande s'il est possible d'avoir des éléments d'informations sur ces anticipations. Par exemple, peut-on connaître et utiliser l'existence de courriers officiels préalables à la décision définitive des communes, ou bien utiliser les informations relayées par les média en amont ?

Sileymane Ba répond qu'en effet il s'agit d'un point intéressant que de s'interroger sur la formation des anticipations par les agents économiques. Cependant, il précise n'avoir pas creusé cette question dans ce travail et qu'il y aura une présentation sur ces questions cet après-midi.

David Meunier (CGDD) demande si le nombre de gares et la localisation des gares du Grand Paris auront un effet et comment cela ressort dans le modèle. Il demande aussi si l'étiquette politique des communes engendre un effet sur la participation des communes au CDT.

Réponse de Sileymane répond que s'il n'existe pas de CDT autour d'une gare, alors la société du Grand Paris peut reprendre l'autorité pour décider d'aménager le périmètre. La localisation de la gare est donc en effet un élément important. L'étiquette politique joue également, par exemple, Valérie Pécresse a participé au CDT dans sa commune, ce qui a eu pour effet d'entraîner toutes les autres communes environnantes. Cependant nous n'avons pas pu traiter explicitement les effets de la couleur politique dans le modèle économétrique.

Session 2 « Population discriminée et politiques publiques ciblées »

Présidence : Alain Ayong le Kama, Université de Paris Ouest Nanterre la Défense.



Intervention 3 : « Politique volontariste d'aménagement du territoire et marché foncier : l'exemple du projet Belval au Grand-Duché de Luxembourg. »

Par Julien Licheron, Responsable de l'Observatoire de l'Habitat, LISER

Le Luxembourg est un pays entre l'Allemagne, la Belgique et la France. Il y a trois éléments importants ou questions de recherche concernant le site de Belval. Comment expliquer le lancement d'un projet aussi ambitieux que le projet Belval ? Quels facteurs sont susceptibles de concourir au succès d'un tel projet urbanistique ? Quels sont les effets observés du développement d'un projet d'une telle ampleur, visant une déconcentration concentrée au Grand-Duché de Luxembourg ? Il est donc important de comprendre le déroulement d'un projet.

Le marché immobilier et foncier du Luxembourg est un marché unique. Sur ce marché, il existe un déséquilibre entre l'offre et la demande de logement. Selon les projections faites sur la période 2010 à 2030, il faudrait environ 130 000 nouveaux logements afin de répondre aux besoins en logement liés à l'augmentation de la population et à une tendance au rétrécissement de la taille moyenne des ménages. La grosse spécificité de ce marché est un taux de croissance démographique exceptionnel à l'échelle européenne (croissance démographique de 2%) contrairement aux projections sur les constructions immobilières effectuées sur la même période. On observe donc un besoin d'un renouvellement du parc immobilier. Une réponse à ce besoin de logement est l'aménagement du site de Belval.

Entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2015, l'indice des prix des logements a connu une hausse annuelle moyenne de 3,8 %. Une augmentation des prix qui demeure encore très inférieure à celle observée dans les grandes capitales mais le Grand-Duché de Luxembourg reste bien plus cher que Bruxelles ou Francfort. Ceci nous amène à poser la question de la formation d'une bulle immobilière au Grand-Duché de Luxembourg.

Il apparaît que les prix des logements sont anormalement élevés en comparaison de leurs valeurs d'équilibre. Ce résultat conduit à un décalage entre les prix des logements et les fondamentaux de l'économie. Plusieurs études suggèrent qu'il n'existe pas de bulle immobilière au Luxembourg. Cette hausse résulterait d'un fonctionnement normal du marché, en présence d'une offre limitée et d'une demande forte en logements. Ce décalage persistant entre l'offre et la demande ne résulterait donc pas d'un manque de terrains disponibles, mais d'une difficulté à mobiliser les terrains identifiés comme disponibles pour l'habitat dans les Plans d'Aménagement Général (PAG) des communes. Le marché du Luxembourg est encore essentiellement monocentrique.

1. Politique d'aménagement du territoire et urbanisme communal : des interactions complexes.

La politique d'aménagement du territoire répond à un objectif de développement des stratégies de mixité fonctionnelle, à savoir la limitation de la congestion autour de la ville de Luxembourg, le raccourcissement des déplacements domicile-travail, le développement d'un concept

polycentrique malgré les limites et les effets potentiellement pervers identifiés. L'urbanisme est défini par deux grandes tendances : les Plans d'Aménagement Général (PAG) et les Plans d'Aménagement Particulier (PAP).

L'aménagement du territoire au Luxembourg est très difficile ; 70 % des résidents sont propriétaires ou accédants à la propriété, mais le taux de propriétaires est bien plus élevé parmi les 50% de résidents de nationalité luxembourgeoise qui eux constituent un segment important du corps électoral. Les marges de manœuvres sont ainsi limitées pour les acteurs publics afin d'assurer directement la construction de logements.

2. Le projet Belval à Esch-sur-Alzette : un exemple de reconversion de friches industrielles : une vraie opportunité.

De grandes difficultés apparaissent dans la mobilisation de terrains. Un grand nombre de terrains sont issus de la fermeture progressive des usines sidérurgiques, principales sources d'emplois dans les années 1950-1960. Ces terrains sont facilement cédés à des tarifs très faibles même si le coût de dépollution est élevé. De grandes surfaces sont propres au développement de grands projets urbanistiques. Plusieurs grands projets voient ainsi le jour dont le projet Esch-Berval mais aussi Dudelange et Differdange dans le Sud et Wiltz dans le Nord.

Quatre vignettes permettent ainsi de retracer l'évolution d'Esch-Berval : l'âge d'or de la sidérurgie en 1950 ; la fin des hauts-fourneaux en 1997 ; une friche industrielle en 2002 et enfin le chantier en 2015. Aujourd'hui, le site de Belval compte environ 2000 étudiants et près de 1000 enseignants et chercheurs, une partie de l'Université de Luxembourg et les trois centres de recherche publics (LIST, LISER et LIH), 150 entreprises et environ 400 salariés. Enfin, il y a environ 1600 logements répartis sur deux communes (Esch et Sanem). Dans le futur, il est prévu un budget évalué à 950 millions d'euros pour la première phase de construction qui conduira à la réalisation de 20 immeubles neufs sur le terrain de la terrasse des hauts-fourneaux. La capacité d'accueil de ces bâtiments sera d'environ 7000 étudiants et 3000 enseignants et chercheurs. A moyen terme, l'objectif est d'attirer 10 000 salariés et 5000 résidents.

3. Anticipation et effets sur le marché foncier

Plusieurs questions apparaissent lorsqu'on s'intéresse aux anticipations et effets sur le marché foncier. Quel peut-être l'effet du site sur le prix du foncier ? Quelles sont les extensions possibles du site de Berval ? La déconcentration concentrée a-t-elle entraîné une augmentation ou une baisse du temps de trajet moyen domicile-travail ? Au niveau du prix, la question est de savoir dans quelle mesure les prix du foncier capitalisent l'utilité que les consommateurs retirent des caractéristiques intrinsèques et extrinsèques du terrain (Rosen, 1974; Brown et Rosen, 1982; Palmquist 2003). Plusieurs travaux sont en cours (Glaesener et Caruso (LUP, 2015); Glaesener, Caruso & Licheron (WP, 2015); Glaesener, Decoville, Klein et Licheron (WP, 2015)) et le cadre méthodologique retenu est l'utilisation du modèle hédonique. Les techniques d'estimation retenues intègrent l'économétrie spatiale.

Les deux grandes difficultés rencontrées lors de l'étude sont, d'une part, l'accès à l'emploi qui est mesuré par le temps d'accès à la ville de Luxembourg en transport en commun et en voiture, et d'autre part, l'accès à un panier d'aménités, c'est-à-dire la mesure des aménités retenues

(infrastructures et services publics, services de santé, offre culturelle, offre commerciale). Pour la plupart des variables, les effets sont conformes aux attentes. L'accessibilité aux aménités urbaines a un impact positif et significatif. Le modèle SEM (spatial error model) a une bonne capacité prédictive. Les résultats montrent qu'au sud, on a un accès plus grand à un panier d'aménités contrairement à l'ouest et au nord où l'accès est plus difficile. La proximité au site d'Esch-Belval ne joue pas un rôle significatif dans la valorisation foncière sur la période complète 2010-2014, mais cet effet de proximité devient significatif dans la deuxième sous période 2013-2014. On peut ainsi conclure que la proximité Esch-Belval a un impact sur le prix du foncier.

Au niveau des anticipations, le cadre d'analyse retenu est celui de l'influence urbaine sur le prix des terres agricoles développé dans un numéro spécial (Cavailhes, Hilal et Wavreusky 2011). Les données sont issues des ventes de terrains à bâtir situés en zones non constructibles hors du périmètre de l'agglomération. La première question qui en ressort est celle de savoir si la proximité du périmètre d'agglomération induit une forte hausse des prix des terrains agricoles. Ensuite, les effets sont-ils différenciés selon les communes ou selon le niveau de disponibilité foncière de la commune ou encore selon l'historique récent des changements dans les PAG des communes ? L'hypothèse testée est celle de savoir si les communes ont fait l'objet d'anticipation.

Quatre conclusions préliminaires ressortent des résultats robustes obtenus. Tout d'abord, nous avons la présence d'une forte influence urbaine sur les terrains situés en proximité immédiate du périmètre d'agglomération. En effet, ces terrains sont plus chers que les terrains agricoles situés loin du périmètre d'agglomération entraînant un effet d'anticipation de l'extension du périmètre qui existe. Ensuite, on observe un problème assez net de perturbations qui sont liées à l'existence de zones de compensation foncière (zone d'échange de terrain à l'intérieur du périmètre contre des terrains disponibles à l'extérieur du périmètre) dans lesquelles on a une hausse des prix. Ensuite, on remarque que l'influence est d'autant plus forte que le potentiel foncier disponible dans les PAG de la commune est limité par des communes dans lesquelles on a très peu de terrains disponibles à l'intérieur des périmètres d'agglomération (communes beaucoup plus soumises aux effets d'anticipation de l'extension du périmètre). Enfin on constate que le site d'Esch-Belval est aussi soumis à ces mêmes pressions telles que beaucoup d'acteurs anticipent que le site d'Esch-Belval va encore s'étendre dans le futur. Par conséquent, les terrains situés en bordure du périmètre ont une valeur bien plus importante que leur valeur d'usage agricole et viticole.

Un dernier éclairage issu d'un travail plus qualitatif concerne l'idée de la mixité fonctionnelle du site d'Esch-Belval selon laquelle le site constituerait un lieu de travail et de résidence. On s'aperçoit que le site a permis à un certain nombre de personnes de travailler et de résider sur le même site. Néanmoins, une partie importante des résidents du site d'Esch-Belval travaillent sur Luxembourg-Ville car le site d'Esch-Belval reste toujours moins cher que la capitale, entraînant une tentation à s'installer dans ces nouveaux logements et de continuer à travailler dans le centre-ville. Inversement, on a une frange importante des salariés du site d'Esch-Belval qui est constituée de frontaliers.

On obtient finalement des effets inattendus : un découplage entre lieu de résidence et lieu de travail et un raccourcissement des temps de trajet. On attendait des résidents travaillant à Esch-Belval, mais on a en fait des résidents travaillant à Luxembourg-Ville et une partie des salariés venant de France et de Belgique. Un raccourcissement qui ne semble pas évident mais en moyenne, on n'a pas semble-t-il un raccourcissement des trajets pour les personnes habitant à Esch-Belval. Une question posée est celle de savoir si le développement de la déconcentration-concentrée ne risquait

pas de développer l'habitat essentiellement entre les zones. En effet, alors que préservées, les zones interurbaines sont devenues très attractives en raison de leurs proximités à de nombreuses aménités (à la fois urbaines et rurales). La ceinture verte (Cf. Decoville et Schneider 2015) qui devait être protégée autour de la capitale commence à être densément peuplée. Finalement en termes de stratégie, la meilleure localisation pour avoir accès à un large panel d'aménités est de se localiser entre ou au milieu des centres urbains et non dans l'un des centres urbains.

Le développement d'Esch-Belval était au départ un projet d'aménagement mais qui a été une opportunité de créer du logement à partir d'une grande surface disponible et en partie constructible par les acteurs publics.

*Compte-rendu : Anne-Marie Sopoude, Doctorante,
Université de Bourgogne, Laboratoire d'Economie de Dijon*



Discussions-échanges

Alain Ayong Le Kama (Université de Paris Oest) demande si l'échelle du Luxembourg est pertinente. Aussi, y-a-t-il une question d'opportunité justifiant la localisation en zone où les logements ne sont pas trop chers ? Ou est-ce pour des raisons liées aux aménités relativement fortes ?

Julien Licheron répond en effet qu'il s'agit d'une question d'opportunité avec toutefois deux nuances. La première contrainte importante est que pour se relocaliser, il faudrait qu'il y ait des zones où les logements soient disponibles. Et, il y a des zones au Luxembourg où l'offre est très limitée voire inexistante. Finalement, il y a très peu de mobilité résidentielle dans des zones où la vacance est quasi-nulle. La deuxième contrainte est que le luxembourgeois qu'il soit de nationalité luxembourgeoise ou pas, ou étranger résidant au Luxembourg, déteste la densité. Le luxembourgeois va donc rechercher en priorité soit des maisons individuelles soit de petits collectifs ; ce qui sera difficile à Belval où il y a quelques bâtiments de grande taille qui ont du mal à trouver des preneurs alors que le site fait l'objet d'une demande très importante. On a donc l'impression que la densité est l'ennemi du luxembourgeois.

Marc Kaszynski (EPF Nord-Pas-De-Calais) demande s'il est plus compréhensible d'apprécier les mécanismes de redistribution du logement sur un territoire si on se dit que ce n'est pas le Luxembourg Etat mais l'agglomération du Luxembourg. En effet, la déconcentration concentrée a été connue en France, sous la politique des villes nouvelles d'équilibre notamment en Ile-de-France. On a constaté après la mise en œuvre de cette politique, des mécanismes analogues de périurbanisation générés par la ville nouvelle. On a donc une réinscription dans une nébuleuse générale montrant que le bassin d'habitat était considérable en extension ; et que le fait de créer des polarités secondaires autour des pôles centraux lui permettait d'être encore plus grand.

Julien Licheron précise que le Luxembourg est un territoire comparable à une métropole française mais il est beaucoup plus réactif que les autres pays. Il peut ajuster ses outils en fonction de ses besoins de façon beaucoup plus simple. Sa flexibilité est permise par sa petite taille et le mouvement de périurbanisation se retrouve un peu partout. Le résultat obtenu concernant la périurbanisation est totalement cohérent avec celui obtenu sur d'autres pays.

Sileymane Ba (Université de Bourgogne) soulève le problème de l'approche économétrique. L'indice du panier d'aménités apparaît un peu hétérogène. Est-ce que les autres éléments qui le

composent ont été estimés ou valorisés ? Y-a-t-il eu d'autres approches de modèles simples mettant en avant d'autres caractéristiques sur le prix par rapport au voisinage ?

Alain Ayong Le Kama (Université de Paris Ouest) intervient pour compléter le point exposé sur la même question et pose la question de savoir comment passer à un indice quantitatif. Aussi il interroge la manière dont sont faites les pondérations des aménités telles la culture et l'offre commerciale.

Julien Licheron répond que concernant l'indice d'accessibilité aux aménités, à l'origine aucun indice n'avait été construit. Les quatre composantes présentées : l'offre commerciale et l'offre culturelle, infrastructures et services publics et services de santé ont été utilisées. Les résultats ont montré qu'il existe une forte corrélation entre les quatre indices d'accessibilité construits. Ces quatre indices ont donc été synthétisés en un seul indicateur en supposant une pondération équitable entre les quatre composantes. Par rapport aux modèles utilisés, le modèle le plus approprié était le modèle SEM. La matrice de pondération utilisée est celle de la distance inverse.

Un participant dans la salle demande quelle structure s'occupe de la mobilisation du foncier s'il en existe une au Luxembourg. S'il n'y en a pas, quels outils réglementaires sont utilisés pour mobiliser le foncier dans ce sens ? Dans le cas contraire, s'il n'y a aucun des deux, a-t-on mesuré l'impact sur les territoires frontaliers sur les problématiques liées au logement et en particulier au logement social ?

Julien Licheron répond qu'il n'existe pas de structure en charge de la mobilisation du foncier. Elle se fait par les promoteurs publics qui construisent des logements sociaux. L'outil utilisé est d'abord la mise en construction des terrains de l'Etat et ensuite de les céder sous forme de bail emphytéotique. Par rapport aux besoins et à l'écart entre l'offre et la demande, on a une abondance du foncier aux frontières et de grands projets de constructions sont prévus sur Beval.

Quentin Frère (Université de Haute-Alsace) souligne la question de l'indice social du voisinage et demande s'il existe une relation de causalité inverse dans certains cas.

Julien Licheron répond que cette question n'a pas été traitée dans l'étude et qu'elle constitue en effet une bonne remarque pour un approfondissement sur le sujet.

Alain Ayong Le Kama (Université Paris Ouest Nanterre) demande ce que sont devenus les salariés reconvertis. Y-a-t-il un contrôle sur le niveau des prix du logement ? Existe-t-il des contraintes ? Qu'en est-il de la fertilisation croisée ?

Julien Licheron précise que la fertilisation croisée est plus présente dans le futur. L'objectif premier du pacte de logement était d'allouer des fonds aux communes qui accueillent du logement sans contrepartie, dans l'idée qu'il faudrait consacrer 10% de logement locatif social dans chaque projet d'envergure. Concernant la reconversion, il y a eu des difficultés pour une partie des ouvriers à se reconvertir et à se requalifier.



Intervention 4 : « De la réserve foncière à la constitution du gisement du recyclage foncier »

Par Marc Kazynski, directeur général de l'EPF Nord-Pas-De-Calais,

Cette présentation porte sur une approche pragmatique de l'anticipation des évolutions foncières. L'objectif global est d'examiner le lien entre l'anticipation foncière avec l'ensemble des politiques vertueuses (maîtrise de la croissance urbaine, logement, développement économique...) ainsi que d'analyser la gestion des impacts environnementaux. En d'autres mots, il s'agit de savoir comment passer des friches industrielles au gisement du foncier rural par le recyclage foncier.

Le contexte socio-économique actuel est marqué par une hausse des besoins en logements, une exigence nationale au respect de l'environnement, ainsi qu'un marché foncier en pleine expansion. Il s'avère donc primordial pour l'Etat français d'élaborer de nouvelles politiques publiques visant à reconstruire ou revaloriser ces sites pour lever ces contraintes.

D'abord, pour mener à bien sa présentation, l'auteur a procédé à une énumération de quelques exemples de reconquêtes de sites. Les Etablissements Publics Fonciers sont une force d'intervention publique qui intervient dans les programmes qui flèchent les stratégies pour recycler les gisements fonciers.

De façon quantitative (économique), on s'aperçoit qu'il existe d'un côté des montants issus de la fiscalité et de l'autre côté on constate qu'on a un potentiel foncier à renouveler. Il est donc question de savoir comment ajuster l'action publique entre ces deux éléments. Mais sachant que l'on peut avoir une représentation du recyclage comme étant une opportunité de développement des éco-quartiers, serait-il possible de pousser la réflexion sur le lien entre recyclage foncier et ville durable ?

1. Quelles conditions pour le recyclage urbain ?

En effet, par rapport à la problématique de l'anticipation foncière, les années 1970 ont été marquées par une procédure de maîtrise de la rente foncière des terrains agricoles, rente qui était générée par les changements d'usages urbains. Durant cette même période, plusieurs économistes néo-marxistes ont porté une réflexion sur la rente foncière. Selon leur approche, il est possible de transposer les logiques de la rente agricole vers l'urbain pour essayer de comprendre la formation des prix et de la plus-value. Par suite, dans les années 2000, il a été question d'arriver non seulement à identifier mais aussi à mobiliser et gérer le gisement du recyclage foncier.

Dès lors, s'agirait-il de mettre en place un système de reconquêtes des réserves foncières (friches industrielles) capable de constituer un gisement de recyclage foncier, et ce à travers des structures en charge de la gestion du foncier ? L'Etablissement Public Foncier permet de répondre à cet enjeu. Concrètement la mise en œuvre de ce gisement foncier peut poursuivre plusieurs buts selon que l'espace à exploiter soit fortement dégradé et pollué. On peut citer quelques exemples :

- Les recyclages à vocation environnementale (c'est le cas de la requalification environnementale du site chimique de PCUK sur les Communes de Leers, Roubaix et Wattrelos)
- Les recyclages à vocation économique (la plate-forme multimodale de transports Delta 3)
- Les recyclages à vocation urbaine (exemple de l'immense opération de restructuration urbaine du site de l'Union, Roubaix Tourcoing).

De même, ajoutons qu'avec le phénomène de périurbanisation connu ces dernières années, la reconquête à vocation urbaine constitue une aubaine pour résoudre le problème de la mixité sociale et permet de pourvoir aux besoins locatifs sans cesse croissants. Par ailleurs, il est important de mentionner que ces opérations de reconquêtes se heurtent parfois à d'énormes problèmes concernant la gestion sociale du projet : la gestion de la dépollution, le logement des habitants lors de la réalisation du projet. En outre, c'est la logique du projet qui définit le périmètre et cela peut concerner plusieurs types d'usage à la sortie et plusieurs types de territoire à l'entrée (rural, grande métropole).

Du point de vue économique, en se référant au modèle de reconversion qui se base sur le principe que tout bien est amorti dans le temps et que son entretien permet de prolonger la durée de vie du bien, on doit pouvoir faciliter l'articulation entre le marché foncier et immobilier. L'idée est de savoir à quel moment il faudrait envisager des travaux de rachat, de reconstruction (démolition) et de revente. Autrement dit, quel avantage (plus-value) retire-t-on pour avoir valorisé une friche ? On retrouve à la sortie un marché porteur ou pas. En effet, on a des bénéfices de remise en état qui peuvent être positifs ou négatifs selon le rapport entre les coûts et la valeur foncière. Il en découle alors quatre situations sous deux hypothèses.

La première hypothèse est si on est sur un marché qui connaît une revalorisation immobilière. Il y a alors deux cas possibles :

- (i) Sur ce territoire qui connaît une revalorisation industrielle, le prix du foncier a augmenté. On fait l'hypothèse qu'il n'y pas de changement de prix de construction. L'investisseur privé qui se présente auprès du propriétaire a laissé son bien se dégrader. Si les coûts de remise en état du site sont inférieurs à une valeur référentielle, il y a une valeur résiduelle positive. Cela veut dire qu'on peut entre personnes privées négocier cette valeur pour obtenir un accord qui permet à cette opération de se réaliser avec une charge foncière compatible.
- (ii) Toujours en « situation haussière », la redifférence est alors gommée, les coûts de dépollution y sont très importants et on retrouve une valeur foncière résiduelle négative. Même en « marché haussier » cette friche ne sortira seulement qu'avec l'intervention publique.

La seconde hypothèse est si on est sur un marché qui connaît une dévalorisation foncière immobilière. On a alors les deux cas suivants pour réaliser la revolarisation foncière :

- (i) Les coûts de remise en état du terrain sont inférieurs à la valeur résiduelle même si celle-ci a baissé. On peut alors faire l'opération.
- (ii) On assiste à une double peine qui se traduit par l'effondrement d'un marché avec des coûts importants de remise en état du terrain et d'entretien immobilier. Ainsi, sans subvention, les travaux ne peuvent être entrepris.

En résumé, notons que cette dernière configuration a justifié l'intervention publique car le cadre privé ne peut permettre un renouvellement de ce foncier. Par conséquent, un certains nombre de sites pourraient rester durablement hors marchés, d'où la nécessité de l'Etat de réagir afin prendre en compte les friches dans leur globalité. A l'opposé, si un territoire n'a que des marchés porteurs et des friches peu polluées, alors l'intervention de l'Etat n'est pas nécessaire pour remettre ces friches sur le marché. Cependant l'intervention de l'Etat peut aussi se justifier dans le cadre d'un marché porteur si la collectivité a des projets précis qu'elle souhaite mettre en avant pour revaloriser son territoire autre que par un projet résidentiel classique.

Quel rôle doit alors jouer la puissance publique dans l'identification et la constitution du gisement du recyclage foncier ? Cela peut passer par la création de structures adaptées. Il s'agit entre autres des Etablissements Publics Fonciers. L'EPF est un **opérateur public** qui intervient sur une **aire de compétence, au service des stratégies foncières portées** au sein de ce périmètre **par les collectivités territoriales et/ou l'Etat**. Il se caractérise par sa capacité à **mutualiser ses fonds propres** sur des durées longues et toutes participations (subvention Etat-Région Europe) pour la **mise en œuvre opérationnelle** de leurs projets, dans le court moyen et long terme. Aujourd'hui, on dénombre 13 EPF d'Etat dont 4 en l'Île-de-France qui fusionnent en 2016 et 21 EPF locaux. Ils sont relatifs aux régions, départements et agglomérations totalisant 38 millions d'habitants, soit 62% de la population française.

2. L'EPF du Nord-Pas-De-Calais

L'Etablissement Public Foncier Nord-Pas de Calais a été créé par le Décret du 19 Décembre 1990. Puis, il fut modifié en 2006, 2009 et 2014 pour intégrer les EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale). L'idée de création émane des élus locaux du Nord Pas de Calais. Ils le considèrent comme pouvant être l'outil de la requalification des friches industrielles. A ce titre, depuis 1991, il a requalifié plus de 5 000 hectares de friches industrielles et d'espaces dégradés. Depuis 1996, la taxe spéciale d'équipement (Impôt local...) permet de financer l'EPF. Il est présidé par un conseiller régional, le conseil d'administration de l'EPF Nord pas de Calais compte, depuis le décret modificatif de Décembre 2014 :

- 28 administrateurs à voix délibérative composés essentiellement de représentants de l'Etat (Conseil régional, départementaux).
- 4 administrateurs à voix consultative (représentants les chambres consulaires, le directeur général de la SAFER Flandres-Artois).

Pour assurer sa bonne progression, l'EPF Nord Pas-De-Calais a mis en place son programme pluriannuel d'intervention 2015-2019. Il est fondé sur sept grands principes obligeant l'établissement Public foncier à :

- 1) Etre un acteur de l'**amélioration du cadre de vie** et de travail des habitants et des entreprises du Nord-Pas-de-Calais.
- 2) Etre un **partenaire des collectivités** par la contractualisation et la mutualisation de ses moyens sur l'ensemble du territoire régional.
- 3) Ne pas contribuer à l'extension de l'urbanisation et promouvoir l'**utilisation optimale du foncier**.
- 4) Constituer le **gisement foncier** du renouvellement urbain pour alimenter ses trois axes d'intervention et lever les obstacles liés à la pollution des sols.
- 5) Inscrire son intervention dans les composantes sociale, économique environnementale du **développement durable**.
- 6) Renforcer son engagement financier sur ses **axes prioritaires** en maîtrisant sa ressource fiscale.
- 7) Mobiliser pour l'exécution du PPI les compétences de son équipe autour des valeurs partagées du projet d'entreprise de l'Etablissement.

L'EPF au travers de son programme pluriannuel intervient sur des sites qui suivent son programme décrit ci-dessus. Partant de là, les opérations vont donc tout d'abord concerner le foncier de l'habitat et du logement social. Il concerne n'importe quel type de logement avec une plus grande part du budget d'acquisition soit 65% (environ 166 millions d'euros). Ensuite, les opérations vont concerner le foncier de l'immobilier industriel et de services. Il s'agit des cas de recyclage, de

requalification ou reconversion de zones d'activités situées en dehors du tissu existant à condition que le recyclage permette d'éviter de consommer d'autres terres agricoles. Le budget dédié à l'acquisition de ce type de foncier pèse 57 millions soit 25% du budget.

En se basant sur une analyse métrique statistique et géographique (photo aérienne, SIG), on peut évaluer la surface artificialisée de la région Nord-Pas-De-Calais à environ **2 000 km²**. **1550 km²** du territoire est estimé comme «constructible». Il y a donc un fort potentiel de recyclage urbain.

En conclusion, on retiendra le fait que les espaces urbains en friches sont le résultat d'un dysfonctionnement économique du territoire et que par conséquent il faut le réparer le plus vite possible. L'apparition d'espaces dégradés constitue une opportunité de réintroduction partielle ou définitive de biodiversité en site urbain. La ville ne peut être durable que si elle possède un panel d'espaces en transition qui assurent sa réadaptation permanente.

*Compte-rendu : Anthonie Kouamé, Doctorante,
Université de Bourgogne, Laboratoire d'Economie de Dijon*



Discussions-échanges

Emmanuel Raoul (PUCA) demande si l'EPF tient compte du bilan carbone généré par ces actions par rapport à des opérations qui viseront non une forme de démolition mais plutôt une forme de requalification. Aussi il demande si le cas des fonds d'intervention, avec une reconversion industrielle, pourrait constituer une forme d'aide ou de subvention à l'entreprise concernée.

Marc Kaszynski (Directeur Général de l'EPF Nord-Pas de Calais) répond que le cheminement adopté pour leurs opérations se focalisent d'abord sur la remise en sécurité et la prise en compte de la préoccupation environnementale. Donc ils ne se concentrent pas à l'heure actuelle sur l'élaboration d'un bilan carbone susceptible de dénoter le degré de pollution de celle-ci. Néanmoins, ils évaluent leurs travaux sous l'angle de présence de variétés d'espèces (biodiversité...). Concernant la seconde question, il indique que leur processus d'achat et de revente du bien tient compte de la valeur de marché de ce bien. Par conséquent, ils procèdent à une estimation de la valeur du bien en s'appuyant sur un certain nombre de techniques d'évaluation différentes du prix d'achat. Seulement dans le cas des opérations pour l'habitat, particulièrement dans le cadre de la construction de logements sociaux, il est possible de proposer un prix inférieur à celui du marché. Tandis que pour les entreprises la seule chose dont elle bénéficie c'est d'une politique de recyclage d'espace dégradé. Il n'y a donc pas de minorisation sur le prix du terrain. Par conséquent, à priori l'EPF ne rentre pas dans un dispositif d'aides aux entreprises.

Alain Ayong Le Kama (Université Paris Ouest Nanterre) remarque que l'EPF évolue dans ses missions ce qui est en apparence en contradiction avec la projection dans le temps qu'a besoin un intervenant public travaillant dans le foncier. Aussi, la construction de logements sur des sites valorisés pourrait entraîner un phénomène de gentrification. Est-ce que cela facilite une forme de transition sociale ? Comment gérer les mouvements de populations sur les différents sites ?

Marc Kaszynski répond que les différentes structures de gestion du foncier tiennent compte du passé et des réalités d'implantation, ce qui influence fortement les orientations. Toutefois la région du Nord-Pas-De-Calais ayant connu une zone industrielle forte et dégradée, l'accent sera plutôt mis sur une valorisation à vocation environnementale (biodiversité). Mais aujourd'hui notons que nous sommes sous la tutelle du ministère du logement. Cela dit nous conservons toujours notre mode de fonctionnement qui consiste à acheter, traiter, démolir et revendre le foncier, ce qui est

différent d'une politique d'aménagement. En résumé, nous sommes sur le portage du traitement du foncier et non sur une politique d'aménagement. Concernant le second point, pendant les opérations de démolition des friches, la population environnante ou existante sur ce site ne s'éloigne pas forcément du site. Lors des travaux ces personnes sont logées non loin des sites. Pour ce qui est de la gentrification, ce sujet n'y fait pas allusion.

Patrice Aubertel (Chargé de Mission PUCA) demande quelle valeur on peut accorder aux services rendus par l'environnement, par la nature du terrain construit en termes de lutte contre le dérèglement climatique. La question est de savoir comment prendre en compte la notion de développement durable.

Marc Kaszynski (Directeur Général de l'EPF Nord-Pas de Calais) répond que le seul indicateur actuellement permettant de mieux cerner la valeur attribuée à un site lors d'une poursuite de valorisation à vocation environnementale est le nombre d'espèces présentes sur l'espace valorisé, nombres de personnes installées...à travers un système de compensation.



Conclusion du séminaire

Emmanuel Raoul conclut le séminaire en rappelant le parallèle qui existe entre la question du foncier et les questions de l'aménagement du foncier public qui ont un impact sur l'anticipation de la valeur du foncier. Il est souvent question de recycler cette plus value foncière afin de financer tout ou partie des projets urbains, mais les pouvoirs publics n'y arrivent presque pas contrairement à d'autres pays.

Marc Kaszynski ajoute qu'en France il n'y a pas eu de stratégie amont mais seulement des considérations en aval pour valoriser dans la dette cette plus value foncière. Une difficulté pour la France est la question de la séparation des champs de compétences entre les différents établissements publics. Il faut y voir une importance des héritages culturels dans la gestion des projets d'aménagement foncier.

Liste des participants

AYONG LE KAMA Alain, UPOND, *EconomiX*, PUCA

BA Sileymane, *LEDi*, Université de Bourgogne

BARRA Amaury, *LEDi*, Université de Bourgogne

BAUMONT Catherine (*LEDi*, Université de Bourgogne, excusée)

BLONDEL Benoît, BUREAU D'ÉTUDE MAGEO

CARRÉ Denis, UPOND, *EconomiX*

CHAPELON-THOMAS Perrine, VILLE DE MONTREUIL SOUS BOIS, 93

CHAPUIS Pol, ASSOCIATION EN VILLE - AIX EN PROVENCE

COINON Marine, *LEDi*, Université de Bourgogne

FRERE Quentin, UNIVERSITÉ DE HAUTE-ALSACE

JAOUEN Marc, DGALN / PUCA

KASZYNSKI Marc, EPF NORD PAS DE CALAIS

KOUAME Affoue Antonie, *LEDi*, Université de Bourgogne

LARBI, Khalil, EPF HAUTE-SAVOIE

LEGRAS Sophie, INRA, Cesaer Dijon

LETURQUE Emmanuelle, *LEDi*, Université de Bourgogne

LESECQ Guillaume, DRIEA IF

LICHERON Julien, OBSERVATOIRE DE L'HABITAT

MADELENAT Jill, UPOND

MERTINY Peggy, CEREMA

MEUNIER David, CGDD

MORGADO Sylvie, COMMUNE VILLIERS-LE-BEL

NASCIMENTO Iuli, LAU-IdF

PIQUEMAL Laure, VILLE DE SAINT JACQUES DE LA LANDE

RAOUL Emmanuel, DGALN / PUCA

REGNIER Camille, INRA, Cesaer Dijon

SOPOUDE Sigui Anne-Marie, *LEDi*, Université de Bourgogne

VERNHES Martine, DGALN / PUCA

VOYE Pierre, *LEDi*, Université de Bourgogne