



# Quelles perspectives pour les politiques foncières volontaristes dans les Alpes ?

*Entre Convention Alpine, Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord et initiatives locales*



Avec le soutien de

**Rhône** Région **Alpes**

Le Comité français de la Commission Internationale pour la Protection des Alpes, CIPRA France, participe à la définition, la promotion et la mise en œuvre d'une politique globale de développement durable du territoire alpin.

CIPRA France (association Loi 1901) est présente dans le paysage montagnard français en participant notamment à de nombreux groupes de travail, colloques et réunions, débats publics et auditions. C'est également par le biais de ses projets, dont certains sont en lien étroit avec CIPRA-International, que CIPRA France agit.

L'activité de CIPRA France est basée sur les dynamiques de réseau. L'ONG se mobilise continuellement pour construire et entretenir des partenariats avec des acteurs diversifiés : collectivités territoriales, ministères, administrations, associations et fédérations, organismes de recherche et de formation, entrepreneurs privés...

Dans cette perspective, depuis 2008 CIPRA France bénéficie du soutien du Conseil régional Rhône-Alpes pour travailler à la question foncière sur le territoire montagnard rhônalpin.

**CIPRA France**

5, Place Bir Hakeim  
38 000 Grenoble

Président : Patrick Le Vaguerèse

Directeur : Alexandre Mignotte

Chargée de mission foncier, rédactrice du document : Nathalie Moyon

**Contact :** [france@cipra.org](mailto:france@cipra.org)

**Conception :** CIPRA France

# Avant-propos

CIPRA France travaille sur les questions de développement territorial de l'espace alpin avec des entrées généralement thématiques (transport-mobilité, biodiversité, énergie-bâtiment, tourisme...) croisées très souvent aux enjeux des changements climatiques et du développement durable. Presque *inévitablement*, la gestion de l'espace, du sol et donc du foncier s'est révélée être une clé d'observation transversale assez efficace des jeux et enjeux territoriaux.

Différents travaux ont été lancés ces dernières années par des organismes scientifiques ou techniques concernant le foncier en montagne. Notre ambition n'est ni d'ignorer ces travaux qui rassemblent déjà beaucoup d'acteurs, ni de s'y « fondre » pleinement, mais plutôt de discuter la manière dont notre projet peut contribuer, s'articuler et compléter ces analyses en cours.

Dès 2007 une réflexion soutenue par la région Rhône-Alpes sur la pression foncière dans les vallées alpines prend forme, avec pour ambition d'analyser et de croiser différentes expériences concrètes en la matière afin de contribuer à la formalisation de perspectives d'actions techniques et pratiques pour les territoires.

Plusieurs questions alimentent la démarche de CIPRA France : la mesure du phénomène de pression foncière, les outils et leurs utilisations, le rôle potentiel de la Convention alpine sur cette question... D'une manière générale, la problématique transversale identifiée alors est la suivante : « pourquoi n'a-t-on pas de réponse politique et technique globale aux maux de la gestion foncière ? Quels sont les obstacles à la mise en œuvre d'une telle réponse ? ». Toutes ces questions ont été abordées à l'occasion de différentes manifestations et journées d'échanges en 2008 et 2009, lesquelles ont mis en évidence des lacunes concernant la connaissance des mécaniques foncières développées dans les territoires.

CIPRA France s'est alors orientée vers des travaux de recherche (2010-2011) pour préfigurer un séminaire d'échanges sur cette question. Deux principaux objectifs étaient visés :

- ✓ Identifier des leviers d'action efficaces afin que la question foncière participe au développement durable des territoires de montagne ;
- ✓ Diffuser des bonnes pratiques en matière de gestion foncière alpine "raisonnée" et "durable" pour les territoires de montagne.

En partenariat avec l'Institut de Géographie Alpine de Grenoble et le laboratoire PACTE-Territoires, l'enseignante-chercheur Sylvie Duvillard (Université Pierre Mendès-France) a co-tutoré aux côtés d'Alexandre Mignotte -directeur de CIPRA France-, la réalisation d'un stage de recherche de six mois effectué par Nathalie Moyon. L'analyse suivante est donc un point d'étape de la réflexion portée par CIPRA France dans le cadre de son projet "Foncier en montagne", articulée selon trois axes de travail :

- ✓ L'analyse de deux cadres « normatifs » de l'aménagement en cohérence avec les principes de l'ONG : la Convention alpine (et ses protocoles d'application) et le projet de Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes du Nord.
- ✓ L'analyse et la diffusion de bonnes pratiques en matière de gestion foncière.
- ✓ La recherche de définitions, de dispositifs, d'outils au service d'une « gestion foncière durable pour les territoires alpins ».

## **Résumé français**

Puisque de nombreux outils existent pour mettre en œuvre une politique foncière, pourquoi celle-ci semble-t-elle être une action si difficile à mener pour les acteurs locaux ? Dans le contexte alpin, les caractéristiques spécifiques des territoires jouent peut-être un rôle particulier dans cette difficulté du passage à l'action foncière, autrement dit, existe-t-il une spécificité alpine en matière de gestion foncière ?

L'hypothèse développée ici est la suivante : l'outil qu'est l'action publique ne conditionne pas nécessairement l'efficacité de la politique foncière, mais il révèle des discours produits par des cadres normatifs. C'est donc la démarche mise en œuvre localement, adaptée aux objectifs de chaque territoire, qui détermine l'efficacité, voire l'efficience, d'une politique foncière volontariste.

L'objectif de ce travail est de montrer de quelles manières des outils existants (de planification, réglementaires, fiscaux...) mettent en œuvre des démarches jugées efficaces, voire innovantes. *In fine*, nous envisagerons la "transposabilité" de ces démarches, autrement dit, de mettre en exergue les conditions de réussite d'une politique foncière volontariste. Pour cela, trois pistes de recherche ont été identifiées : la spécificité alpine, le rapport au droit et à la norme, le hiatus entre procédures et bricolage foncier. Enfin, trois axes de travail ont été poursuivis : l'analyse de deux cadres normatifs de l'aménagement alpin -la Convention alpine et la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord-, l'analyse et la diffusion de bonnes pratiques en matière de gestion foncière, et enfin, la recherche de définitions, de dispositifs et d'outils pour une gestion foncière durable des territoires alpins.

## **Résumé Anglais**

Although many tools exist to implement a land policy, it still seems difficult for local actors to conduct it. In the alpine context, the specific characteristics of areas may complicate the transition to a proactive land policy: does there exist an alpine-type land management ?

The hypothesis developed here assumes that the measures chosen for a policy do not determine the effectiveness of land policy, but it reflects state-of-minds from normative frameworks. A key to understand to which extent a policy could be efficient has to be found in local configurations, unique for each territory. Which tools (planning, regulatory, tax ...) are used to implement policies considered as effective or innovative ?

Finally, we will consider the transferability of these policies, to highlight the conditions of success for a proactive land policy. This report identifies three research hypotheses: the specificity of alpine territories, the relation to law and standards and the gap between property procedures and the actor-tinkerer (practices). Three working fields have been investigated: the analysis of two regulatory frameworks of the Alpine planning – the Alpine Convention and the *Directive Territoriale d'Aménagement* in the Northern Alps –, the analyze and the dissemination of good practices of land management, and the research of definitions, mechanisms and tools for sustainable land management of the alpine area.

## **Résumé Allemand**

Da viele Werkzeuge gibt, um ein Land Policy zu implementieren, warum scheint es zu einer schweren Aktion für die lokalen Akteure zu erreichen ? In der alpinen Kontext, die besondere Merkmalen der Gebiete können eine besondere Rolle spielen: gibt es eine einzigartige alpine Raumordnung ?

Die Hypothese ist dass, das Werkzeug des staatlichen Handelns kein automatische Einfluss auf die Effizienz der Bodennutzung Politik hat. Es erklärt auch die Auslegung den normativen Rahmenbedingungen. Die Berücksichtigung des lokalen Kontexts mit seinen eigenen Zielen, bestimmt auch die Wirksamkeit und die Effizienz einer Land Policy.

Welche Werkzeuge (Planung, regulatorische, steuerliche ...) verwendet werden, um Politik als wirksam oder als innovative umzusetzen ? In wie fern sind die analysierte Land Policy übertragbar ?

Diese Arbeit besteht aus drei Bereichen der Forschung: die Spezifität den Alpen, die besondere alpine Beziehung zum Gesetz und Normen, die Kluft zwischen Theorie und Praxis in Property-Prozeduren. Drei Linien werden verfolgt: die Analyse von zwei rechtliche Rahmenbedingungen der Organisation Alpine – der Alpenkonvention und die Richtlinie der Raumplanung in den Nordalpen –, die Analyse und Verbreitung bewährter Praktiken Landmanagement, und schließlich die Rezension den Definitionen und Werkzeugen, um eine nachhaltige Landnutzung des Alpenraums implementieren.

# Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	1
<b>Sommaire</b> .....	1
<b>Introduction</b> .....	1
<b>Partie I. Mieux appréhender la question foncière</b> .....	4
1. Le foncier, de quoi s'agit-il ?.....	4
2. Qui se préoccupe du foncier ?.....	8
3. Comment agir sur le foncier ? .....	9
<b>Partie II. Quel discours normatif sur le foncier alpin ?</b> .....	12
1. Convention Alpine, protocoles d'application : quid du foncier ?.....	12
2. DTA des Alpes du Nord et foncier .....	13
<b>Partie III. Trois territoires alpins en quête de maîtrise foncière</b> .....	20
1. Une ingénierie au service d'une politique foncière à Chamonix.....	20
2. La « participation-formation » dans le massif du Vercors .....	25
3. L'ambition d'agir sur la gestion de l'espace dans Belledonne .....	31
4. Vers la maîtrise foncière.....	37
<b>Partie IV. Articuler la théorie à la pratique</b> .....	41
1. Cadres normatifs et initiatives locales face au foncier alpin : concordance ou décalage ?.....	41
2. La figure de l'acteur-bricoleur .....	43
<b>Partie V. Vers une gestion foncière durable des territoires alpins</b> .....	44
1. Foncier et durabilité .....	44
2. Politiques foncières volontaristes : conditions et propositions .....	46
3. « 3 stratégies » cumulatives pour construire les conditions d'une maîtrise foncière .....	49
<b>Conclusion</b> .....	52
<b>Annexes</b> .....	55

# Introduction

Aujourd'hui, l'espace – le manque et le besoin – est devenu un enjeu majeur dans les territoires urbains, périurbains et ruraux. Comme en témoigne la forte hausse des prix du foncier et de l'immobilier, la question de la pression foncière revêt « depuis le début des années 2000, une acuité grandissante, une préoccupation qui frappe l'ensemble des régions françaises et particulièrement la région Rhône-Alpes »<sup>1</sup>. Le foncier n'est donc plus un simple zonage à l'intérêt géographique limité.

Edgard Pisani le montre, la formulation du problème foncier n'est pas nouvelle, elle est restée d'actualité. Aujourd'hui, cette question foncière s'est transformée en « problème foncier » discuté sur la place publique comme l'atteste la croissance des injonctions de « maîtrise foncière », de « politique foncière » ou encore de « stratégie de régulation foncière ».

La maîtrise foncière positionne les décideurs politiques locaux, **avec les maires en première ligne**, comme les acteurs incontournables du foncier, aussi important sinon plus que les propriétaires fonciers eux-mêmes (les maires ou collectivités pouvant être des propriétaires fonciers). Selon eux, le foncier relève du domaine de politiques publiques mais aussi, sinon plus, du domaine des stratégies locales.

Des acteurs émergents se positionnent également sur cette thématique: la société civile et les associations, par exemple Terre de Liens, ou des ONG telles que CIPRA France développent une réflexion et/ou des actions concrètes.

*Ces démarches souhaitent faire valoir l'intérêt général d'un bien commun, le foncier en tant que ressource rare, indispensable et non renouvelable, dans les Alpes peut-être plus qu'ailleurs: tel est le positionnement de CIPRA France sur le foncier alpin.*

De plus, toutes les dernières « grandes lois d'aménagement » ont participé à construire un discours sur le foncier: de la LOADDT de 1999 qui comprend un volet foncier pour les contrats d'agglomération, aux lois Grenelle I et II, en passant par la Loi SRU de 2000 qui a modifié la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat (PLH) avec entre autre une exigence de solidarité financière pour le logement social, etc. **Si le développement durable occupe une place de choix dans l'actualité territoriale, le foncier n'a rien à lui envier.**

En effet, l'importance croissante prise par les questions environnementales et le développement durable dans nos sociétés n'épargne pas le champ du foncier. La prise en compte de ces questionnements se traduit par de nouveaux référentiels pour appréhender le foncier: ceux-ci tentent d'y intégrer une plus grande « durabilité du territoire ». On observe ainsi que l'urbanisation se fait aux dépens des terres naturelles ou agricoles: en moyenne, un département français tous les 10 ans<sup>2</sup>. Des chiffres démonstratifs qui appuient un maître mot unanime: « économisons le

*« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre.*

*J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements ».*

*Edgard Pisani,  
Utopie foncière, 1977*

<sup>1</sup> Rapport n°08.10.490 Politique de la ville et du logement – Région Rhône-Alpes

<sup>2</sup> La Gazette.fr, *Le gouvernement veut lutter contre le gaspillage des terres agricoles*, [en ligne], publié le 11/01/10. Disponible sur : <http://infos.lagazettedescommunes.com/27581/le-gouvernement-veut-lutter-contre-le-gaspillage-des-terres-agricoles/> (consulté le 22/03/10)

foncier ! ». Rationaliser la consommation de foncier met en exergue la pression exercée sur les terres agricoles qui s'avèrent être finalement plus « sensibles » car moins protégées en tant que tel, et donc plus volatiles que le foncier naturel.

Selon ces perspectives, de pression foncière accrue et de développement durable, l'espace alpin fait l'objet de nombreuses attentions. Le projet "Foncier en montagne" engagé par CIPRA France s'ancre dans cette réalité. La pression foncière dans les territoires alpins français a été identifiée selon trois modalités que ce travail a permis d'affiner :

- ✓ la surface disponible en vallée est plus limitée qu'ailleurs,
- ✓ la périurbanisation autour des pôles urbains alpins s'étale désormais dans les vallées avoisinantes et les piémonts (par exemple dans le Sillon alpin et les massifs préalpins),
- ✓ l'accès au foncier des populations (surtout locales) au sein des stations et bassins touristiques alpins caractérise une situation très critique.

*L'un des objectifs de CIPRA France est de **travailler à la définition – par l'illustration – de ce que peuvent être les perspectives de politiques foncières volontaristes dans les Alpes.***

Dans ce contexte délicat, l'espace est un bien de plus en plus convoité et une demande sociale croissante, notamment de la part des collectivités locales alpines, pousse à traiter cet enjeu territorial majeur sans plus attendre.

CIPRA France s'est donc intéressée à la capacité (et à la possibilité) d'une collectivité à décider des formes d'occupation de son territoire suivant son projet et les objectifs qu'elle s'est fixée. Car en effet, malgré les outils au service d'une politique foncière (outils de planification, d'acquisition foncière, d'aménagement opérationnel ou encore les outils fiscaux et financiers), la maîtrise foncière – que tout le monde appelle pourtant de ses vœux – demeure une action difficile à mener pour les acteurs locaux. On peut donc se demander à juste titre si le législateur et l'aménageur ont réellement inventé les outils d'une maîtrise matérielle et symbolique du territoire (symbolique afin d'embrasser également les changements de mode d'appropriation). Pour S. Duvillard, cette « illusion de la maîtrise<sup>3</sup> » est bien visible dans les territoires ruraux.

*« Tout se passe comme si les problèmes d'aujourd'hui et les incertitudes de demain se dissolvent dans la question foncière. Celle-ci est liée à la prise de conscience qu'un certain nombre de problèmes en montagne revêtent une dimension foncière incontournable, à l'instar de ceux rencontrés dans les villes »*

*Sylvie Duvillard, RGA, 2010*

L'ensemble de ces cadres réglementaires et législatifs, et des procédures et outils qui les accompagnent, constitue le contexte normatif de l'aménagement dans lequel se déroule l'action foncière : celui-ci traduit la façon dont on pense le territoire, et détermine – au moins à première vue – la manière dont on « fait » l'action territoriale : il paraît donc intéressant de regarder ces cadres normatifs comme un moyen de saisir les discours produits, notamment sur le foncier.

Deux cadres normatifs ont alors été retenus afin de saisir leur discours en matière de foncier : la Convention alpine et la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes du Nord. Leurs territoires d'application se recoupant, ils ont permis de dessiner les limites du territoire d'étude qui se confondent donc à celle de la DTA.

<sup>3</sup> DUVILLARD Sylvie, « Préface », *Revue de géographie alpine* [En ligne], 98-2 | 2010, mis en ligne le 10/09/10. Disponible sur : <http://rga.revues.org/index1181.html> (consulté le 27/10/10)

- Le cadre normatif que constitue la Convention alpine peut-il être un recours supplémentaire pour répondre aux questions de gestion foncière dans l'espace alpin français?
- La DTA des Alpes du Nord manifeste une volonté étatique de « préserver le milieu naturel comme une condition indispensable à toutes perspectives de développement à long terme »<sup>4</sup>. Cet instrument de planification territoriale ouvre-t-il de nouvelles perspectives pour les collectivités alpines françaises ?

Au-delà de la recension des discours sur le foncier, il s'agit d'analyser la manière dont les acteurs se saisissent des outils pour les adapter à leurs problématiques foncières locales. En somme, il serait inexact de qualifier une politique foncière de « bonne » ou « mauvaise » (J. Comby, 2008). La maîtrise foncière fait plutôt référence à des décisions concernant l'occupation d'un territoire suivant le projet d'une équipe municipale, ses ambitions et les objectifs qu'elle s'est fixée : il y a donc des politiques plus ou moins adaptées aux objectifs. Toutefois, les effets pervers de l'action publique ou de l'action aménagiste sont nombreux. Alors, sont-ce les outils qui sont inadaptés, insuffisants, difficiles à combiner ou à appliquer, ou la volonté politique de les mettre en œuvre qui fait défaut ? Et comment les agents font-ils le lien entre l'injonction politique, la maîtrise des outils, et leur réception par les acteurs/récepteurs de l'action publique ?

*La Convention alpine est un traité de droit international, visant à assurer la protection et le développement durable de la chaîne alpine. Entré en vigueur en 1995 mais signé en 1991 par les ministres en charge de l'environnement dans les pays alpins, ce traité a pour objectif la protection étendue et le développement durable des Alpes. La Convention alpine est concrétisée par des protocoles dits d'application, prévus pour douze domaines. Huit d'entre eux ont déjà été élaborés sur les thématiques telles que l'aménagement du territoire et le développement durable.*

L'hypothèse privilégiée considère que l'outil n'est pas vraiment intéressant en soi, mais qu'en revanche, une démarche adaptée aux objectifs définis par son territoire doit retenir notre attention. L'étude menée a permis une mise en regard du cadre législatif et des acteurs de terrain et leurs pratiques. Les trois territoires explorés montrent comment l'on peut utiliser des outils de maîtrise foncière existants pour mettre en œuvre des démarches innovantes et illustrent des situations différentes face à la question foncière en montagne. *In fine*, il s'agit de voir si ces démarches sont transposables ailleurs.

- La commune de Chamonix développe une ingénierie foncière pointue, notamment pour des opérations de lotissement à destination des résidents permanents.
- Sur le plateau du Vercors, des ateliers sur la mise en œuvre d'une politique foncière ont été réalisés à destination des élus (dans le cadre de la Charte du Parc), et un EPCI s'est doté d'une Charte de développement opposable.
- Sur les balcons du massif de Belledonne, des pratiques foncières volontaristes se structurent progressivement et la perspective de la révision du SCOT de la région urbaine grenobloise<sup>5</sup> (dont Belledonne est un secteur) pose la question des « limites intangibles » à l'urbanisation.

Ce rapport d'étude délivre des enseignements sur le foncier en montagne selon cinq dimensions. Dans un premier temps, CIPRA France s'est employée à poser les « bases » du foncier, permettant ainsi d'appréhender avec une plus grande justesse cet objet d'étude. L'analyse a ensuite porté sur le discours normatif produit sur le foncier alpin, dans le but d'observer un décalage notable avec les pratiques du terrain ou au contraire, une certaine adéquation. Le travail de terrain réalisé a quant à lui permis de comprendre les motivations et les moyens mis en œuvre par trois territoires des Alpes du Nord pour concrétiser leur politique foncière. Enfin, les derniers enseignements présentés allient réflexions et réponses concrètes afin d'encourager le déploiement de politiques foncières volontaristes qui participent à une gestion durable des territoires alpins.

<sup>4</sup> Site officiel de la DTA des Alpes du Nord : <http://www.dta-alpesdunord.fr/>

<sup>5</sup> Le Schéma de Cohérence Territoriale de la Région Urbaine Grenobloise (RUG) devrait être adopté courant 2011.

# Partie I. Mieux appréhender la question foncière

## 1. Le foncier, de quoi s'agit-il ?

### 1.1. De droit

La compréhension du foncier ne s'attarde généralement pas sur la matérialité du terrain mais plutôt sur les droits – et leurs valeurs – dont il est l'objet. Le foncier renvoie ainsi à la propriété foncière et donc au droit de propriété, élevée au rang de droit naturel et imprescriptible par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». C'est ce qui fonde un rapport si particulier entre la terre et le citoyen, où le droit « s'incorpore à la chose ».

Toutefois, Joseph Comby nous interpelle sur une mauvaise et répandue interprétation du droit de propriété<sup>1</sup> : « L'article 544 du Code civil qui dans une formule inchangée depuis deux siècles, définit le droit de propriété, le fait à la française, en jouant sur les mots. Après avoir salué bien bas la grandeur du droit de propriété, il ne le ramène à presque rien par une pirouette puisqu'il définit la propriété comme le droit " le plus absolu " [...] de faire de son bien ... ce que les lois et règlements autorisent d'en faire. **La propriété c'est le droit d'obéir aux règlements** ». En réalité personne n'est jamais propriétaire d'un terrain : le propriétaire a le droit de gérer son terrain en prenant compte des limites et contraintes qui s'imposent à sa parcelle. C'est ainsi qu'est censée triompher la collectivité qui dispose du droit de définir les utilisations permises, favorisées ou interdites, voire obligatoires de son territoire. Cette digression juridique apporte un éclairage sur la conflictualité générée autour du foncier et les résistances de certains propriétaires face aux velléités d'une collectivité qui bouleverserait l'ordre établi (révision/élaboration d'un PLU par exemple, avec déclassement de zones constructibles).

*« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».*

*Code de l'urbanisme, Partie législative, Article L 110*

<sup>1</sup> COMBY Joseph, *op.cit.*

Comme l'expose Dominique Dujols<sup>2</sup>, cette notion de patrimoine commun de la nation « implique une gestion au bénéfice de la communauté, qui permette donc éventuellement de corriger les effets négatifs d'actions individuelles ». Il s'agit toutefois de comprendre pourquoi cet article majeur du Code de l'urbanisme ne s'est guère illustré dans les faits car pour le moment, « au tribunal administratif, le maire doit prouver qu'il agit pour l'intérêt général, le bien collectif, et c'est presque toujours le requérant privé qui l'emporte sur la collectivité »<sup>3</sup>.

## 1.2. D'argent

Lorsque l'on parle de foncier, on parle forcément d'argent, ou du moins implicitement tout le monde y pense. En considérant le foncier comme une ressource primaire et non renouvelable, celui-ci devient un bien marchand s'échangeant sur un marché, en somme ;  
**« Achetez de la terre, on n'en fabrique plus ! »**<sup>4</sup>.

La définition du foncier comme bien marchand est liée à sa définition juridique : la valeur marchande d'un terrain n'est pas la valeur intrinsèque de la terre (y compris pour des parcelles agricoles, mais sauf pour des ressources minières) mais plutôt la valeur des droits dont le futur acheteur disposera. **Un terrain « n'entre dans le champ économique qu'à partir du moment où il devient le support de droits »**<sup>5</sup>. Cette valeur varie aussi suivant l'utilisation du terrain, le potentiel de transformation/d'aménagement du terrain et des alentours, et également suivant l'imaginaire collectif qui lui est associé (rumeurs de phénomènes paranormaux par exemple).

L'économie foncière englobe tout ce qui concerne les marchés fonciers, les prix des terrains et leurs variables (constructibles, coûts d'aménagement associés...). La « pression foncière » qualifie la forte demande marchande dont certains espaces font l'objet. Plusieurs expressions qualifient des comportements différents (rétention, anticipation foncière, etc.), utilisées abondamment par de nombreux acteurs, parfois à tort<sup>6</sup> (voir l'encadré).

Face à ces comportements, les collectivités développent parfois, ou essaient de le faire, une stratégie de régulation foncière. Tout l'enjeu repose sur la maîtrise des prix du foncier souvent hors de portée d'une grande partie des concitoyens. Cette question du « prix acceptable » du foncier est développée par Dominique Dujols<sup>7</sup> qui décrypte le raisonnement qui sous-tend les politiques de soutien, à la production de logements par exemple, qui coûte cher à la collectivité tout en manquant largement sa cible.

*La spéculation foncière - au sens strict - n'existe pratiquement pas. Il faudrait imaginer qu'il puisse être rentable d'acheter un terrain et de le revendre en l'état, quelques temps après en faisant une plus-value, pour que le terme de « spéculation » garde son sens (la spéculation boursière par exemple). En réalité, ce type de plus-value foncière repose presque toujours sur la capacité du « spéculateur » à obtenir des informations que tout le monde n'a pas et surtout à faire changer le droit applicable sur le terrain : on devrait alors plutôt parler de trafic d'influence. En fait, la véritable spéculation foncière (achat d'un terrain dans l'espoir de le revendre plus cher, plus tard, à l'identique) est assez rare compte tenu des coûts de mutation qu'il faudrait alors assumer. C'est donc improprement que l'on qualifie habituellement de « spéculation » l'acte d'acheter un terrain inconstructible et d'obtenir qu'il soit classé constructible avant de le revendre avec des droits à bâtir. (J. Comby)*

<sup>2</sup> DUJOLS Dominique, *op.cit.*, p.24

<sup>3</sup> Entretien n°3, CIPRA

<sup>4</sup> TWAINE Mark (1835-1910), In WYON Thibaud, *op.cit.*, p.11

<sup>5</sup> COMBY Joseph, *De la volatilité foncière, op. cit.*, p.6

<sup>6</sup> Les définitions proposées s'appuient sur le vocabulaire foncier développé par J. Comby, Vocabulaire foncier [en ligne]. Disponible sur : [http://www.comby-foncier.com/voc/vocabulaire\\_foncier.htm](http://www.comby-foncier.com/voc/vocabulaire_foncier.htm) (consulté le 03/08/10)

<sup>7</sup> DUJOLS Dominique, *op. cit.*, pp.25-26

*Le raisonnement actuel est le suivant : « combien peut-on s'offrir de logements accessibles compte tenu des prix fonciers et de l'état des finances publiques ? » (D. Dujols)*

Cette posture fait que les actions de soutien à la production de logements ne font parfois qu'alimenter cette flambée des prix. La question de la régulation foncière reste ouverte, mais il semble que des éléments de réponse soient à chercher vers des politiques foncières volontaristes plus globales.

### 1.3. De politique

Le troisième pilier de notre définition appréhende le foncier comme un objet politique à part entière – tout en étant lui-même l'objet de politiques publiques – puisque les solutions invoquées pour répondre au « problème foncier » semblent relever bien plus de ce champ politique que de celui du droit ou de l'économie : « aller vers une politique volontariste », « mener une stratégie foncière forte et déterminée », « pour une politique foncière ambitieuse et efficace ». Ces expressions recueillies durant les entretiens traduisent **une croyance assez forte en la politique pour agir sur le foncier**. Paradoxalement, ces avis cohabitent avec des désillusions passées mais surtout avec une conjoncture difficile dans laquelle les élus locaux disposent d'**une marge de manœuvre réduite pour agir**.

Il semble que le foncier soit devenu un élément crucial de la gestion de l'espace, à tel point que l'on confonde gestion foncière et gestion de l'espace. La gestion foncière peut se comprendre comme une action particulière de la gestion de l'espace : elle porte sur l'organisation et la mise en œuvre de mécanismes et dispositifs institutionnels qui assurent les droits, les usages, les transmissions du sol, etc. La gestion foncière communale définit des tâches particulières aux communes, qui doivent alors se doter du personnel, des compétences et des moyens financiers nécessaires.

En somme, la préoccupation de la gestion de l'espace s'effectue au niveau de la planification urbaine (là où il faut entendre « pratique de l'urbanisme ») et amène à la définition de réglementations de l'usage des sols. C'est précisément à ce niveau que le courage politique associé à une vision stratégique du développement territorial est incontournable. Le titre de l'article de Romain Cazajous résume assez bien l'enjeu foncier en politique, « **maîtriser le sol pour maîtriser son territoire** »<sup>8</sup> : il s'agit donc là d'élaborer **une stratégie foncière**.

*Une stratégie foncière implique d'observer et de planifier pour mieux agir, en définissant, d'une part des objectifs généraux en matières sociale, économique, environnementale et, d'autre part, les moyens opérationnels et structurels propres à réaliser ces objectifs. Pour une collectivité, c'est la traduction opérationnelle d'un projet de territoire, un ancrage foncier indispensable.*

L'aménagement foncier est un outil qui illustre bien la dimension politique du problème : souvent qualifié comme « le meilleur outil qui puisse exister sur l'aménagement du territoire tant au niveau de la planification que de la justice par rapport aux propriétaires »<sup>9</sup>, les opérations menées à terme sont si rares qu'elles en sont exceptionnelles : « c'est une mesure qui existait mais qui est peu utilisée parce qu'elle fait peur aux élus. Vous imaginez bien, en Haute-Savoie, aller toucher le foncier, le champ du papa, le déplacer... le poirier de la grand-mère... vous imaginez toutes les résistances mentales qu'il peut y avoir. Il faut en connaître les limites »<sup>10</sup>.

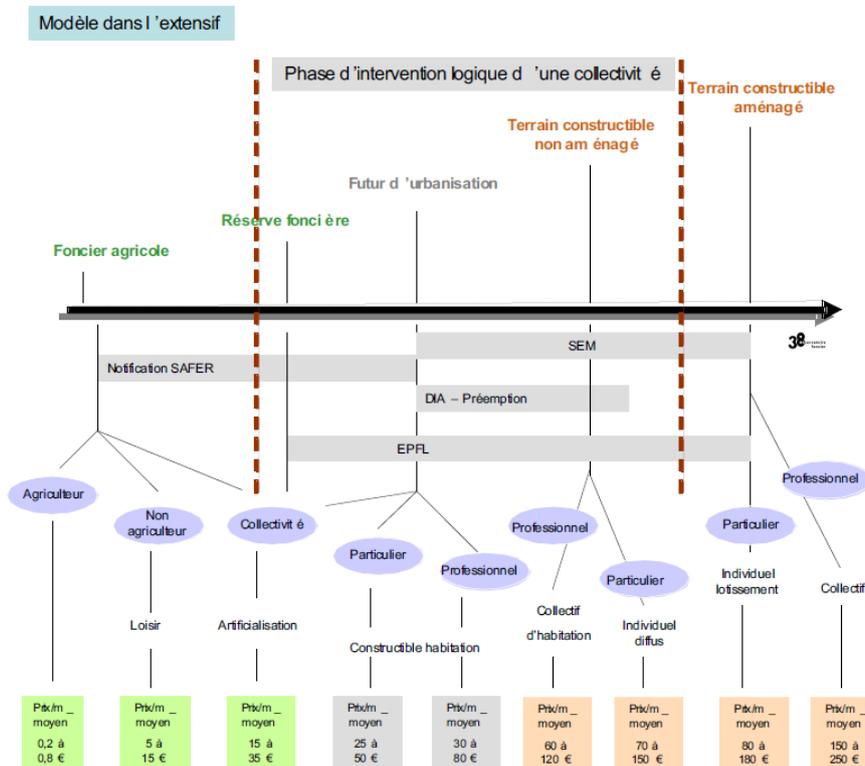
<sup>8</sup> CAZAJOUS Romain, *Maîtriser le sol pour maîtriser son territoire*, Territoires [en ligne]. Septembre 2007, n°480. Disponible sur : <http://www.adels.org/territoires/480.htm#aun> (consulté le 05/06/10)

<sup>9</sup> FACIM, *La montagne, univers de tous les possibles ?*, Actes de la conférence-débat CIMES 2007, Albertville. Intervention de Jean Picchioni pp : 200-201, Présentation de l'opération de recensement-remembrement menée à Cervens (74) par Jean-Claude Reynaud pp : 145-158

<sup>10</sup> *Idem*, présentation de l'opération menée à Cervens (74) par Jean-Claude Reynaud pp : 145-158

Le foncier est une matière première transformée à plusieurs reprises pour obtenir, au bout de la « chaîne de transformation du foncier », une opération de construction (fig.1)<sup>11</sup>. On constate que l'évolution d'une parcelle (son usage et sa valeur) va dépendre directement de la politique foncière de la collectivité et de la stratégie foncière qui doit s'exercer lors de la vente de la parcelle en question. Le modèle développé est celui de l'extensif, tout à fait opérant dans les Alpes françaises, et il attire l'attention sur le moment « logique » d'intervention de la collectivité et sur la multiplicité des choix qui s'offrent à elle, avec l'évolution des prix en ligne de mire<sup>12</sup>.

Figure 1. Mise en perspective de la chaîne de transformation du foncier, CLD des Vals du Dauphiné & Nord Isère 2008



- ✓ En somme, la politique foncière est la résultante des politiques publiques (logement, économie, agriculture, environnement) ayant trait au développement et à l'aménagement du territoire. Deux enjeux fonciers où il est urgent d'agir semblent faire l'unanimité : le logement et l'artificialisation des terres agricoles.
- ✓ Faire l'impasse sur la question foncière, c'est finalement compromettre la concrétisation du projet de territoire. La responsabilité politique est donc essentielle, et ce qui fonde la question foncière relève de ces trois dimensions complémentaires et fortement liées : le juridique (une affaire de droit), l'économique (une affaire d'argent) et le politique (une affaire politique).

<sup>11</sup> Région Rhône-Alpes, disponible sur :

[http://www.rhonealpes21.fr/IMG/pdf/contribution\\_cld\\_nordisere\\_valsdauphine.pdf](http://www.rhonealpes21.fr/IMG/pdf/contribution_cld_nordisere_valsdauphine.pdf) (consulté le 15/06/10)

<sup>12</sup> Pour plus de détail, voir la fiche n°21 sur la création des valeurs foncières, par le CG74. Disponible sur :

<http://www.cg74.fr/download/site-principal/document/actions/amenagement/questions-foncieres/fiche21.pdf> (consulté le 13/08/10)

## 2. Qui se préoccupe du foncier ?

La question est incontournable : qui sont les acteurs du foncier ? Identifier le jeu d'acteurs permet de comprendre à la fois le conflit foncier et le foncier en lui-même (usage, valeur, histoire...). Le système d'acteurs mobilisés autour du foncier est d'autant plus complexe que les acteurs sont variés : élus, techniciens, organismes parapublics, habitants, propriétaires, agriculteurs, notaires, géomètres, agents immobiliers, services fiscaux, promoteurs... ; et de représenter cette diversité l'est tout autant. Le schéma suivant est donc une tentative d'organisation des acteurs, distinguant six grandes catégories d'acteurs (le détail est non-exhaustif).

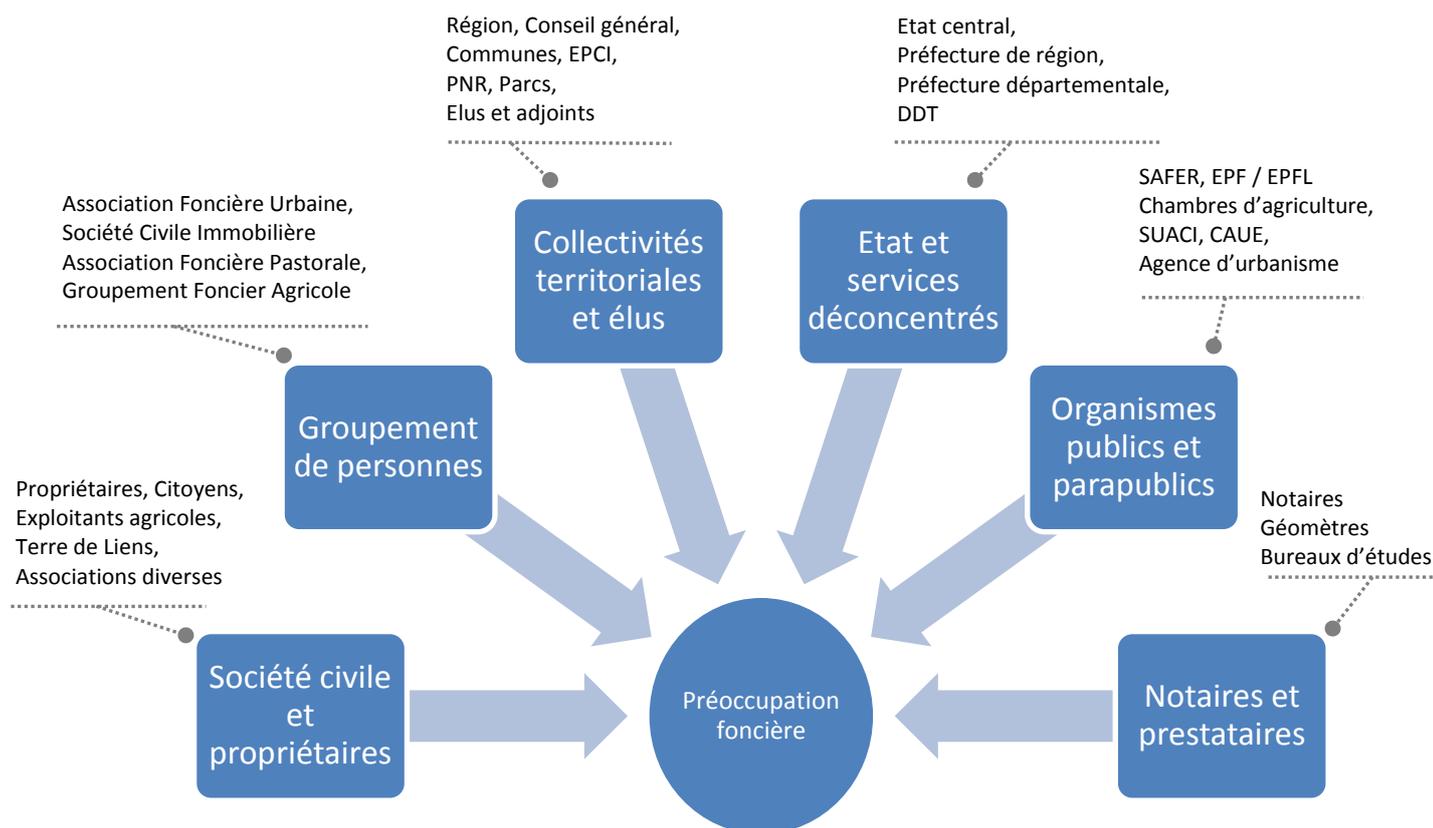


Figure 2. Acteurs et foncier, N. Moyon 2010

L'approche du foncier par des cadres normatifs de l'aménagement met en avant le rôle de l'Etat. Il est à la fois relais des politiques publiques européennes qui peuvent impacter le foncier (par ex. la Politique Agricole Commune), il initie ses propres politiques publiques, et met en œuvre lui-même certaines de ses directives (à travers ses services déconcentrés, ou certains outils de planification et d'aménagement tels que les DTA ou les PIG<sup>13</sup>). Pourtant, le schéma précédent montre à quel point l'Etat, mais aussi les collectivités territoriales « classiques », ne sont pas seuls sur cette question du foncier. Deux catégories ont vu leur importance croître ces dernières années : les organismes publics et parapublics, notamment avec la montée en puissance des Etablissements Publics Fonciers (locaux ou d'Etat) et les agences d'urbanisme, ainsi que la société civile.

*L'enjeu réside surtout dans la liste pléthorique d'outils dont disposent les collectivités. Le paradoxe demeure donc celui-ci : **de nombreux outils existent pour mettre en œuvre une politique foncière mais celle-ci semble une action difficile à mener pour les acteurs locaux.***

<sup>13</sup> DTA : Directive territoriale d'aménagement, devenue DTADD, et PIG, Projet d'intérêt général.

Certes, les propriétaires ont toujours été « actifs », mais aujourd’hui ils ne sont plus les seuls à s’adresser à leur maire au sujet du foncier : un citoyen souhaite préserver le paysage typique de sa commune, des individus désirent consommer des produits issus d’une agriculture de proximité, une association nationale se mobilise sur les questions d’accès au foncier agricole... Le foncier mobilise-t-il plus d’acteurs qu’auparavant ? Il semblerait que la réponse soit positive. Ces deux catégories d’acteurs illustrent deux tendances parallèles, presque contradictoire : d’un côté, le foncier se spécialise avec une ingénierie qui semble se déployer progressivement, et de l’autre, la société civile, novice, se réapproprie cette question territoriale.

Par ailleurs, le foncier est identifié comme la première source de conflit territorial (questions de constructibilité et de zonage), avec un niveau de conflictualité qui n’a cessé d’augmenter depuis dix ans et dont le nombre d’affaires portées devant les tribunaux est en tête de tous les autres types de conflits. L’espace alpin n’échappe pas à la règle car c’est l’enjeu du maintien du multi-usage de l’espace en montagne, sur les versants et en vallées, qui cristallisent ces tensions. Souvent, et notamment dans les espaces à forte valeur environnementale comme dans les espaces protégés, l’usage du sol en montagne est tiraillé entre deux tendances caricaturales : les « prédateurs » d’un côté, les « protecteurs » de l’autre.<sup>14</sup>

### 3. Comment agir sur le foncier ?

Dans son épilogue imaginaire, Edgard Pisani<sup>15</sup> rappelle qu’un « texte de loi, c’est beaucoup, et c’est très peu de chose. Ce qui compte est ce qu’en feront les hommes ». Aux multiples lois que l’on pourrait évoquer s’ajoute une liste d’outils tout aussi longue. Les outils listés (fig.3-7) permettent tous de maîtriser, d’une manière plus ou moins directe, permanente ou ponctuelle, la gestion de l’espace et l’usage des sols, les prix du foncier ou leur disponibilité, au service d’un projet d’aménagement. L’ensemble de ces outils sont donc à articuler autour d’une politique foncière définie par la collectivité.

« Il n’existe pas de bonnes et de mauvaises politiques foncières, mais des politiques foncières plus ou moins bien adaptées aux objectifs poursuivis ».

Joseph Comby

Les boîtes à outils ou les guides pour la maîtrise du foncier, urbain ou agricole, sont nombreux : nous avons retenu les travaux du juriste Romain Cazajous développés dans son article *Le sol pour maîtriser son territoire*<sup>16</sup>, ainsi que ceux de Thibaud Wyon réalisés dans le cadre d’un apprentissage à la région Rhône-Alpes<sup>17</sup>. A noter toutefois que pour les outils fiscaux et financiers, la réforme induite par la loi de finances rectificative de 2010 organise une refonte de la fiscalité de l’urbanisme<sup>18</sup>.

« Face à la pénurie du foncier, à la spéculation du marché, à l’étalement urbain et aux préoccupations environnementales, les collectivités ont-elles les moyens d’avoir une réelle maîtrise foncière ? » R. Cazajous

<sup>14</sup> LASLAZ Lionel, « Préface », Revue de géographie alpine, *Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus participatifs* [En ligne], mars 2010.

Disponible sur : <http://rga.revues.org/index1088.html> (consulté le 06/06/10).

<sup>15</sup> PISANI Edgard, *Utopie Foncière*, op. cit., pp.214-215

<sup>16</sup> CAZAJOUS Romain, *Le sol pour maîtriser son territoire*, Revue Territoires, n°480, septembre 2007, [En ligne]. Disponible sur : <http://www.adels.org/territoires/480.htm#aun> (consulté le 05/08/10)

<sup>17</sup> WYON Thibaud, op. cit.

<sup>18</sup> LENORMAND Anne, *Fiscalité de l’urbanisme : les grandes lignes de la réforme*, Localtis.info, 07/01/11 [En ligne]

Figure 1. Tableau des outils de planification, d'après R. Cazajous 2007

Outils de planification (selon l'ordre hiérarchique)	
○	<b>DTA</b> : Directive territoriale d'aménagement élaborée sous la responsabilité de l'État. Elle fixe les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures et de préservation des espaces naturels.
○	<b>SCOT</b> : Schéma de cohérence territoriale qui fixe les orientations générales des politiques d'urbanisme, de l'habitat, des activités économiques, etc. au niveau intercommunal.
○	<b>PLH</b> : Programme local de l'habitat. Outil d'observation, de définition et de planification des actions servant au développement d'une politique locale de logement.
○	<b>PLU</b> : Plan local d'urbanisme qui établit un projet global d'urbanisme (projet de territoire avec son PADD) et fixe les règles d'utilisation des sols au niveau communal (possibilité de PLU intercommunal).
○	<b>Carte communale</b> : plus limitée que le PLU, elle fixe néanmoins les règles d'utilisation des sols en délimitant les secteurs constructibles de ceux où les constructions ne sont pas admises.

Figure 2. Tableau des outils d'acquisition foncière, d'après R. Cazajous 2007

Outils d'acquisition foncière	
○	<b>DPU</b> : le droit de préemption urbain permet à une collectivité d'acquérir un bien en se substituant à l'acquéreur trouvé par un vendeur.
○	<b>ZAD</b> : la zone d'aménagement différé est créée par l'État sur proposition d'une commune ou d'un ÉPCI. C'est un secteur à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption équivalent au DPU sans que l'existence d'un document d'urbanisme soit nécessaire.
○	<b>Expropriation pour cause d'utilité publique</b> : une procédure permettant à la collectivité territoriale de s'approprier, grâce à la contrainte, un terrain pour réaliser un projet d'aménagement.

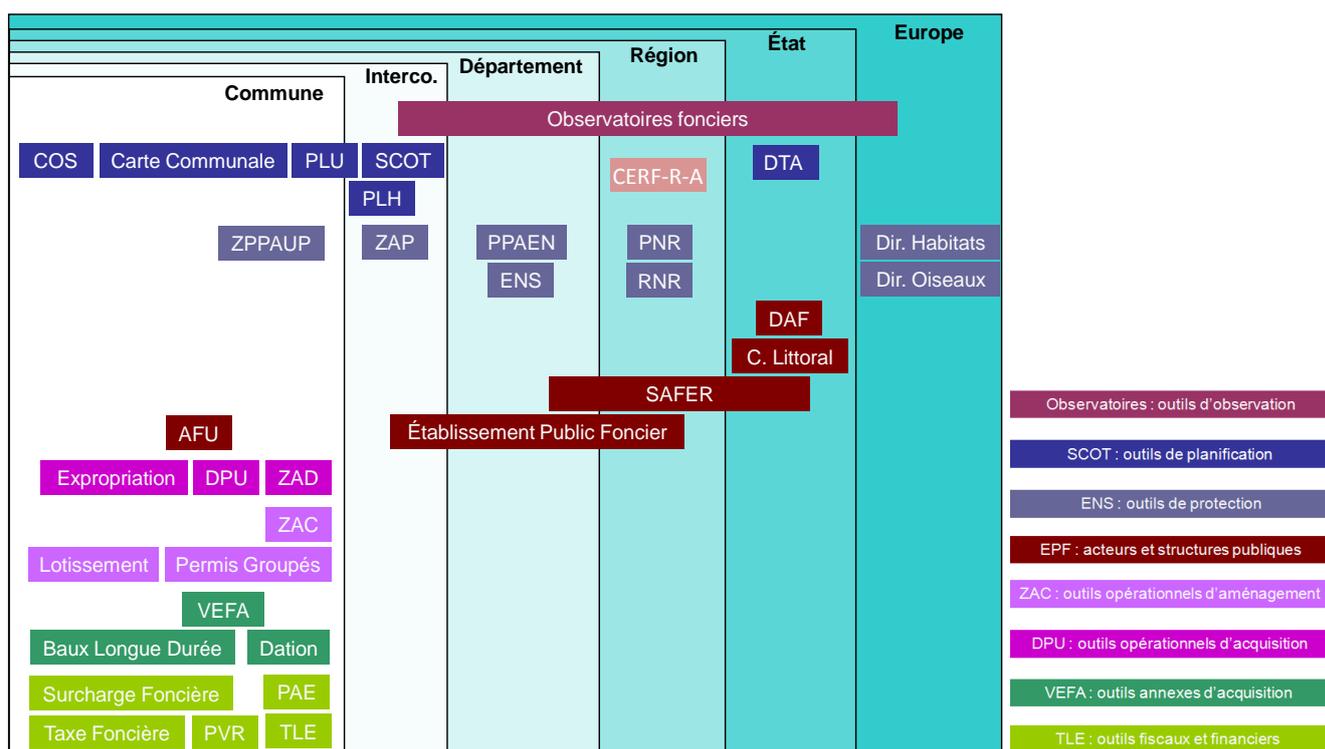
Figure 3. Tableau des outils d'aménagement opérationnel, d'après R. Cazajous 2007

Outils d'aménagement opérationnel	
○	<b>ZAC</b> : la zone d'aménagement concerté est une opération d'aménagement par laquelle une collectivité réalise ou fait réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains en vue de les céder ou de les concéder à des utilisateurs publics ou privés. Cette procédure consiste donc à la fois à produire des constructions et à réaliser des équipements publics.
○	<b>Lotissement</b> : soumis à une autorisation administrative individuelle, il consiste dans la division d'une propriété foncière en vue d'y implanter des bâtiments.
○	<b>Permis de construire groupé</b> : autorisation donnée à un constructeur pour réaliser des bâtiments sur le même terrain.

Figure 4. Tableau des outils fiscaux et financiers, d'après R. Cazajous 2007

Outils fiscaux et financiers	
○	<b>La participation pour voirie et réseaux</b> : possibilité offerte aux communes de percevoir des propriétaires riverains bénéficiant de la desserte, une contribution financière pour la réalisation des travaux. Adaptée aux plus petites communes, elle évite de mettre en place des procédures plus complexes comme la ZAC ou le PAE.
○	<b>La Taxe locale d'équipement</b> (TLE): outil permettant de financer des équipements rendus nécessaires par l'urbanisation. C'est un impôt forfaitaire perçu par les communes exigibles sur toutes les opérations assujetties à un permis de construire.
○	<b>Le Programme d'aménagement d'ensemble</b> (PAE) : outil complémentaire à la TLE et plus intéressant au niveau des recettes, il permet le financement par les constructeurs de tout ou partie des frais relatifs à la réalisation d'équipements publics importants telles que des voiries rendues nécessaires par l'édification de nouvelles constructions.
○	<b>La subvention pour surcharge foncière</b> : subvention étatique allouée à des organismes bailleurs sociaux en vue de la construction de logements locatifs aidés lorsque le prix du foncier est très élevé.

Figure 5. Schéma des outils fonciers, par catégorie et échelle d'intervention/utilisation, d'après T. Wyon 2008



Entre « mille-feuilles » et « empilement », le constat est le suivant : « à défaut de donner un mode d'emploi de la maîtrise foncière, l'État a mis à la disposition des collectivités territoriales une vaste boîte à outils, soulignant combien la maîtrise de la question foncière est une étape incontournable du développement local ». Mais **la dispersion des nombreux textes constitue une difficulté pour les collectivités de s'y retrouver.** (R. Cazajous)

*Un empilement des procédures ou des outils de protection de la nature jugé excessif :*

*« Les parcs naturels régionaux, réserves naturelles, sites classés, zones humides, sites Nature 2000 ou arrêtés de biotope se conjuguent les uns aux autres – éventuellement dans une même commune – pour finalement brouiller les cartes (au point qu'il devient difficile, parfois, de savoir où poser les toilettes publiques!). Certes, chaque porteur de projet se targue de justifier le maintien de ses propres classifications; néanmoins, les choses deviennent rapidement illisibles et insupportables ».*

*Faure (In Amoury, 2002)*

Une telle densité et diversité d'outils n'est pas sans poser problème :

- ✓ Puisque la boîte à outils semble être remplie, la mutualisation des efforts apparaît nécessaire. De même, une meilleure coordination entre collectivités permettrait de rechercher l'échelon le plus pertinent pour exercer les compétences foncières, ou bien pour trouver une combinaison optimale des outils fonciers.
- ✓ La fiscalité (sur les mutations et fiscalité annuelle sur les propriétés) complète la boîte à outils fonciers par de nombreux autres dispositifs. La rénovation des outils fiscaux est censée en faire de véritables leviers de la maîtrise foncière.

## Partie II. Quel discours normatif sur le foncier alpin ?

La Convention alpine et la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes du Nord sont deux cadres normatifs alpins : ils produisent un discours préconisant des principes d'aménagement et de développement territorial. L'objectif a été d'extraire leur contenu en matière de foncier : lequel est-il ? N'est-il qu'une série de « beaux principes » selon certains, ou les conditions d'une réelle application sont-elles fournies et possibles ?

### 1. Convention Alpine, protocoles d'application : quid du foncier ?

Un ouvrage de référence, *La Convention Alpine, Un nouveau droit pour la montagne ?*<sup>1</sup>, ainsi que le numéro 95 de la revue *Alpenscène*<sup>2</sup>, permettent de faire le point sur la Convention alpine, sur sa portée juridique en tant que traité de droit international mais également sur sa portée plus opérationnelle pour les politiques d'aménagement et de développement du territoire alpin français. Il est important de rappeler que la Convention alpine est le seul instrument juridique au niveau international pour le développement durable de l'espace alpin. Son approche globale intégrant les dimensions écologique, économique et sociale permet de prendre en compte l'interconnexion de l'arc alpin avec les espaces voisins. Au sein de ce dispositif, la CIPRA occupe une place d'observateur officiel et est souvent considéré comme l'un des « artisans » majeurs de son application concrète.

La question du foncier a donc été posée à la Convention alpine et à ses huit protocoles d'application. A partir d'une analyse lexicale et sémantique, par la redondance des formulations d'idées concernant la gestion de l'espace alpin, dix « mesures » ont été reformulées : elles posent les jalons d'un discours en faveur d'une gestion du foncier intégrant les principes du développement durable.

10 mesures pour construire une gestion foncière au sens de la Convention alpine
1. Utilisation économe et rationnelle de l'espace
2. Imperméabilisation limitée des sols et réversibilité potentielle de l'artificialisation
3. Préservation (voir rétablissement) d'espaces naturels et agricoles
4. Délimitation (zonage) et contractualisation de l'usage des sols
5. Densité maîtrisée et densification urbaine
6. Vision prospective, réservation de terrains pour usages futurs
7. Equilibre (économique et social) des territoires et des populations
8. Insertion paysagère et faible impact (qualitatif et quantitatif) du bâti sur les ressources
9. Régulation des prix (mesures financières et fiscales)
10. Observation et veille des espaces naturels et ruraux

Figure 6. 10 mesures pour construire une gestion foncière au sens de la Convention alpine, N. Moyon 2010

<sup>1</sup> YOLKA Philippe (sous la dir. de), *La Convention Alpine. Un nouveau droit pour la montagne ?*, op.cit.

<sup>2</sup> Revue *Alpenscène*, CIPRA International, n°95/2011, février 2011 : *Qui réveillera la belle endormie ? Un bilan après 20 ans de Convention alpine*. Disponible sur : <http://www.cipra.org/fr/alpmedia/publications/4586>

Bien sur, la nature et le statut même de la Convention alpine, un traité de droit international, ne permettent pas d'énoncer des règles opérationnelles, y compris en matière de gestion économe de l'espace alpin. Il revient au législateur et au gouvernement de durcir ce droit pâteux, d'en opérer la catalyse pour **passer du « proclamatoire » à « l'opérateur »**<sup>3</sup>. C'est en ce sens que la même démarche s'est appliquée à la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord.

## 2. DTA des Alpes du Nord et foncier

Les enjeux sur lesquels se focalise la DTA des Alpes du Nord s'inscrivent sur une échelle prospective de long terme (20-25 ans), plus lointaine que celle des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). L'échelle de réflexion élargie ainsi que le vaste périmètre retenu pour cette DTA permettent d'aborder les problématiques posées dans leur globalité, y compris la problématique foncière. Mentionnée une douzaine de fois dans la version finale de la DTA des Alpes du Nord, les principes de la Convention alpine ont clairement inspiré son contenu.

Pour saisir le « discours foncier » de cette DTA, trois versions ont été analysées : le projet au 15 juin 2009, puis celui de novembre 2009 soumis à la consultation des personnes publiques associées et à enquête publique, et enfin la version finale de la DTA de Juillet 2010 après avis de la commission d'enquête.

Parallèlement à l'enquête publique, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit « Grenelle II » fut discuté à l'Assemblée Nationale du 4 au 11 mai 2010. Une fois adopté, il a modifié la portée juridique de la DTA des Alpes du Nord, après quatorze ans de procédures. Transformée en DTA « DD », ce dernier outil étatique perd sa portée juridique : la DTA des Alpes du Nord ne sera pas opposable.

*« Les Directives territoriales d'aménagement (définies à l'art. L 111-1-1 du Code de l'urbanisme) sont des documents d'urbanisme élaborés sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes compétentes en matière d'aménagement. Elles sont approuvées par décret en Conseil d'État. Ciblées en fonction de grands objectifs sélectionnés pour leur enjeu, elles ne traitent que des questions pour lesquelles les outils de droit commun sont insuffisants. Leurs orientations prescriptives encadrent les documents d'urbanisme de rang inférieur qui doivent leur être compatibles ».*

### 2.1. Le foncier selon la DTA : un support, un corollaire, un levier

Le tableau suivant synthétise le travail réalisé sur le discours foncier de la DTA alpine : il structure d'une part le constat alarmant dressé par la DTA, et d'autre part une vision promue pour le foncier des Alpes du Nord.

<sup>3</sup> YOLKA Philippe, *op. cit.*, p.6

Figure 9. Constat et orientations en matière de foncier selon la DTA Alpes du Nord, N. Moyon 2010

« Un constat alarmant »	« Ce qu'il est nécessaire de faire »
○ Imperméabilisation des sols, irréversibilité des impacts (quantitatifs et qualitatifs)	○ Préserver l'existant : ce qu'il reste d'espaces agricoles et naturels
○ Risques naturels accrus	○ Opérer des choix d'implantation pour les constructions nouvelles
○ Mitage de l'espace, résidentialisation	○ Lier transport et urbanisme pour la densification urbaine
○ Uniformisation des paysages	○ Organiser les polarités urbaines en maintenant ou créant des coupures urbaines
○ Continuum urbain le long des infrastructures et autour des grands lacs	○ Considérer la connectivité écologique et les espaces de proximité
○ Concurrence entre usages	○ Mettre en place une gouvernance qui s'appuie sur une vision prospective et une planification territoriale
○ Pression foncière, ségrégation socio-spatiale	○ Favoriser la médiation pour résoudre les conflits fonciers et assurer la pluriactivité du territoire
○ Problème du logement : permanent, social, touristique, secondaire	○ Densifier, réhabiliter, renouveler la ville sur la ville et la station sur la station
○ Déprise agricole : perte patrimoniale, identitaire, impact sur la biodiversité, sur les structures sociales	○ Insérer les projets d'aménagement dans le paysage
	○ Construire ou renforcer les liens ville-montagne, vallée-versant

Cette analyse du discours de la DTA des Alpes du Nord sur le foncier alpin en propose **une lecture suivant trois dimensions** :

- ✓ **Le foncier est le support de phénomènes territoriaux** qui « mettent en péril » cet espace alpin : la DTA met l'accent sur l'artificialisation croissante des sols, la diffusion de l'urbanisation et la mise en danger des espaces naturels, ruraux ou agricoles.
- ✓ **Le foncier est empreint des conséquences de pratiques antérieures de l'aménagement, il en est le corollaire.** Cette consommation d'espace pour l'urbanisation ou les infrastructures a déjà des conséquences sur les populations et les territoires : ségrégation socio-spatiale, mitage de l'espace, accroissement des risques naturels et de l'exposition des populations, perte de paysages, de biodiversité, exacerbation des problèmes de logement... Le foncier n'est pas une donnée de départ puisqu'il n'est pas une question posée au territoire (au même titre que la polarisation urbaine), mais le foncier est *de facto* un problème qui se pose au territoire.
- ✓ **Le foncier existe en soi et peut donc être le levier des politiques publiques qui l'examinent comme une donnée de départ** : les conflits fonciers et les problèmes du logement imposent aux pouvoirs publics de considérer le foncier comme un point de blocage de l'action publique. Le foncier peut même constituer le support de sa propre politique publique, « une politique foncière publique volontariste et pérenne » que cette DTA recommande.

## 2.2. Grille d'analyse (A) « Cadres normatifs et foncier »

La grille d'analyse permet de confronter le cadre normatif à la pratique sur le territoire des Alpes du Nord. La grille d'analyse suivante correspond donc au « discours foncier » produit par la Convention Alpine, ses protocoles d'application et la DTA des Alpes du Nord. Cette grille est un tableau à double entrée : les colonnes correspondent à des leviers d'intervention possibles pour agir sur le foncier, et les lignes sont les différentes thématiques en lien plus ou moins direct avec la question foncière ou la gestion de l'espace. La grille d'analyse (A) est accompagnée d'un tableau qui permet de détailler les cases cochées de la grille (extraits bruts des textes ou reformulations partielles).

Cette première grille d'analyse (A) du discours foncier des cadres normatifs est complétée à 50% (36 mesures sur les 72 potentielles). Si ce premier constat semble difficile à interpréter, on constate toutefois que certains leviers (colonnes) ou certains thèmes (lignes) sont plus sollicités que d'autres.

En revanche, les deux cadres normatifs ne proposent peu – voire pas – de mesures liées aux leviers « participation », « solidarité territoriale » et « transport-urbanisme ». Ces leviers sont très faiblement actionnés par leur discours foncier, de même que le thème de la ségrégation socio-spatiale n'est pas mis en lien avec un levier précis d'intervention foncière : il reste encore dans le champ des discours politiques et n'est pas – ou faiblement – entré dans celui de l'opérationnel.

Le discours normatif alpin sur le foncier se caractérise :

Par des leviers d'intervention privilégiés :

- ✓ La **préservation**, un mot d'ordre bien intégré au discours.
- ✓ La **polarisation urbaine**, pour structurer et hiérarchiser les territoires, surtout le long du Sillon alpin.
- ✓ La **gouvernance**, montre la nécessité de coordonner les multiples acteurs de la question foncière, à différentes échelles territoriales (privilégiant celle de l'intercommunalité ou du bassin de vie).
- ✓ La **densification**, un mot d'ordre pour rationaliser l'utilisation de foncier et économiser le foncier naturel et agricole.

Par des thématiques d'action identifiées :

- ✓ Le **paysage** et le **cadre de vie** sont deux dimensions assez larges qui permettent de mobiliser potentiellement presque tous les leviers d'intervention sur le foncier.
- ✓ L'**étalement de l'urbanisation**, en ville comme en station de montagne, est un phénomène à rationaliser par une maîtrise accrue du foncier.
- ✓ L'**agriculture**, sa préservation et son rôle dans la structuration de l'espace montre la nécessité d'intégrer cet enjeu aux questions de développement urbain et métropolitain.



### Grille d'Analyse (A)

#### « Cadres normatifs (DTA Alpes du Nord et Convention alpine) et foncier »

Leviers Thèmes	A. Préservation	B. Choix d'urbanisation	C. Polarisation urbaine	D. Participation	E. Solidarité territoriale	F. Gouvernance	G. Prospective	H. Densification	I. Transport- Urbanisme
1. Atteintes aux ressources naturelles	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>		
2. Risques naturels	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
3. Mitage			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
4. Paysage - Cadre de vie	<input checked="" type="checkbox"/>								
5. Etalement (ville et station)	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
6. Ségrégation socio-spatiale								<input checked="" type="checkbox"/>	
7. Logement					<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
8. Agriculture	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>						

Figure10. Grille d'analyse (A) "Cadres normatifs et foncier", N. Moyon 2010

Détail de la Grille d'analyse (A)  
« Ce que la DTA des Alpes du Nord et la Convention alpine formulent  
pour agir sur le foncier »

**Levier A. Préservation**

Thème 1. Limiter le développement de l'urbanisation en fonction des capacités d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Thème 2. La préservation de l'urbanisation à l'égard du risque d'inondation revêt une importance stratégique vis-à-vis de l'adaptation du territoire aux effets du changement climatique.

Thème 4. Pour l'ensemble des espaces urbanisés ou non, les documents d'urbanisme protégeront la qualité et les conditions d'observation des paysages (préservation des points et cônes de vue significatifs).

Thème 5. Limiter l'extension de l'urbanisation en front de lac.

Thème 8. Le principe général de préservation de terres agricoles en vallée devra être respecté.

**Levier B. Choix d'urbanisation**

Thème 1. Réduire les atteintes d'ordre quantitatif et qualitatif causées aux sols, notamment en limitant l'imperméabilisation des sols.

Thème 2. Aucun permis de construire ne doit être accordé dans les zones instables.

Thème 4. Privilégier des modes de réalisation de logement qui permettent de contribuer à la qualité des paysages (qualité architecturale).

Thème 8. Les pôles complémentaires sont dans les vallées fragilisées par une urbanisation en continu le long des infrastructures de transport notamment, qui menace les espaces agricoles et ruraux.

**Levier C. Polarisation urbaine**

Thème 1. Les espaces de nature jugés ordinaires (cours d'eau, des zones humides, des espaces boisés, des espaces non bâtis de fond de vallée) assurent des fonctions de continuités naturelles et de mise en communication avec d'autres espaces.

Thème 3. Les pôles locaux doivent être confortés afin de jouer un rôle de polarisation du développement par rapport aux autres villages, et constituer une alternative à la dispersion urbaine.

Thème 4. Pour enrayer la déstructuration des territoires et les atteintes aux milieux naturels et au paysage, la croissance sera organisée de façon polarisée.

Thème 5. Les pôles complémentaires s'appuient souvent sur plusieurs entités urbaines distinctes dont il convient de maîtriser la croissance afin d'éviter le développement d'un continuum urbain.

Thème 8. Les coupures d'urbanisation contribuent à conforter les terres agricoles et massifs boisés, et à maintenir les continuités biologiques.

**Levier D. Participation**

Thème 4. Agir dans un cadre concerté en conciliant les objectifs de préservation des espaces naturels et les mesures de développement touristique, dans une optique de « développement durable ».

Thème 8. Agir dans un cadre concerté et associer les acteurs représentatifs des différentes dimensions de la gestion des espaces : collectivités, aménageurs, gestionnaires touristiques, exploitants agricoles et forestiers, administrations, gestionnaires d'espaces protégés, associations.

**Levier E. Solidarité territoriale**

Thème 4. Les collectivités ont un intérêt à adopter des stratégies communes autour des problématiques qui les préoccupent, dont la préservation des paysages, des sites naturels, par la gestion de manière contractuelle d'un patrimoine naturel, rural et culturel...

Thème 7. Outre l'exigence de solidarité, le droit au logement est aussi un enjeu, d'aménagement du territoire et de développement durable d'une part et, d'autre part, de développement économique.

Thème 8. Des structures de coopération entre espaces urbains et milieux ruraux sont nécessaires et doivent se développer autour de projets communs appuyés sur la complémentarité de ces espaces, en matière de valorisation agricole notamment.

### **Levier F. Gouvernance**

Thème 2. Dans les Chartes des parcs naturels régionaux et nationaux au cœur d'un projet de territoire, l'ambition d'un développement durable pourrait être renforcée en minimisant les risques.

Thème 3. Cette échelle plus large de l'intercommunalité vise à limiter le "grignotage" des espaces naturels sensibles par la réalisation d'une succession de projets ponctuels.

Thème 4. La gestion de l'espace et la maîtrise foncière par l'accompagnement des actions entreprises par les EPFL, en articulation avec celle des SAFER sur les espaces agricoles, et celles du conservatoire du Littoral ou des conservatoires des espaces naturels.

Thème 5. Effectuer un arbitrage fort entre la part et le type de développement à orienter dans les villes et la part à orienter en périphérie.

Thème 7. Les politiques locales de l'habitat et du foncier sont très étroitement liées, elles ne pourront être mises en œuvre que grâce à une forte mobilisation et une coopération de tous les acteurs de l'aménagement et du logement.

### **Levier G. Prospective**

Thème 1. Favoriser une vision prospective et concertée de la valorisation de ces espaces naturels qui sont espaces de projets, eux aussi.

Thème 4. Les Parcs doivent conforter leur caractère exemplaire et innovant en matière de développement durable et gérer la pression urbaine en évitant qu'elle ne banalise leurs paysages.

Thème 7. Atteindre les objectifs fixés pour le logement nécessite une politique foncière anticipative conciliant le double impératif de gestion de l'espace et de régulation des tensions.

Thème 8. La vocation agricole de certains secteurs doit être affichée dans les documents de planification.

### **Levier H. Densification**

Thème 1.2. Pour limiter les impacts des domaines skiables sur les espaces naturels et les paysages, les restructurations de ces domaines se feront à l'intérieur de l'enveloppe existante du domaine skiable : elles devront contribuer à améliorer la qualité de l'offre et la sécurité, sans incidence notable sur les milieux naturels, les paysages et la ressource en eau.

Thèmes 3.4.5. Concernant les paysages, la maîtrise et la réduction des impacts de l'urbanisation et des équipements de toutes natures supposent le renforcement des bourgs-centres plutôt que l'extension urbaine et périurbaine, et l'inscription des installations nouvelles dans les périmètres déjà urbanisés.

Thème 6. Dans les pôles urbains majeurs, l'objectif de constructions de logements susceptibles de répondre aux nouveaux besoins doit être atteint, il comportera 25% de logements sociaux au moins.

Thème 7. Privilégier des modes de réalisation de logement qui permettent d'économiser l'espace: formes d'habitat économe d'espace, renouvellement urbain dans les agglomérations.

### **Levier I. Transport-Urbanisme**

Thème 3. En dehors des parties agglomérées des pôles urbains majeurs et complémentaires, les créations de nouveaux diffuseurs ne sont pas autorisées par l'Etat sauf exception.

Thème 5. Les extensions urbaines qui s'avèreraient nécessaires doivent se réaliser autour de l'offre de transports collectifs existante ou à développer.

Figure11. Détail de la grille d'analyse (A), N. Moyon 2010

# Partie III. Trois territoires alpins en quête de maîtrise foncière

La commune de Chamonix, le plateau du Vercors et le massif de Belledonne donnent à voir et à comprendre leur « quête de maîtrise » de la problématique foncière. Quels objectifs sont poursuivis, quels outils sont utilisés, quelles compétences sont mobilisées, auprès de qui, et quels leviers d'intervention sont actionnés, quelles thématiques sont mises à contribution, etc. Tout l'enjeu a été d'identifier quel était le « problème foncier » que chaque territoire formule, et surtout comment les acteurs locaux ont travaillé à essayer de le résoudre localement (et continuent de le faire). Il s'agit bien de voir ce que l'on peut en retirer plus globalement afin de diffuser ces pratiques intéressantes (et non exhaustives !) en matière de politique volontariste du foncier.

## 1. Une ingénierie au service d'une politique foncière à Chamonix

### 1.1. Une politique foncière volontariste et interventionniste tournée vers l'habitat permanent

Aujourd'hui, Chamonix se recompose d'une manière inédite sous l'influence de la métropolisation de grands centres urbains ; elle devient l'épicentre d'une dynamique de redistribution de la population et produit à son tour ses propres espaces périurbains. Désormais, Chamonix la ville-station est une banlieue lointaine de Londres ou de Genève, elle loge ses salariés dans l'ensemble de la vallée de l'Arve à défaut de pouvoir les accueillir sur son propre territoire, et c'est ainsi que la population chamoniarde est devenue déclinante et vieillissante (départ des jeunes ménages qui ne peuvent se loger sur place, et arrivée de résidents secondaires dont beaucoup de retraités)<sup>1</sup>.

Dès 1996 avec la réflexion autour de la ZAC de la Frasse, les élus chamoniards prennent conscience du problème. De fait, l'éviction d'une partie de la population locale ou autochtone a permis une mobilisation des élus et des habitants autour de cette question du logement permanent à Chamonix.

Propriétaire foncier important, la commune sous l'impulsion des élus engage le recensement de son patrimoine (terrains, bâtiments, salles) dans la perspective d'une gestion plus stratégique. Dès 2009, des groupes de travail réfléchissent à l'affectation future de chaque bien pour éviter une gestion au coup par coup, tout cela s'articulant à la révision du PLU.

*Située à 1000 m d'altitude dans la haute-vallée de l'Arve (74), Chamonix est emblématique des territoires touristiques de haute-montagne. Avec ses 10 000 habitants à l'année, Chamonix doit accueillir jusqu'à 100 000 personnes en été et 60 000 en hiver, dans une vallée très étroite (de 500 m à 1,5 km de largeur) s'étirant sur 17 km des Houches à Vallorcine. Par ailleurs, le territoire est très contraint par les risques naturels (avalanches et inondations) ce qui restreint d'autant les possibilités de constructions. Enfin, la Haute-Savoie est un département où la pression foncière est l'une des plus élevée de France, et il reste le plus cher à l'échelle régionale : Chamonix n'échappe pas à cette règle.*

*« La rareté et la cherté du foncier chamoniard s'est accompagnée d'une prise de conscience partagée par les élus et les habitants ».*

*Entretien n°1, Chamonix*

<sup>1</sup> Se référer aux travaux suivants (réf. complètes dans la bibliographie en ligne)

DUVILLARD S., SGARD A., ZIOTTI C., *Les territoires touristiques de montagne bousculés par la pression foncière : le poids des politiques publiques dans les trajectoires territoriales*  
MARCELPOIL E. (coord.), *Nouvelles pratiques touristiques en zone de montagne : vers un renouvellement des pratiques de gestion foncière ?*

*C'est la formulation d'un problème collectif d'intérêt général – et non l'agrégation de problèmes particuliers – qui a permis d'enclencher un politique foncière volontariste à Chamonix. A. Berthier*

## **1.2. Des opérations pour le logement permanent qui se multiplient**

A partir de 1996, l'opération de la ZAC de La Frasse marque le début d'une politique foncière chamoniarde, volontariste et interventionniste en faveur de l'habitat permanent (quelques programmes avec des clauses assez légères et sans sanction ont été menés auparavant). Pour la ZAC de La Frasse, la commune achète les terrains pour compléter le tènement, effectue le remembrement puis commercialise 32 lots à bâtir : ces lots sont « contraints » par le cahier des charges de la ZAC qui prévoit un **droit de priorité de la commune en cas de revente**. Lors d'une revente et malgré les efforts de sensibilisation entrepris par la commune, les propriétaires se tournent vers le plus offrant ; la commune engage alors une procédure mais est déboutée par le tribunal administratif puis par la Cour de cassation qui estime qu'il y a eu un détournement du droit de préemption pour motifs anti-spéculatifs. Aujourd'hui, ces biens et leur objet « résidence permanente » sont inscrits au PLU en droit de préemption renforcé. En somme, dix ans après, on constate seulement trois ou quatre cas de revente et dans certains cas une transformation en résidence secondaire, ce qui reste concluant sur un total de trente-deux lots.

Dès le début des années 2000, l'idée du programme « le Clos Napoléon » aux Bossons, va rompre avec les opérations antérieures puisque des compétences externes vont être sollicitées pour renforcer les clauses de revente. Prenant le contre-pied des mésaventures de La Frasse, le Clos Napoléon est « une opération lourde et difficile »<sup>2</sup> et marque ainsi l'affirmation de la politique foncière de Chamonix pour offrir à sa population des logements à des prix inférieurs à ceux du marché. En 2005, la mise en œuvre est effective ; le montage du programme technique et surtout des clauses juridiques de la ZAC vont concerner douze lots à bâtir en accession à la propriété. Cinq ans plus tard, la dernière vente a lieu.

*Ces conditions de revente, inscrites dans l'acte de vente, constituent des limitations explicites du droit de propriété assorties de clauses anti-spéculatives.*

Aujourd'hui, la politique foncière de Chamonix prend de l'envergure. Le projet « Les Tissières » (aux Bossons), prévoit la réalisation de 80 à 100 logements (lots individuels et collectifs) à l'horizon 2012 : des maîtres d'œuvres externes sont sollicités sous l'égide d'un comité de pilotage pour cette opération trop lourde pour être menée en interne<sup>3</sup>. Neuf logements au foyer de jeunes travailleurs des Pèlerins seront également livrés courant 2011. D'autre part, un travail de longue haleine a mobilisé la commune autour du centre Jean Franco en centre ville (un grand terrain et un bâtiment propriétés de l'Etat). Après deux ans de négociation pour l'acquisition du bien et la négociation du prix, assortie d'un contentieux avec une association locale, l'Etat a décidé de vendre à la commune dans le cadre des dispositions de la circulaire Borloo : 75% de logements sociaux seront donc réalisés sous 5 ans. Enfin, la commune agit également sur la maîtrise du coût du foncier en acquérant des terrains de RFF ou de la SNCF<sup>4</sup> pour les revendre « à un prix défiant toute concurrence »<sup>5</sup> à l'opérateur d'habitat social ICF.

<sup>2</sup> Entretien n°1, Chamonix

<sup>3</sup> La création d'une SEM (société d'économie mixte) a finalement été votée par le Conseil municipal de novembre 2010, comme alternative à un promoteur. L'idée s'inspire d'une expérience menée dans le Beaufortain où une SEM aurait été créée pour ce type d'opération.

<sup>4</sup> Deux établissements publics (EPIC) qui sont dans l'obligation de faire appliquer un droit de priorité aux collectivités territoriales, tout comme l'Etat, sur la cession de biens fonciers ou immobiliers.

### 1.3. Une technicité juridique qui s'affine : vers un infléchissement du droit de propriété

Chamonix a choisi de développer la technicité juridique des opérations d'habitat permanent pour réaliser son objectif : garantir la destination et un prix encadré lors de la revente du logement, c'est-à-dire faire en sorte que la plus-value revienne à la commune et que le bien ne change pas d'usage à sa revente. Si la revente s'effectue au-delà d'un certain prix, les vendeurs doivent rembourser à la commune la différence en raison de l'effort financier consenti en amont par cette dernière.

Pour le Clos Napoléon, il s'agit bien « d'encadrer la revente » : **aux clauses anti-spéculatives s'ajoutent des clauses d'affectation du bien sur une durée de vingt ans** (au début il a même été question de trente ans) : une durée déjà assez longue selon le notaire qui a piloté le montage juridique. Bien sur, la revente n'est pas interdite mais les acheteurs savent qu'ils devront revendre leur bien, sans réaliser de plus-value, à des personnes répondant aux critères définis par la commune et qui s'engageront à leur tour à respecter les mêmes termes du contrat.

*« L'ensemble de ces clauses juridiques a fait l'objet d'un exposé préalable au programme communal afin de préciser les motifs de cet « interventionnisme » (déclin démographique, fermeture de classes,...) justifiant l'objectif du maintien de la population permanente sur le territoire dans sa dimension d'intérêt général ».*

*Entretien n°2, Chamonix*

Bien que le bon sens semble donner raison à cette stratégie foncière, l'expérience judiciaire pour l'opération de La Frasse rappelle qu'**en France, le droit de propriété est sacré**. Ainsi, « dans la mesure où le droit de disposer du terrain (le vendre ou le donner) est le critère de la pleine propriété, il est logique de considérer que toute restriction apportée à la liberté de la mutation, constitue une réduction des droits du propriétaire »<sup>6</sup>. Mais il semble que le droit reconsidère ses positions et qu'une jurisprudence en la matière vienne récemment encourager les politiques foncières volontaristes et interventionnistes des communes. L'article d'Hugues Périnet-Marquet relate avec une précision juridique cette évolution tout à fait inédite qui décrit bien la situation chamoniarde<sup>7</sup>:

*« Le droit de propriété que se fait consentir une commune venderesse de pouvoir racheter un terrain à son prix de vente pendant vingt ans n'est pas une atteinte au droit de propriété. L'arrêt rendu le 23 septembre 2009 est important car, pour la première fois, se trouvaient soumises à la Cour de cassation les modalités de création d'un marché de l'acquisition protégé.*

*Une commune avait vendu un terrain à un prix relativement modique. Mais, sous l'intitulé "pacte de préférence", il était prévu dans l'acte qu'avant toute revente à un tiers, le rachat du terrain devait, pendant vingt ans, être proposé à la commune, au prix de l'acquisition initiale réactualisé.[...]Or, trois ans après avoir acheté, les acquéreurs signent un compromis de vente de leur terrain à un prix trois fois supérieur à celui d'acquisition. La commune voulant exercer son droit de préférence, les acquéreurs tentent de faire annuler la clause [...].*

*En l'espèce, l'important n'était pas tant la priorité offerte à la commune que le blocage du prix de revente, qui pouvait apparaître comme une évidente limitation du droit de disposer au prix du marché. Pourtant, l'atteinte au droit de disposer, flagrante, est validée tant par les juges du fond que par la Cour de cassation qui considère qu'outre la libre acceptation de la stipulation, celle-ci avait pour but d'empêcher la spéculation sur le bien dans un contexte marqué par la rareté de l'offre et le décrochage des possibilités financières de la plupart des ménages par rapport à l'envolée des prix de l'immobilier et que l'acquéreur avait bénéficié, en contrepartie de son acceptation, de la possibilité d'accéder à un marché protégé de la spéculation immobilière. [...] En effet, l'effort fait par la commune en vendant le terrain à un prix sans rapport avec celui du marché méritait d'être encouragé et protégé. » H. Périnet-Marquet*

<sup>5</sup> Entretien n°1, Chamonix

<sup>6</sup> COMBY Joseph, *Superposition des droits sur le sol. Les mille-feuilles du foncier*, Etudes Foncières, n°143, janvier-février 2010, p.24

<sup>7</sup> PERINET-MARQUET Hugues. In *La Semaine Juridique, édition notariale et immobilière*, n°21, 28 mai 2010, pp.18-19. Article disponible sur : [http://anil.bibli.fr/opac/doc\\_num.php?explnum\\_id=5604](http://anil.bibli.fr/opac/doc_num.php?explnum_id=5604) (consulté le 13/07/10)

La question des critères de sélection des futurs propriétaires reste entière et cet aspect n'échappe pas à Hugues Périnet-Marquet : « comment sont déterminés les bénéficiaires des prix préférentiels ? Y'a-t-il une véritable publicité ? [...]Quels que soient les bons sentiments qui président à cette technique, elle n'en conduit pas moins une personne publique à consentir un avantage financier plus ou moins immédiat à certaines personnes privées dont le choix est fait sans transparence »<sup>8</sup>.

Pour le Clos Napoléon, un groupe de travail a permis de définir quatre principaux critères :

- ✓ la **composition familiale** : avoir un ou plusieurs enfants scolarisés dans la commune,
- ✓ un **revenu-plafond** fixé à 54 000 €/an/ménage (soit 4 500 €/mois/ménage en moyenne),
- ✓ l'**âge** : ≤ 90 ans d'âges cumulés pour un couple, ou ≤ 45 ans pour une famille monoparentale,
- ✓ l'**activité professionnelle** : dix ans d'activité sur la commune.

Le jury d'attribution des lots a fini par solliciter les compétences d'un huissier afin de réaliser un tirage au sort pour départager les 22 candidats restants pour les 12 lots disponibles.

Le but est d'arriver à définir des critères qui soient « recevables » d'un point de vue juridique, d'où la nécessité de s'entourer – par exemple – d'un notaire<sup>9</sup>.

*Chaque territoire doit réfléchir à ses propres critères en fonction de ses spécificités locales, pour atteindre les objectifs de la politique foncière municipale.*

#### 1.4. Entre bricolage et ingéniosité

La démarche de la commune de Chamonix est guidée par le souci d'améliorer et de peaufiner un dispositif, une technicité juridique. Ainsi, les écueils rencontrés pour la ZAC de La Frasse ont tenté d'être corrigés pour le Clos Napoléon, et il en sera probablement de même pour Les Tissières. Aujourd'hui, la jurisprudence émergente sera peut-être renforcée par des dispositions prises par le législateur car le risque juridique pour une collectivité qui tenterait l'aventure reste présent<sup>10</sup>.

La politique foncière de Chamonix mobilise différents outils de maîtrise du foncier afin de « varier les procédures »<sup>11</sup> le plus possible. A raison d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) reçue par jour (300-400/an en moyenne, sauf en 2009 avec la chute du nombre de transactions), le service foncier privilégie comme ailleurs les procédures à l'amiable : en moyenne, le droit de préemption urbain est utilisé 1 fois/an. Cependant, la définition d'emplacements réservés au PLU (disposition du Code de l'urbanisme) est peut-être la mesure phare de la commune : beaucoup d'emplacements réservés « logement » quadrillent le PLU, du centre-ville de Chamonix jusqu'à Argentière notamment.

Mais encore faut-il être capable de mobiliser des compétences externes coûteuses tels que notaire, avocat, juriste, ou encore géomètre et bureau d'étude... et seules les collectivités suffisamment « riches » le peuvent.

*« Les outils, on les a mais il faut savoir bien les utiliser pour ce pourquoi ils sont faits, et après, on peut arriver à les adapter à certaines mesures pour répondre à nos besoins, par exemple en matière de logement permanent ».*

*Entretien n°1, Chamonix*

<sup>8</sup> PERINET-MARQUET Hugues, *op. cit.*

<sup>9</sup> Le notaire en question est intervenu à Chamonix mais aussi à Courchevel et ailleurs.

<sup>10</sup> Entretien n°1 et 2, Chamonix

<sup>11</sup> Entretien n°1, Chamonix

C'est une certaine forme d'ingéniosité dont font preuve ceux qui réalisent la politique foncière chamoniarde. Et cette forme de bricolage foncier intéresse d'autres municipalités qui n'hésitent pas à contacter les services chamoniards pour obtenir des détails sur le montage de la ZAC, les critères, etc. Même si les services de la ville se défendent d'être innovants, et encore moins d'être exemplaires, leurs démarches et leur manière de se saisir des outils existants est proche de ce que l'on qualifierait couramment de « bricolage ».

*La figure de l'acteur-bricoleur de Louis Allie montre notamment « comment et pourquoi l'acteur au cœur des processus d'aménagement, de gestion et de planification agit et pense à la manière d'un bricoleur qui bricole ».*

**Pourtant, il est vrai que Chamonix n'a rien inventé** bien que ses opérations semblent quasi-inédites en territoire de montagne. Ailleurs, ou plutôt hors de vallées touristiques alpines, des démarches similaires (dans la technique) sont observables partout ou presque, par exemple lorsque l'on fait un OPH<sup>12</sup>. Pour ces logements, des critères d'attribution et des clauses anti-spéculatives existent afin qu'en cas de revente avec plus-value, l'office public puisse récupérer les subventions injectées dans l'opération.

Cependant, l'échelle d'action restreinte au périmètre communal est une limite forte posée à la cohérence de la politique foncière chamoniarde. La coopération intercommunale ne semble pas aller de soi et Chamonix a fait le choix d'une intercommunalité « de proximité » (4 communes voisines de Chamonix sont regroupées par la Communauté de communes de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc, au sein même du Syndicat mixte du Mont-Blanc qui en rassemble 14 au total). Les pistes suivantes permettent de comprendre les obstacles qui se posent à l'intercommunalité :

- un territoire « globalement riche » qui n'a pas besoin d'une intercommunalité pour « bien fonctionner »,
- un territoire dans lequel il est difficile de créer des solidarités entre plaine et stations, bien que les handicaps et les intérêts soient partagés sur de nombreux sujets,
- entre stations elles-mêmes, la situation de concurrence demeure.

Au rang des compétences déléguées à la Communauté de communes de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc, on retrouve toutefois les grands enjeux territoriaux de cette vallée, dont : l'aménagement de l'espace, l'élaboration et la révision d'un SCOT, l'élaboration et la révision des schémas de secteurs, la mise en œuvre d'une démarche d'harmonisation des PLU et d'une zone d'aménagement à vocation communautaire, l'élaboration d'un plan local d'habitat intercommunal, et la mise en cohérence d'une politique foncière en faveur de logements sociaux locatifs conventionnés.

**Ce qui est spécifique à Chamonix ce n'est peut-être pas tant la thématique du maintien des populations locales, mais plutôt le retard dans la prise de conscience ou la mise en œuvre de solutions répandues ailleurs** (par exemple, 279 OPH en France en 2007).

Toutefois, **si la technique existe déjà, Chamonix a eu l'intelligence de l'adapter** pour la mettre au service de l'objectif visé par sa propre politique foncière locale : l'habitat permanent.

<sup>12</sup> OPH : Office Public de l'Habitat, nouveau et unique statut qui regroupe les OPAC et OPHLM depuis le 1er février 2007. Plus d'informations sur le site de la fédération nationale : <http://www.offices-hlm.org/>

## 2. La « participation-formation » dans le massif du Vercors

### 2.1. De la prise de conscience à l'action

Du point de vue foncier, l'hétérogénéité du massif du Vercors doit être soulignée : globalement, une moitié nord du massif est soumise au phénomène de périurbanisation de la région urbaine grenobloise, voire lyonnaise, tandis qu'une moitié sud est plutôt menacée de déclin<sup>13</sup>. Ces deux tendances sont à l'image d'une des distinctions que l'on peut parfois faire entre les Alpes du Nord et les Alpes du Sud. La partie nord du Vercors retient ici notre attention, territoire où certaines communes craignent « de devenir des cités-dortoirs d'un nouveau genre, banlieues de luxe pour cadre des hautes technologies du sillon alpin »<sup>14</sup>, et où l'artificialisation des sols menace de manière irréversible l'agriculture, les paysages typiques des piémonts et du plateau, et donc à terme le potentiel touristique de ce territoire.

*Le Vercors est le plus grand massif des Préalpes du Nord (environ 135 000 ha). Loin d'être un territoire homogène, le Parc naturel régional du Vercors (PNRV) distingue huit secteurs confrontés à des enjeux territoriaux parfois très différents, et regroupe 95 communes dont 62 classées « Parc ». La DTA des Alpes du Nord différencie une partie exposée à la forte pression urbaine (secteur « Piémont Nord » isérois), et une autre soumise à une pression émergente sur le plateau (secteur « Quatre-Montagnes »).*

En outre, l'hypothèse de transformation du plateau en « banlieue de luxe pour cadres » est corroborée par plusieurs chiffres : depuis 1999, sur 153 logements construits par an en moyenne sur le canton, 58 % des demandeurs de permis de construire viennent de l'extérieur du plateau, à un prix de vente au mètre carré en hausse de 58 % pour les maisons individuelles (depuis 2000)<sup>15</sup>, mais qui demeure plus attractif que dans la plaine.

La croissance démographique fulgurante au sein de la Communauté de communes du massif du Vercors (CCMV)<sup>16</sup> a été trois fois supérieure à celle de l'agglomération grenobloise ces quinze dernières années. Il s'agit d'une population estimée à 11 600 hab., plutôt jeune (28% de moins de 20 ans) mais vieillissante<sup>17</sup>, avec des communes comme Méaudre ou Lans-en-Vercors où la population a augmenté respectivement de 30 et 50%<sup>18</sup>. Les constructions induites ont dessiné progressivement un chapelet de maisons le long des voies de communications, et la part des résidences secondaires dans l'ensemble des logements s'élevait à 59,2% sur le canton de Villard-de-Lans en 2006<sup>19</sup>.

*L'arrivée de néo-ruraux sur le plateau du Vercors s'est assortie d'un accroissement des conflits d'usage avec les exploitants agricoles pour qui l'enclavement progressif du siège d'exploitation met en péril la pérennité de l'activité agricole tout entière.*

Peu à peu, les élus ont pris conscience des dangers d'une urbanisation non maîtrisée. Ainsi, la gestion du foncier et de l'urbanisme figure à la première place des enjeux répertoriés par la nouvelle Charte du Parc 2008-2020. Les communes signataires s'engagent « à économiser l'espace, à préserver le

<sup>13</sup> Secteur Gervanne et Diois. Dans une étude réalisée à la demande du PNRV par la sociologue Josette Debroux, il est évoqué l'apparition d'un « quart-monde » dans ses secteurs sud du Vercors : *Les nouveaux venus du canton de Châtillon-en-Diois ou la rencontre entre un territoire et des histoires individuelles*, In HANUS, *Regards croisés sur l'agriculture en Vercors*, Éd. Parc naturel régional du Vercors, coll. « Études et chroniques », Lans-en-Vercors, 2003, pp. 240-254

<sup>14</sup> DUVILLARD S., SGARD A., ZIOTTI C., *op. cit.*, p.2

<sup>15</sup> CCMV, *Charte de développement, document de référence, op. cit.*

<sup>16</sup> La CCMV regroupe les sept communes suivantes : Autrans, Corrençon-en-Vercors, Engins, Lans-en-Vercors, Méaudre, Saint-Nizier-du-Moucherotte, Villard-de-Lans.

<sup>17</sup> CCMV, *Charte de développement, document de référence*, mai 2007, 57p., p.14. Population en 2005.

<sup>18</sup> BERTHIER I., *Massif du Vercors, une contrainte librement ressentie*, Diagonal, n°181, juin 2010, pp : 54-56

<sup>19</sup> Source : INSEE-RP. Disponible sur : [www.observatoire-montagnes.org](http://www.observatoire-montagnes.org) (consulté le 23/08/10)

foncier agricole et à densifier les zones déjà urbanisées ou urbanisables dans le cadre des documents d'urbanisme ». Toutefois, c'est dans le passage à l'acte que le Vercors se distingue et retient l'attention.

## 2.2. La Charte de développement de la CCMV

Tout d'abord, une charte paysagère élaborée au sein du PNR va permettre de poser les premières pièces de la future Charte de développement, coordonnée par la conseillère de la commission paysage de la CCMV, Michèle Prax, et le chargé de mission paysage-urbanisme du PNR, Guy Chatain. Les trois dimensions suivantes pour appréhender cet enjeu du foncier ont ensuite nourri le projet de Charte de développement porté par la communauté de communes du massif du Vercors<sup>20</sup> :

### Étapes et objectifs sur le Vercors

2004 : Diagnostic territorial agricole

2008-2020 : nouvelle Charte du PNRV

- Contribuer à la définition et la mise en œuvre des stratégies et documents d'urbanisme : Chartes paysagères, Chartes de développement à l'échelle intercommunale.

- Assurer une observation de l'évolution du foncier et de la construction pour développer une approche prospective.

- **avoir une vision claire et simple du foncier** (mais pas simpliste car les enjeux n'en sont pas moins énormes : enjeux financiers et de pouvoir) qui puisse se traduire dans un document de synthèse. Le manque de formation des élus est l'obstacle majeur de ce type de démarche (des guides sur le foncier agricole, le foncier urbain, etc. ne répondent pas à ce besoin de formation).
- **avoir du courage politique** pour mener à son terme : une démarche volontariste en matière de foncier. Jusqu'à présent, les enjeux sont tels que l'intérêt général s'oppose systématiquement aux intérêts particuliers. Le manque de vision à long terme, de projet de territoire est rattrapé par les visions « court-termistes » des acteurs locaux.
- **se comporter en aménageur** pour qu'un projet de territoire soit élaboré en amont de la réglementation. C'est un problème lié au processus lui-même qu'il faudrait inverser : un projet de territoire permettrait alors de fixer un cadre aux futurs projets d'aménagement, tout cela en amont de la décision finale de l'élu. C'est le projet de territoire qui refaçonne l'élu en aménageur.

### 2.2.1. Une démarche alternative au SCOT

Dès 2005, les réflexions sont lancées pour une charte de développement durable du territoire de la CCMV. Accompagnée par le Parc, le département de l'Isère et le contrat de développement Rhône-Alpes du Royans-Vercors, la CCMV sollicite un bureau d'études. En septembre 2006 émergent les orientations de développement à moyen terme (dix ans), validées en conseil communautaire le 6 novembre 2006 : ce « Vercors à l'horizon 2015 » se construit donc à **l'échelon intercommunal**.

L'adoption d'un Plan d'actions le 4 mai 2007 décline alors les actions opérationnelles et leur mise en œuvre (objectifs, résultats attendus, maître d'ouvrage, partenaires, maîtres d'œuvre, contenu, méthodologie et mesures d'accompagnement) selon cinq orientations thématiques dont deux transversales : l'habitat, le tourisme, l'emploi, le paysage et les réseaux.

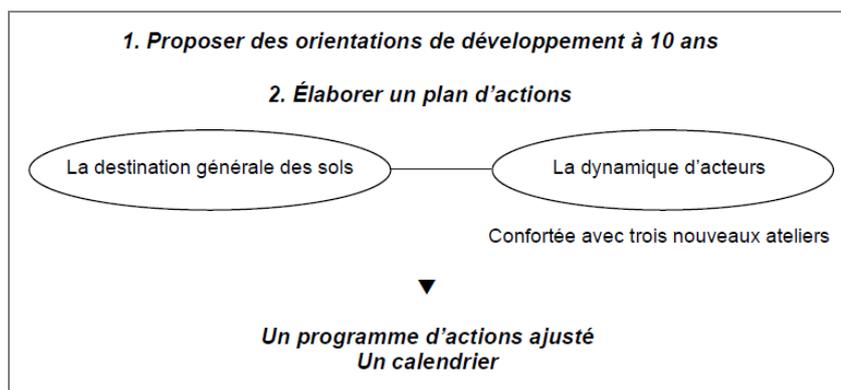
25 fiches-actions guident la mise en œuvre de la Charte de développement.

La démarche de la CCMV est donc finalement assez proche de celle d'un SCOT : l'élaboration a été relativement longue, concertée mais beaucoup moins lourde que celle d'un véritable SCOT, et aussi beaucoup moins coûteuse. Peut-être même au-delà d'un SCOT, cette Charte de développement intercommunale s'oriente vers ce que pourrait être à terme **un PLU-intercommunal**.

<sup>20</sup> Entretien n°4, PNR Vercors

Comme le souligne Guy Chatain, « jusqu'alors, l'harmonisation se limitait aux prescriptions architecturales figurants dans l'article 11 de leur POS ou PLU. La Charte de développement ne devant pas être l'œuvre de la communauté de communes mais de toutes les municipalités, cette méthode permet de les associer directement »<sup>21</sup>. Le schéma ci-dessous récapitule la démarche entreprise à travers cette Charte de développement<sup>22</sup>.

Figure 7. Démarche de la Charte de développement de la CCMV, 2007



« Une vision du territoire qui dépasse les limites communales dans une approche identitaire fondée à la fois sur la géographie, l'histoire et les caractéristiques économiques, sociales et culturelles des Quatre Montagnes. Un développement maîtrisé et concerté s'impose pour maintenir un cadre naturel attractif et favoriser une économie locale diversifiée, capable de s'adapter aux évolutions de l'environnement. Ce document est le résultat d'un engagement unanime des élus de la Communauté de communes qui ont participé activement à son élaboration sous la conduite de Guy Charron, Vice-président à l'aménagement de l'espace ».

Jean Faure, président de la Communauté de communes du massif du Vercors

A la manière d'un SCOT, de grandes orientations ont été retenues, et celles concernant la thématique de l'habitat permettent de cerner la vision du foncier prônée par la Charte. Deux orientations sont ainsi retenues<sup>23</sup>:

### 1.1. Contenir l'urbanisation dans la limite des surfaces constructibles des documents d'urbanisme actuels

#### a) Localiser la construction selon les caractéristiques des communes

<b>Autrans</b>	Réduit son rythme annuel de construction à 8 logements/an (12 logements/an entre 1999-2005). Autrans conserve des possibilités de développement à long terme dans l'enveloppe foncière destinée à la construction (zones NA).
<b>Corrençon</b>	Maintient son rythme de construction à 4 logements/an. Corrençon reste en deçà de ses capacités afin de préserver des possibilités à long terme (zones NA).
<b>Engins</b>	Maintient le rythme de 1999-2005. La construction d'une vingtaine de logements d'ici 2015 mènera la commune au bout de ses capacités de construction et de renouvellement.
<b>Lans-en-Vercors</b>	Limite son rythme annuel de construction à 17 logements/an (27 logements/an entre 1999-2005). La commune assure néanmoins 19 % de la construction du plateau et mise sur la reconversion en habitat d'une partie du parc touristique désaffecté. Elle garde des possibilités d'optimiser sa capacité de construction.
<b>Méaudre</b>	Maintient son rythme de construction à 19 logements/an. Méaudre assure plus de 20 % de la construction du plateau et va au bout de ses capacités.
<b>Villard-de-Lans</b>	Qui concentre 45 % de la construction du plateau, réduit néanmoins considérablement son rythme de construction de 72 logements/an entre 1999-2005, à 52 logements/an jusqu'en 2015. La commune ne prévoit qu'une reconversion partielle de son parc touristique désaffecté en logement, lui préférant la réhabilitation en lits touristiques et la création de lits marchands.
<b>Saint-Nizier</b>	Limite sa construction à 7 logements/an, avec la possibilité de transformation d'immeubles touristiques. Le rythme est divisé par deux pour des raisons techniques et sociales : desserte et organisation des circulations, adduction en eau potable, gestion des équipements liés à la petite enfance, animation et vie communale...

<sup>21</sup> BERTHIER I., *Massif du Vercors, une contrainte librement ressentie, op.cit.*

<sup>22</sup> CCMV, *Charte de développement, document de référence, op. cit.*, p.12

<sup>23</sup> CCMV, *Charte de développement, document de référence, op. cit.*, p.40. Tableau réalisée à partir des données du document.

## 1.2 Optimiser la capacité de construction du plateau

### a) Programmer la construction

Cette orientation se décline suivant trois modalités :

- la diversification de la construction,
- la relance de la construction sociale,
- la production de nouvelles formes de logements (individuel et collectif). L'objectif visé est celui du maintien de la mixité sociale sur le territoire.

### b) Adopter une politique foncière

Identifier comme « un levier de développement primordial pour la CCMV », la maîtrise foncière doit permettre la mise en œuvre du scénario retenu. C'est une politique foncière à moyen et à long terme qui doit être impulsée selon trois axes :

- la réduction de la part du développement en secteur diffus pour lutter contre l'urbanisation linéaire,
- l'ajustement des densités de construction afin d'optimiser le foncier disponible,
- la régulation du coût du foncier par l'utilisation d'outils d'aménagement opérationnel (ZAC...) et l'intervention de l'établissement public foncier.

Document de cadrage mais aussi document de mise en œuvre, la Charte de développement, dans son Plan d'actions, va au-delà d'un SCOT. En matière de foncier, six fiches-actions (sur 25) déclinent la marche à suivre<sup>24</sup> et la volonté de formation, de mise en dialogue des acteurs est très présente. Par exemple dans la fiche-action 1, il s'agit d'organiser des formations sur le panel d'outils mobilisables pour une politique foncière, destinées aux élus et techniciens des mairies. Dans la fiche-action 3, aider directement les communes, ou encore dans la fiche-action 9, l'enjeu est de développer le dialogue territorial avec les habitants, permettant de réduire aussi les conflits fonciers.

### 2.2.2. Une Charte opposable

Bien sur, le déclassement de certaines parcelles a suscité quelques émois : « les menaces de contentieux n'ont pas manqué. Les discussions avec les propriétaires sont très longues ; les intérêts des agriculteurs et des propriétaires ne se recoupent pas puisque rares sont les propriétaires qui sont en même temps agriculteurs, rapporte Pierre Buisson, président de la communauté de communes, conseiller général et maire de Méaudre »<sup>25</sup>.

Afin de donner une force juridique à ce cadre de planification, le document devait donc être opposable, assurant le crédit de la CCMV face à l'Etat – validation de la Charte par le préfet –, mais aussi face à l'ensemble des élus et des concitoyens du territoire des Quatre-Montagnes. Alors que la révision de la Charte du Parc du Vercors était en cours, il a été décidé d'inscrire la Charte de développement de la CCMV ainsi que sa carte de destination des sols au sein de la future Charte du Parc 2008-2020, lui donnant automatiquement le caractère opposable qu'il lui manquait.

L'intégralité de la Charte de développement de la CCMV bénéficie de l'opposabilité de la Charte du Parc pendant la durée d'exécution de celle-ci, soit jusqu'en 2020. Cette démarche originale et volontariste initiée à l'échelle de l'intercommunalité va ainsi au-delà de l'affichage politique.

<sup>24</sup> C.f. Annexes.

<sup>25</sup> BERTHIER I., *Massif du Vercors, une contrainte librement ressentie, op.cit.*

*L'atout de la Charte de développement de la CCMV réside autant dans sa forme, relativement courte, lisible, chiffrée et cartographiée, que dans le fond adopté par les communes, par des orientations stratégiques, des mesures volontaristes et des fiches-actions pragmatiques.*

### 2.3. Sensibilisation, participation, formation !

Dès le début de la démarche entreprise pour l'élaboration de la Charte de développement de la CCMV, « il s'agissait de conduire les communes, par le recours à des jeux de rôles, à évaluer ensemble l'impact de l'urbanisation sur l'agriculture et le tourisme, et à coordonner leur politique » précise Guy Chatain<sup>26</sup>. Ces ateliers participatifs pour maîtriser la pression urbaine se sont appuyés sur l'utilisation du **logiciel Urbax** qui met en scène l'élaboration d'un PLU avec simulation des actions et conséquences sur les différents types d'acteurs mobilisés. Les projections ont été travaillées au cours de trois ateliers avec les élus, les institutionnels et les professionnels de l'aménagement : les décisions adoptées (limitation de l'urbanisation, déclassement de zones AU en zone A ou N) l'ont donc été à l'issue de ce processus participatif.

*Le projet innovant de la Communauté de communes du Vercors mobilise élus et habitants pour les faire travailler ensemble sur un pré-projet d'aménagement, dans le cadre d'ateliers participatifs.*

Poursuivant sur cette **démarche participative et intégrative des élus** dans l'élaboration du projet de territoire, le Plan d'actions énonce des **besoins de formation** à satisfaire. Les actions de formation sont récapitulées ci-dessous (fiche-action 1 à 8)<sup>27</sup>.

Plan d'actions CCMV : 3 mesures pour structurer la démarche de formation des acteurs locaux
11. Lancer un appel à candidatures pour organiser une formation à destination des élus et personnels des mairies sur les outils de maîtrise foncière
12. Organiser des journées d'échanges entre élus et opérateurs de l'aménagement et de la construction
13. Organiser des journées d'échanges sur la révision des P.L.U., sur l'élaboration des prescriptions particulières d'aménagement, sur la présentation d'opérations « pilotes »

Figure12. Démarche de formation des élus du Vercors, Plan d'actions CCMV 2007

Dans un autre territoire vertacomicozien, la Communauté des communes du Vercors<sup>28</sup> sur le canton de La Chapelle-en-Vercors, **un processus participatif a été engagé dans le cadre des opérations pilotes de la Charte paysagère**<sup>29</sup>. Sous forme d'ateliers, deux objectifs définis lors de l'élaboration de la Charte paysagère sont poursuivis : « Mieux maîtriser l'urbanisation future des villages et hameaux ainsi que l'intégration paysagère et architecturale des nouvelles constructions ». Une première tranche d'ateliers a été réalisée en 2008-2009, et une seconde tranche a été engagée sur les communes de St Agnan, de La Chapelle et de St Julien en 2010. Plus concrètement, ce sont des groupes d'une vingtaine de personnes, une moitié d'élus et une moitié d'habitants (dont beaucoup de porteurs de projet), qui ont été « formés en pratiquant » à partir de cas concrets, afin de faire des propositions à l'intercommunalité qui assurera ensuite la cohérence à l'échelle du canton.

<sup>26</sup> Entretien n°4, PNR Vercors

<sup>27</sup> CCMV, *Charte de développement, Plan d'actions, op. cit.*, p.45

<sup>28</sup> La Communauté des communes du Vercors regroupe cinq communes du même canton : La Chapelle-en-Vercors, St Agnan-en-Vercors, St Julien-en-Vercors, St Martin-en-Vercors et Vassieux-en-Vercors. Informations disponible sur : <http://www.vercors.net/>

<sup>29</sup> PNRV, *Bilan d'activité 2009*, mars 2010, 123p., p.29. Les opérations pilotes de Charte paysagère sont impulsées par le PNRV dans le cadre des objectifs définis par sa Charte 2008-2020.

Le Parc du Vercors est un acteur-clé incontournable de ce processus de dialogue, de la sensibilisation à la formation en passant par la participation : l'objectif de faire participer les acteurs, les partenaires et les habitants, est une dimension forte de son action. Il s'agit également de développer des méthodes participatives, tels que les jeux de rôles évoqués précédemment. De même, l'ouverture des Commissions du Parc et groupes de travail aux acteurs associatifs et socioprofessionnels peut servir à renouveler cette mise en dialogue du territoire, notamment sur la question foncière.

*L'Axe 6 des orientations de la Charte du PNRV marque une volonté « d'impulser les démarches participatives et [de] renforcer l'implication des territoires et collectivités du Vercors » pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de cette Charte.*

Par ces démarches innovantes de « participation-formation » qui n'oublent pas la question foncière, le Parc naturel régional du Vercors contribue à faire vivre l'idée selon laquelle les Parcs sont des territoires d'innovation<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Congrès des Parcs naturels régionaux « Les parcs, terres d'innovations », le 30 septembre, 1er et 2 octobre 2009, Parc naturel régional de la Chartreuse [en ligne]. Disponible sur : [http://www.parc-naturels-regionaux.fr/fr/approfondir/communiqu%C3%A9-communiqu%C3%A9\\_details&id=1088](http://www.parc-naturels-regionaux.fr/fr/approfondir/communiqu%C3%A9-communiqu%C3%A9_details&id=1088)

### 3. L'ambition d'agir sur la gestion de l'espace dans Belledonne

#### 3.1. L'agriculture face à l'urbanisation

D'un point de vue géographique, le massif de Belledonne ne correspond pas vraiment au découpage administratif existant : sur Belledonne Sud, certaines communes font partie de l'intercommunalité du Sud Grenoblois ou de La Métro – Grenoble, et sur Belledonne centre et nord, les communes sont réunies au sein de l'intercommunalité du Grésivaudan. En raison de la périurbanisation rayonnante de l'agglomération grenobloise, l'influence urbaine sur le massif est différenciée : elle s'étend progressivement aux balcons de Belledonne, du sud vers le nord. Les communes de l'extrémité sud du massif sont déjà des territoires périurbains, subissant dès la fin des années 1990, les tensions foncières caractéristiques d'un espace attractif de coteaux. L'enjeu d'aujourd'hui semble donc porté sur les parties centrale et nord du massif.

**Le maintien de l'agriculture de Belledonne est l'enjeu foncier premier du massif :** de là découlent les questions du mitage de l'espace sous la pression urbaine, de la concurrence entre usages de sols et de la fermeture des paysages en raison de l'enfrichement. La surface agricole recule sous l'action de deux phénomènes intimement liés :

- l'urbanisation des terres agricoles plates traduit le processus de mitage à l'œuvre (responsable à 25% de la perte de terres agricoles),
- l'enfrichement de la pente conduit à la fermeture des paysages d'alpages, synonyme d'uniformisation (l'avancée de la forêt constitue les 75% restants). Cet enfrichement résulte peu du déclin du pastoralisme mais plutôt de l'urbanisation des surfaces agricoles mécanisables, et donc plates, comme le résume l'illustration proposée par l'Association pour le Développement de l'Agriculture de Belledonne, « l'ADABEL »<sup>31</sup>.

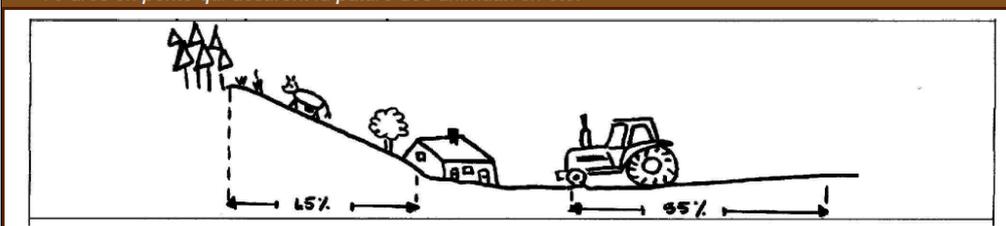
La chaîne de Belledonne s'étend sur 60 km de long et 10 km de large, constituant la bordure sud et est de la vallée du Grésivaudan. C'est un axe majeur du Sillon alpin (du Genevois français au nord, au Valentinois au sud) qui draine une forte croissance démographique et économique entre Grenoble et Chambéry. Belledonne est sous influence périurbaine, essentiellement par sa proximité à l'agglomération grenobloise. Néanmoins, il est difficile de qualifier ce massif de territoire périurbain car des logiques spécifiques d'agriculture de montagne et de tourisme alpin sont encore très présentes.

« Pour Belledonne Sud, c'est quasiment trop tard, ce n'est plus là que tout se joue car le pire est passé ».

Entretien n°8, Espace Belledonne

Pour nourrir 1 vache ou 6 brebis pendant un an, il faut environ 1,5 ha sur Belledonne (compte tenu de la morphologie du territoire, du climat et du rendement fourrager des parcelles), avec au minimum :

- 80 ares de surfaces mécanisables pour la récolte des foin, nourriture hivernale du troupeau,
- 70 ares en pente qui assurent la pâture des animaux en été.



Quand des espaces mécanisables sont perdus, ce sont d'autant d'espaces pentus qui risquent de ne plus être entretenus!

**L'interdépendance de la parcelle en pente avec la parcelle plane est peut-être exemplaire de la précarité de l'agriculture dans Belledonne : à cela s'ajoute un foncier très morcelé, avec des exploitations restées modestes.**

<sup>31</sup> ADABEL, Contribution de l'ADABEL au SCOT de la Région grenobloise, octobre 2009, 4p.

De plus, le développement des espaces résidentiels s'effectue au détriment des espaces agricoles : au fil du temps, l'agriculture occupe de moins en moins d'espace et d'hommes.

#### Evolution des structures agricoles et des surfaces\*

Années	SAU des exploitations	Nb d'exploitations	Surface moyenne par exploitation
1979	7232 ha	657	11 ha
1988	6635 ha	481	13,9 ha
2000	5277 ha	302	17,6 ha
<b>2009</b>	<b>4518 ha</b>	<b>210</b>	<b>21,04 ha</b>

\*sources: RGA 1979, 1988 et 2000, ADABEL 2009

Ainsi, craignant de devenir définitivement des « communes-dortoirs », **le maintien du multi-usage de l'espace alpin sous influence urbaine est un enjeu fort du massif de Belledonne**. Comme ses deux voisins, le Vercors et la Chartreuse, Belledonne subit de profondes transformations par l'arrivée de nouveaux habitants qui viennent trouver un cadre de vie bucolique -au moins dans leur imaginaire- réalisant l'idéal de vivre à la campagne-montagne et de travailler en ville, dans la vallée.

Deux organismes jouent un rôle clé dans la gestion de l'espace sur Belledonne : l'association Espace Belledonne, créée en 1998, rassemble 33 communes (19 des balcons isérois de Belledonne puis 14 communes savoyardes du massif) sous une instance fédératrice souple, et l'ADABEL, une association qui regroupe depuis 1985 des agriculteurs, élus locaux, partenaires socioprofessionnels et autres citoyens qui sont impliqués dans le développement agricole sur vingt-deux communes du massif.

L'ADABEL a identifié six axes d'action pour agir sur le foncier agricole dans Belledonne :

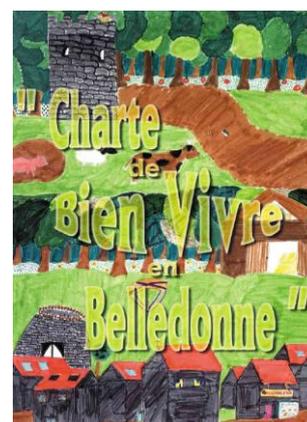
- ✓ modification des pratiques de pâturage pour lutter contre la friche,
- ✓ réorganisations du parcellaire agricole pour faciliter l'accès et l'entretien des parcelles,
- ✓ création d'une Association Foncière Pastorale (en relation avec l'ADASEA),
- ✓ favoriser la création d'exploitation (création ou reprise d'activité),
- ✓ responsabiliser les propriétaires et faire appliquer la loi (mesures « terres incultes » notamment),
- ✓ création d'Unités d'Habitations Nouvelles sur des zones délaissées par l'agriculture.

### 3.2. Des efforts portés sur la sensibilisation et l'animation territoriale

#### 3.2.1. Sensibiliser les élus et les habitants

Si aujourd'hui la prise de conscience d'une gestion raisonnée de l'espace, protectrice des terres agricoles, est quasiment acquise sur Belledonne, c'est probablement grâce aux nombreuses démarches de sensibilisation menées depuis plusieurs années. Dans le cadre du programme Leader+ de 2000-2006 sur le thème « la valorisation des ressources naturelles et culturelles », de premières initiatives dont la pertinence a été ensuite reconnue, ont pu être lancées.

Dès 2001, l'ADABEL met en place un processus de concertation aboutissant à **une charte « Bien vivre en Belledonne »**. Devant l'augmentation des conflits d'usage, l'incompréhension mutuelle, et la méconnaissance de l'agriculture, un **groupe de travail** est constitué pour élaborer une liste « d'actions-citoyennes » afin de réduire les conflits. Rassemblant des agriculteurs, des habitants, des chasseurs, des pêcheurs, des bergers, les Offices de Tourisme, des usagers et la Fédération de randonnée, un large espace de dialogue a pu s'ouvrir. Au final, la charte a été diffusée très largement, chez tous les habitants des 22 communes participantes.



Source : ADABEL, 2001

La sensibilisation se poursuit face à l'avancée de la friche sur les terres agricoles non entretenues. **Un Guide méthodologique « Agir contre la fermeture de l'espace » à destination des élus** va ainsi être réalisé en 2003 par l'ADABEL à la demande de l'Espace Belledonne. Cette sensibilisation se fait plus « opérationnelle » et souhaite servir d'appui à la conception, à la planification et à la mise en place d'actions concertées de lutte contre la friche et l'extension des boisements en Belledonne.

*L'effort a été de changer les mentalités, celles des élus en premier lieu. Les habitants et la société civile en général, est aussi un propriétaire foncier. La sensibilisation ne s'est donc pas cloisonnée aux élus ou aux acteurs institutionnels mais s'est adressée à tous.*

L'enjeu de l'urbanisation du massif est aussi abordé avec **la brochure pédagogique « Habiter et construire en Belledonne »** distribuée à toutes les personnes venant retirer un dossier de demande de permis de construire. La réflexion est menée à l'échelle de l'unité paysagère de la maison, en passant par le hameau et la parcelle. De plus, c'était aussi la première fois que les dix-neuf communes iséroises de l'Espace Belledonne portaient un même discours sur l'urbanisation du massif. Le CAUE de l'Isère associé à un bureau d'étude, a mis en place **un plan d'action de qualité architecturale et paysagère**, et ce processus s'est accompagné d'un travail de sensibilisation des élus, en partenariat avec la DDE et le CAUE.

*La sensibilisation et la pédagogie sont un préalable incontournable à toutes actions territoriales et font progressivement l'unanimité.*

D'autres démarches de sensibilisation et de pédagogie ont été initiées sur Belledonne, et c'est par **l'accumulation de ces efforts** que la prise de conscience est désormais réelle. Aujourd'hui, la Communauté de communes du Grésivaudan relance sa Charte paysagère et urbanistique qui devrait impulser une nouvelle dynamique de sensibilisation sur Belledonne.

Avec l'Association Régionale de Développement de l'Emploi Agricole et Rural, et l'association Terre de Liens, la Communauté de communes du Sud Grenoblois se tourne elle aussi vers « la pédagogie auprès des élus ». Grâce à cette démarche de sensibilisation, **la société civile s'implique aussi sur la scène du foncier**. Si tout est donc question de sensibilisation, il faut néanmoins sortir les élus de leur cadre communal : en explicitant la dynamique à l'échelle du massif, la sensibilisation des élus permet d'amener à la réflexion territoriale, et c'est bien là tout l'enjeu. Ainsi, un travail sur l'harmonisation des documents d'urbanisme des communes de Belledonne permet de formuler collectivement la question suivante : « comment travailler ensemble ? ». Car si les mentalités des élus ont presque toutes évolué, les communes n'ont pas forcément les mêmes objectifs.

*« On ne peut pas faire sans les élus, c'est la donnée de base ».*

*Entretien n°8, Espace Belledonne*

### 3.2.2. Entre animation et accompagnement

Cette seconde étape découle avant tout de la première : les acteurs sensibilisés sont potentiellement prêt à entrer dans une démarche de projet, mais pour cela, l'animation et l'accompagnement sont indispensables. Là aussi l'Espace Belledonne et de l'ADABEL ont joué un rôle clé.

Par exemple, l'ADABEL travaille avec les collectivités et les exploitants agricoles pour élaborer **une stratégie en faveur de la transmission des exploitations** : l'accompagnement a initié la création de **Comités Locaux d'Installation (CLI)** en 2008. Ces CLI mobilisent des élus et des agriculteurs dans une démarche de veille foncière, de diffusion de l'information, voire de médiation avec les propriétaires. L'objectif est **d'essayer d'anticiper les mouvements fonciers, en amont de la vente**. Le rôle d'animateur de l'ADABEL a permis d'organiser le fonctionnement des CLI et de favoriser leur mise en place. L'association a également accompagné les communes afin qu'au sein de chacune, une personne assure cette veille foncière sur toutes les notifications de vente.

Sous la pression foncière, la question de l'adaptation de l'agriculture à un nouveau contexte se pose aussi. Ici, l'accompagnement permet d'opter pour une stratégie de spécialisation avec des produits du terroir, la vente directe, le bio, en somme, des projets innovants avec beaucoup de jeunes et de néo-agriculteurs sur un foncier précaire<sup>32</sup>. La pluriactivité, la transformation et la commercialisation à la ferme, sont autant de démarches de qualité soutenues par l'association<sup>33</sup>. Par ces actions d'animation de groupe de travail ou d'accompagnement de projet, la dynamique territoriale est bien présente, le territoire de Belledonne demeure attractif même si le coût du foncier est sclérosant.

L'animation permet en réalité de créer du projet, parfois *ex nihilo*, l'accompagnement vient ensuite. Après la sensibilisation il faut donc :

- chercher des projets éventuels sur les communes,
- accompagner les porteurs (élus ou individus) dans la définition du projet,
- les aider jusqu'à la mise en œuvre.

« Si l'on attend que les communes nous sollicitent, concrètement il ne se passera rien sur le foncier »

Entretien n°13, ADABEL

Aujourd'hui, l'ADABEL est au début de cette démarche et de premières perspectives de projet ont été identifiées, par ex. sur la commune de Saint-Martin-d'Uriage, un recensement de tous les exploitants est envisagé dans la perspective d'un échange parcellaire. Beaucoup de petits projets, en général sur des petites parcelles, bénéficient de cette aide.

*La question des moyens humains alloués à la démarche d'accompagnement est posée.*

Si le diagnostic s'affine grâce aux missions d'animation et d'accompagnement, la plupart des collectivités sont encore **dans l'incapacité de sortir du « rôle de gendarme »**, en réaction à un phénomène et non en anticipation de celui-ci. Face à l'urbanisation, il apparaît nécessaire d'être dans une posture proactive : pour la pérennité de l'activité agricole, il s'agit de rassurer les agriculteurs encore en activité face aux agriculteurs-propriétaires qui anticipent le changement d'usage de leurs parcelles et à la tradition des baux oraux qui précarisent l'activité et permet une vente plus aisée au cas où la parcelle devenait constructible.

L'accompagnement des projets qui permettent d'assurer le multi-usage du territoire alpin est d'autant plus coûteux en énergie qu'il n'est pas un gage de réussite du projet. Par exemple, l'ADABEL essaie, parfois en vain, de trouver des terres pour de jeunes agriculteurs (car la demande d'installation est extrêmement forte). Ainsi, un projet de chèvrerie bio à Revel a pu aboutir grâce à la mobilisation de plusieurs acteurs, mais l'obstacle du foncier n'a pu être franchi ; c'est donc une chèvrerie « hors-sol » dépourvue de terres pour faire pâturer les chèvres qui a ouverte.

Dans Belledonne, des missions d'animation et d'accompagnement sur plusieurs plans :

- ✓ création de deux nouvelles Associations Foncières Pastorales (AFP),
- ✓ mise en place d'une veille foncière (partenariat SAFER) et d'un répertoire des cédants potentiels de terres agricoles (par l'ADASEA) sur la partie sud de Belledonne,
- ✓ suivi des procédures de PLU (par l'ADABEL),
- ✓ expérimentation d'une démarche sur une commune volontaire dans le cadre de l'après PEZMA (Programmes d'Entretien des Zones Menacées d'Abandon) fin 2010 (par l'ADABEL),
- ✓ réflexion sur la création d'un Etablissement Public Foncier Local ou l'adhésion à l'EPFL grenoblois (par la Communauté de communes du Grésivaudan).

<sup>32</sup> JARRIGE F., JOUVE A-M., NAPOLEONE C., *op.cit.*

<sup>33</sup> ADABEL, *Une coopérative laitière en projet sur Belledonne*, 19/04/10 [en ligne]. Consulté le 09/06/10.

Disponible sur : <http://www.sillon38.com/blog/2010/04/19/une-cooperative-laitiere-en-projet-sur-belledonne/>

Certaines communes sont volontaristes en la matière, la commune de Saint-Martin-d'Uriage a ainsi « rendu » 100 hectares à l'agriculture, a contrario, d'autres élus du massif ne sont pas du tout réceptifs. Dans une certaine mesure, la stratégie « sensibilisation-animation-accompagnement » au service de la maîtrise foncière reste limitée et « tant que les communes n'ont pas définis leur politique, cela ne pourra pas aller plus loin »<sup>34</sup>. « Il faudrait plutôt réussir à anticiper, à construire une vraie politique foncière qui permette de trouver et de proposer de nouveaux projets dans une cohérence globale à l'échelle du territoire »<sup>35</sup>.

### 3.3. Des « UHN » aux « limites intangibles », le tournant du SCOT ?

L'initiative des Unités d'Habitations Nouvelles (UHN) sur Belledonne opte pour une démarche orientée vers le projet d'aménagement lui-même, à l'échelle de la commune. La volonté de passer à l'opérationnalité de la lutte contre la friche est ici prépondérante. Cependant, la révision du Schéma Directeur en SCOT de la Région Urbaine Grenobloise offre une autre perspective d'action pour préserver les terres agricoles de Belledonne et les soustraire à la pression foncière : la réflexion ainsi menée révèle aussi les potentiels effets pervers de l'inscription d'UHN au sein du futur SCOT.

#### 3.3.1. Le Projet d'Unités d'Habitations Nouvelles (UHN)

L'ADABEL propose de trouver un nouvel équilibre pour mieux répartir la pression foncière sur différents types d'espace. On souligne alors que des surfaces importantes ont été délaissées par l'agriculture depuis plus de trente ans. L'avancée de la friche et des boisements porte ainsi atteinte aux terres agricoles mais aussi à la capacité de construire. Profitant du soutien financier du Leader+ sur Belledonne, l'ADABEL entame une réflexion sur des formes d'urbanisation alternatives, les « Unités d'Habitations Nouvelles ». L'idée est d'implanter de nouvelles constructions en hameau dans la pente, quitte à défricher ou déboiser certains espaces, dans le but de préserver les terres agricoles stratégiques sur terrain plat. Seulement, les UHN sont restées au stade de projet : à chaque fois « les élus ont eu peur »<sup>36</sup>. Pourtant, dans la partie nord de Belledonne, « la vallée du Haut-Bréda est tellement envahie par l'avancée de la forêt qu'il n'y a même plus de place pour construire des maisons : l'enjeu là-bas c'est déjà de défricher pour construire »<sup>37</sup>.

« Alors que les espaces agricoles, forestiers et naturels sont régulièrement associés dans les textes législatifs, ils n'ont absolument pas le même rôle face au développement des activités consommatrices d'espace. A ce jour, seules les surfaces agricoles sont mises à contribution, cette situation ne doit pas perdurer ».

ADABEL, Juin 2005

Aujourd'hui, le territoire de Belledonne est concerné par la révision du Schéma Directeur en SCOT de la Région Urbaine Grenobloise. L'ADABEL a décidé de ne pas porter cette idée d'UHN à l'échelle du SCOT car le zonage actuel U (urbanisable) et AU (à urbaniser) est déjà suffisamment important pour contenir la croissance urbaine à venir. En effet, le diagnostic réalisé<sup>38</sup> indique que dans les périmètres urbains actuels (PLU et Schéma Directeur), et au rythme de croissance actuel (130ha/an pour l'habitat) **des réserves sont constituées pour soixante ans dans les PLU, et pour quinze ans dans les marges du Schéma Directeur** : « le risque que comporte les UHN, c'est d'ouvrir des zones à l'urbanisation, là où il n'y en aurait pas eu »<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Entretien n°8, Espace Belledonne

<sup>35</sup> Entretien téléphonique avec M. Benigna, Communauté de communes Sud grenoblois.

<sup>36</sup> Entretien n°13, ADABEL

<sup>37</sup> Entretien n°8, Espace Belledonne

<sup>38</sup> Etablissement public du SCOT, *Document support au débat des territoires, Premiers éléments de diagnostic, Document de travail*, novembre 2009, Grenoble

<sup>39</sup> Entretien n°13, ADABEL

### 3.3.2. Le SCOT de la RUG et ses « limites intangibles »

Le futur SCOT doit permettre de valoriser et préserver les espaces naturels et agricoles (zonage N et A) sur le long terme, à l'horizon 2030 : une carte indiquera précisément **les limites maximales intangibles du développement urbain** sur tout le périmètre du SCOT (nouveau des SCOT « Grenelle »). Dans ce nouveau contexte, il s'agit de ramener ces limites au plus près de l'urbanisation actuelle, afin d'assurer sur des terrains plats la plus grande superficie agricole possible.

*La révision du SCOT peut être une occasion inédite de poser des limites intangibles pour préserver les terres agricoles et ce, à l'échelle du bassin de vie, plus pertinente que l'échelle communale.*

Les limites fixées doivent reprendre au moins toutes les zones N et A des POS et PLU, et de façon optimale ou idéale, reprendre des zones classées AU stratégiques pour l'agriculture, ce qu'a identifié l'ADABEL. De la même manière, l'intercommunalité du Sud Grenoblois a lancé une étude foncière sur ses secteurs à enjeux stratégiques, réalisée par l'ADAYG. Ce SCOT Grenelle implique donc de :

- Définir la position exacte de ces limites qui deviendront alors intangibles (sauf décision prise à l'échelle de la RUG). Si ces limites ne sont pas définies par le PLU communal dans les trois ans qui suivent l'adoption du SCOT, ce sont les limites actuelles qui deviendront intangibles.
- Diviser par deux la consommation d'espaces urbains non bâtis dédiés à l'habitat et aux services urbains : pour chaque secteur a donc été fixé un seuil de consommation annuel qui est de 15 ha/an sur Belledonne (chiffres de novembre 2009).
- Fixer des règles limitant la consommation d'espace par logement : pour l'habitat individuel, il s'agit de 500m<sup>2</sup> par logement maximum (chiffre calculé sur l'ensemble des logements individuels réalisés durant l'année dans une commune).

Puisque **le SCOT permet d'éloigner le centre de décision du Conseil municipal vers le Conseil communautaire**, le déclassement de certaines parcelles a plus de chance d'aboutir alors que c'est quasiment impossible à l'échelle communale car le zonage défini par le SCOT n'engage pas directement la responsabilité des maires. « Il y a des maires volontaristes, qui sont très clairs et cohérents sur ce qu'ils veulent, et il y en a d'autres qui sont plus sensibles aux demandes individuelles : c'est là qu'il faut être le plus vigilant »<sup>40</sup>. On en revient dès lors au problème de fond du foncier, le prix, qui fait s'opposer les intérêts particuliers à l'intérêt général : « au-delà des intentions, il faut arriver à trouver des élus qui sont prêts à se faire des ennemis pour défendre l'intérêt collectif »<sup>41</sup>.

*Maintenir le collectif est ce qui demande le plus d'énergie et une stratégie de sensibilisation et d'animation sur un temps long. Avec un zonage fort qui pose des limites intangibles sur le long terme, la réversibilité des documents d'urbanisme locaux est évitée.*

Si la sensibilisation est un préalable, le financement de la mise en œuvre et donc l'accompagnement du projet est indispensable. En matière de gestion foncière aussi les moyens financiers et humains locaux ne sont pas à la hauteur des enjeux auxquels doivent faire face les communes de Belledonne.

Et pourtant, le besoin en accompagnement semble unanime :

- ✓ « Ce n'est pas forcément la volonté politique qui manque mais plutôt le manque de moyen en ingénierie, en animation et pour l'accompagnement des élus »
- ✓ « Ce dont on a besoin c'est "simplement" de l'animation et de l'accompagnement »
- ✓ « Les outils sont déjà nombreux, mais c'est l'action au cas par cas il est la plus pertinente »

<sup>40</sup> Entretien n°13, ADABEL

<sup>41</sup> *Idem*

## 4. Vers la maîtrise foncière

### 4.1. La grille d'analyse (B) « Initiatives locales et foncier »

La grille (B) « Initiatives locales et foncier » est organisée de la même manière que la première, les leviers potentiels d'intervention foncière en colonne, et les thèmes en lien avec le foncier et la gestion de l'espace en ligne, indiquant ainsi un large spectre de mesures possibles en matière de foncier. Plusieurs dimensions des expériences des trois terrains d'études permettent de remplir la grille, mais également d'autres initiatives – qui ont pu être évoquées par les acteurs interrogés – sont mobilisées. **Cependant, il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des initiatives locales en matière de foncier sur le territoire des Alpes du Nord.**

Cette seconde grille d'analyse (B) des initiatives foncières locales est complétée à 68% (49 mesures sur les 72 potentielles) ce qui montre d'abord que **les initiatives locales alpines sont variées dans leur mode d'action foncier** (les colonnes) **et transversales dans les thématiques abordées**. De plus, les initiatives répertoriées sont inégalement réparties suivant les thèmes et les leviers.

Tout d'abord la majorité des leviers d'intervention sont fortement actionnés sur le terrain, avec une très faible variation entre eux. Cependant, une « lecture en creux » montre d'une façon plus évidente que deux leviers d'intervention foncière semblent « mis de côté » :

- ✓ **La solidarité territoriale**, est un levier qui vise à entreprendre des actions concrètes d'assistance, de soutien entre collectivités, ou de coordination pour la mise en œuvre d'action foncière sur le territoire communal ou supra-communal, on comprend de fait la difficulté d'actionner ce levier pour une collectivité. Sa mobilisation doit s'effectuer plutôt à l'échelle d'une intercommunalité.
- ✓ **Le lien entre transport et urbanisme** est également un levier foncier qui s'actionne à une échelle supra-communale (inter-Scot, approche métropolitaine par exemple) et la question de la gouvernance pour ce levier est essentielle. Cette logique de mise en œuvre explique peut-être la moindre utilisation de ce levier.

Par cette même « lecture en creux », seules deux thématiques sont moins mobilisées (trois fois sur neuf possibles) que les autres :

- ✓ **L'atteinte aux ressources naturelles**, « pâtit » certainement d'une approche qui demeure centrée sur la protection au sens strict (par un zonage par ex.).
- ✓ **La ségrégation socio-spatiale**, ne semble pas être considérée comme une thématique sur laquelle l'action foncière peut agir. La politique du logement supplante une réflexion centrée sur cette ségrégation, peut-être parce qu'elle est politiquement « dangereuse » voire « taboue ».

La grille d'analyse des initiatives locales qui agissent sur le foncier alpin est complétée d'un tableau qui détaille les mesures identifiées sur le terrain (voir les deux figures suivantes).

Dans ce second chapitre, les expériences menées sur trois territoires des Alpes du Nord apportent des réponses volontaristes et/ou innovantes aux enjeux fonciers rencontrés par chacun. A Chamonix, dans le Vercors ou dans Belledonne, les acteurs locaux montrent qu'ils sont capables de mobiliser les cadres normatifs et les outils fonciers pour les mettre au service de leurs politiques foncières et de leur projet de territoire : ils enrichissent le panel des pratiques foncières sur des territoires alpins.

**Grille d'Analyse (B)**  
**« Initiatives locales et foncier »**

<i>Leviers Thèmes</i>	A. Préservation	B. Choix d'urbanisation	C. Polarisation urbaine	D. Participation	E. Solidarité territoriale	F. Gouvernance	G. Prospective	H. Densification	I. Transport- Urbanisme
1. Atteintes aux ressources naturelles	☒	☒	☒						
2. Risques naturels	☒	☒	☒	☒		☒	☒		
3. Mitage		☒	☒	☒		☒	☒	☒	☒
4. Paysage - Cadre de vie	☒	☒	☒	☒		☒	☒	☒	
5. Etalement (ville et station)	☒	☒	☒	☒		☒	☒	☒	☒
6. Ségrégation socio-spatiale					☒		☒	☒	
7. Logement		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	
8. Agriculture	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	

Figure 13. Grille d'analyse (B) "Initiatives locales et foncier", N. Moyon 2010

## Détail de la Grille d'analyse (B) - « Initiatives locales et foncier »

### Levier A. Préservation

Thème 1. Aux Gets dans le cadre du Projet Village 2003-2013, le gel des constructions a répondu aux capacités d'approvisionnement et de traitement de l'eau localement.

Thème 2. Champs d'inondation contrôlée dans le Grésivaudan qui permettent une réduction du débit de l'Isère en étalant la crue sur de grandes étendues, au lieu de la canaliser entre les digues.

Thème 4. Charte paysagère de la Communauté de Communes du Massif du Vercors (CCMV) en 2006.

Thème 5. Le Conservatoire du littoral détient de nombreux sites sur les bords des lacs d'Annecy et du lac Léman côté français afin de limiter l'étalement urbain et constituer un continuum urbain autour des lacs.

Thème 8. Limites intangibles du SCOT de région urbaine grenobloise (RUG) pour préserver les espaces agricoles et naturels sur le long terme.

### Levier B. Choix d'urbanisation

Thème 1. Petit guide « Bien construire sur les balcons de Chartreuse », par le CAUE Isère en mai 2006.

Thème 2. PPR de Chamonix avec un zonage limitant l'implantation du bâti.

Thème 3.5. La brochure « Habiter en Belledonne » préconise un habitat économe en espace et cohérent avec le tissu bâti existant afin d'éviter l'éparpillement de maisons individuelles positionnées au centre de leur parcelle.

Thème 4. Guide méthodologique « Agir contre la fermeture de l'espace » à destination des élus et réalisé en 2003 par l'ADABEL à la demande de l'Espace Belledonne.

Thème 7. La brochure pédagogique « Habiter en Belledonne – construire en montagne » est distribuée systématiquement aux personnes venant retirer un dossier de demande de permis de construire. L'implantation de la maison sur la parcelle ou encore son orientation sont abordées.

Thème 8. Construire en continuité du bâti existant le plus possible, en ouvrant progressivement à l'urbanisation des parcelles plus éloignées si au moins 70% des parcelles urbanisations sont bâtis (SCOT RUG) : assure une meilleure pérennité de l'exploitation des terres agricoles périurbaines.

### Levier C. Polarisation urbaine

Thème 1. Renforcer les bourgs centres et les centre-villages (Charte de développement de la CCMV).

Thème 2. Les zones inconstructibles à risque participent à la polarisation urbaine dans une vallée longue et étroite comme Chamonix.

Thème 3. C'est par le mitage de l'espace que s'opère l'étalement urbain, il faut donc ouvrir à l'urbanisation future seulement autour des pôles existants pour les renforcer (AURG).

Thème 4. Les corridors biologiques permettent de maintenir des paysages de proximité (CG 38).

Thème 5. Les coupures d'urbanisation doivent constituer des frontières intangibles à l'extension des pôles urbains (projet du Scot de la RUG).

Thème 7. L'axe 1 du futur PLH de l'agglomération grenobloise (2010-2015) veut accroître le rythme de production de logements, notamment les logements locatifs sociaux et en accession sociale à la propriété, dans une logique d'équilibre du territoire.

Thème 8. Maintenir l'exploitation des terres mécanisables pour l'essentiel en plaine, entre les pôles urbains (ADABEL, ADAYG).

### Levier D. Participation

Thème 2. Dans le cadre de l'opération « Sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes » (PGRN) un projet participatif de réduction des risques a eu lieu à Bourg-Saint-Maurice en 2010.

Thèmes 3.4. Atelier avec les habitants dans le cadre des chartes paysagères à l'initiative du PNR Vercors.

Thème 5. Sensibilisation des élus avec des ateliers pratiques (Charte de Développement de la CCMV).

Thème 7. Participation active de nombreux élus et mobilisation de plusieurs services de la commune (social, urbanisme, économie, tourisme) ont fait émerger les axes de la politique foncière de Chamonix.

Thème 8. La Charte « Bien vivre en Belledonne » a permis d'entamer un dialogue entre néo-ruraux et agriculteurs : elle a aussi permis de construire un discours pour limiter les conflits d'usage.

### **Levier E. Solidarité territoriale**

Thème 6. Chamonix mène une politique foncière en faveur du maintien des populations locales évincées par les prix élevés du marché local de l'habitat.

Thème 7. A l'échelle de la communauté de communes de la Haute-Vallée de l'Arve, en matière de logement, l'objectif est mis sur le logement aidé et le logement saisonnier.

Thème 8. L'ADABEL met en avant la liaison entre vallée et versants et la solidarité induite entre communes pour préserver l'activité agricole et l'entretien des versants.

### **Levier F. Gouvernance**

Thème 2. La communauté de communes de la vallée de Chamonix est chargée de réunir les financements pour améliorer le paravalanche de Tacconnaz : la thématique des risques naturels mobilise cette nouvelle instance de gouvernance intercommunale.

Thème 3. La réalisation de la carte de destination des sols jointe à la Charte de développement de la CCMV vise à stopper le mitage de l'espace : cette carte à échelle intercommunale est opposable.

Thèmes 4.5. Les débats de secteur dans le cadre du futur Scot de la RUG ont constitué une instance d'échanges supra-communale pour établir les limites de l'urbanisation future.

Thème 7. Un groupe de travail « cession d'actifs immobiliers » s'est organisé en interne des services de la commune de Chamonix pour définir l'usage futur possible des biens immobiliers de la commune, certains ont été identifiés pour du logement.

Thème 8. L'ADABEL et l'ADAYG participent à faire émerger une gouvernance agricole.

### **Levier G. Prospective**

Thème 2. Le Syndicat Mixte des Bassins Hydrauliques de l'Isère (SYMBHI) se charge de la planification des travaux dans le cadre de la gestion intégrée des grandes rivières et la protection contre les crues.

Thème 3. La Charte de Développement de la CCMV ou le futur Scot de la RUG affichent des objectifs de limitation du mitage de l'espace.

Thème 4. La Charte du PNR Vercors impulse une dynamique pour la réalisation de chartes paysagères.

Thème 5. Les documents de planification restreignent l'étalement urbain comme le mitage de l'espace.

Thèmes 6.7. Le PLH est un document de planification qui fixe les objectifs de construction de logements sociaux et leur répartition au sein de son périmètre (PLH de l'agglomération grenobloise).

Thème 8. L'ADABEL a identifié les zones agricoles stratégiques dans le secteur de Belledonne afin qu'un zonage protecteur soit mise en place dans le cadre du futur Scot de la RUG.

### **Levier H. Densification**

Thème 3.4.5. Le guide « Habiter en Belledonne » indique qu'il est préférable de rénover l'habitat existant des centre-villages avant d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles parcelles, pour maîtriser l'étalement de l'urbanisation et maintenir des paysages patrimoniaux.

Thèmes 6.7. Le futur programme Les Tissières piloté par la commune de Chamonix, à destination du logement permanent, comportera quelques lots individuels ainsi que du semi-collectif afin d'atteindre l'objectif de 80 à 100 logements.

Thème 8. La densification de l'urbain, la rénovation, la construction des dents creuses est une priorité pour diminuer la consommation d'espaces agricoles et naturels (Scot de la RUG).

### **Levier I. Transport-Urbanisme**

Thème 3. Dans la région urbaine grenobloise, la polarisation urbaine autour des pôles multimodaux de transport concourt à limiter le mitage de l'espace en ouvrant à l'urbanisation de manière préférentielle des parcelles regroupées autour des pôles.

Thème 5. Parmi les principaux éléments du futur Scot de la RUG, la réduction des vitesses (réaménagement des voies, par exemple réservées aux TC) devrait renforcer les comportements de proximité et donc l'offre locale, fiabiliser les distances/temps et l'équilibre des territoires, tout en infléchissant l'étalement urbain.

Figure14. Détail de la grille d'analyse (B), N. Moyon 2010

## Partie IV. Articuler la théorie à la pratique

L'ambition de départ était de voir, à l'aide des deux premières grilles (A) et (B), si l'on pouvait constater et mesurer un décalage plus ou moins flagrant entre le discours foncier porté par les deux cadres normatifs d'une part, et les mesures des initiatives locales dans le périmètre des Alpes du Nord d'autre part. A l'inverse, sur les « mesures concordantes » des deux grilles, l'analyse permettrait de commenter ou d'expliquer cette adéquation entre la théorie et la pratique.

### 1. Cadres normatifs et initiatives locales face au foncier alpin : concordance ou décalage ?

Disposant d'une même matrice, il est alors possible de superposer ces deux grilles et de voir ainsi les thèmes ou actions pour lesquels le discours et la pratique se retrouvent. A l'inverse, on peut également lire « en creux » :

- Le décalage entre le discours produit par les cadres normatifs et l'absence de réalisation pratique ;
- Les pratiques existantes et celles qui vont plus que loin que le discours du cadre normatif ;
- L'absence d'actions pratiques et de discours.

33 mesures articulent théorie et pratique (croix rouges), soit 45% des mesures en commun. C'est donc une concordance globale entre les discours sur le foncier et les pratiques en la matière

Cette grille de synthèse montre aussi que **les initiatives locales dépassent bien plus les cadres normatifs que l'inverse** (16 mesures contre 3). Le décalage est le plus flagrant pour les leviers (colonnes) de participation et de prospective pour lesquels les initiatives locales ont porté beaucoup plus de mesures que les cadres normatifs l'ont envisagé.

Un décalage est aussi visible dans l'approche transversale de la thématique foncière : les initiatives locales proposent des solutions plus nombreuses que les cadres normatifs (pour les risques naturels, le mitage de l'espace et le logement). Les cadres normatifs « dépassent » quant à eux les initiatives locales en associant :

*Les pratiques foncières locales seraient-elles plus transversales que le discours porté par les cadres normatifs ?*

- le thème du paysage/cadre de vie au levier de la solidarité territoriale : il s'agit d'inciter les collectivités à adopter des stratégies communes sur les problématiques qui les préoccupent, dont la préservation des paysages et sites naturels, *via* une gestion contractuelle.
- le thème des risques naturels au levier de densification : par exemple, les restructurations des domaines skiables se feront à l'intérieur de l'enveloppe existante et devront contribuer à améliorer la qualité de l'offre et la sécurité, dans le but de limiter les impacts sur les espaces naturels et les paysages.
- le thème des atteintes aux ressources naturels au levier de la prospective, afin de favoriser une vision prospective et concertée de la valorisation des espaces naturels.

En dépit des limites de l'étude (regard à un instant T, 2 cadres normatifs analysés et 3 terrains étudiés), cette analyse permet de **contrecarrer l'idée reçue selon laquelle les cadres normatifs sont totalement déconnectés de la réalité**, et qu'ils ne permettent pas de percevoir réellement les enjeux auxquels sont confrontés les acteurs locaux.

## Grille d'Analyse (C)

### « Cadres normatifs (théorie) et initiatives locales (pratique) face au foncier alpin »

Leviers Thèmes	A. Préservation	B. Choix d'urbanisation	C. Polarisation urbaine	D. Participation	E. Solidarité territoriale	F. Gouvernance	G. Prospective	H. Densification	I. Transport- Urbanisme
1. Atteintes aux ressources naturelles	✗	✗	✗				✕		
2. Risques naturels	✗	✗	✕	✕		✗	✕	✕	
3. Mitage		✕	✗	✕		✗	✕	✗	✗
4. Paysage - Cadre de vie	✗	✗	✗	✗	✕	✗	✗	✗	
5. Etalement (ville et station)	✗	✕	✗	✕		✗	✕	✗	✗
6. Ségrégation socio-spatiale					✕		✕	✗	
7. Logement		✕	✕	✕	✗	✗	✗	✗	
8. Agriculture	✗	✗	✗	✗	✗	✕	✗	✕	

✗ 33 mesures partagées par la théorie et la pratique

✕ 16 mesures initiées par la pratique de terrain

✕ 3 mesures initiées par la théorie

Figure 15. Grille d'analyse (C) "Cadres normatifs et initiatives locales face au foncier alpin", N. Moyon 2010

**La théorie** : le discours foncier produit par la Convention alpine et la DTA des Alpes du Nord en tant que cadres normatifs.

**La pratique** : les expériences observées à Chamonix, sur le plateau du Vercors et les balcons de Belledonne, ainsi que d'autres initiatives des Alpes du Nord.

## 2. La figure de l'acteur-bricoleur

A travers l'étude de terrain, la démarche de l'action foncière apparaît souvent comme le résultat d'un cheminement sinueux, marqué par des expérimentations, des déboires, des négociations ou des ajustements. **Les acteurs locaux semblent fonctionner ainsi, par tâtonnement successifs**, en se saisissant de quelques outils, parfois en les détournant même de leur fonction première pour construire une démarche permettant d'atteindre l'objectif fixé.

Cette démarche se retrouve dans les trois terrains d'étude (Belledonne, Chamonix, Vercors) qui, chacun à leur manière, développent une intelligence dans l'agencement des outils entre eux ou dans l'utilisation renouvelée de ces derniers. En parallèle des procédures de l'action foncière s'opère une forme de « bricolage »<sup>1</sup>. La figure de **l'acteur-bricoleur** construite par Louis Allie permet de mieux saisir comment et pourquoi les acteurs pensent et agissent comme ils le font. C'est précisément une dimension qu'a révélé la question du foncier sur les trois terrains étudiés.

*A Chamonix, la démarche de bricolage mise en œuvre pour les opérations de lotissement traduit à la fois un tâtonnement (vers un meilleur montage juridique à chaque opération), ainsi qu'une ingéniosité, peut-être même une ruse, dans la façon d'utiliser les outils existants, de les combiner ou de les distordre.*

*Comment et pourquoi l'acteur au cœur des processus d'aménagement, de gestion et de planification agit et pense à la manière d'un bricoleur qui bricole ? L. ALLIE*

Dans la perspective d'articuler la théorie à la pratique, c'est la question du rapport au droit et à la norme en aménagement qui s'impose. Interrogation palpable sur le terrain, Louis ALLIE affirme de son point de vue que :

*« La production spatiale n'est pas une fin en soi ni un moyen d'atteindre un optimum territorial mais simplement la résultante de petits arrangements entre acteurs équipés d'un bagage d'information, d'outils théoriques et pratiques innés ou acquis, plus ou moins volontairement consentants mais qui est toujours la résultante de choix structurellement contraints.*

*Ainsi, l'aménagement, la gestion et la planification au sein d'objectifs de développement et de préservation sont des activités à l'image d'un bricoleur dont la portée des outils est parfois bien en deçà de l'ampleur des projets. Il aimerait volontiers tout assembler d'un seul tour de mains mais des aléas conceptuels, pratiques et techniques l'empêchent d'y parvenir: il n'a pas tout le temps qu'il souhaite pour se familiariser avec les outils (par ex. P.L.U., S.CO.T., P.N.R. et S.R.U.) qui ne sont pas tous faciles d'utilisation, il a un budget limité, il ne peut pas toujours mettre à jour son équipement, les bons matériaux ne sont pas nécessairement à portée de mains, les partenaires sont plus ou moins disponibles; il possède cependant des habiletés exceptionnelles qui lui permettent de tout faire avec presque rien ». L. ALLIE*

La particularité offerte ici par les territoires de montagne est peut-être d'accroître cette **nécessité d'allier développement et protection**, et par conséquent de bricoler des solutions territoriales particulières dans l'espace et dans le temps. Une nécessité affirmée à plusieurs reprises dans les deux cadres normatifs étudiés, la Convention alpine et la DTA des Alpes du Nord, et dont la difficulté est partagée par les acteurs rencontrés.

<sup>1</sup> ALLIE Louis, *La gestion de l'espace dans des Parcs naturels régionaux sous pressions touristique et urbaine ou comment les acteurs bricolent du développement et de la préservation dans les massifs de Chartreuse et du Vercors?* Thèse de géographie, Université de Montréal, 2005, 450 p.

# Partie V. Vers une gestion foncière durable des territoires alpins

Une politique foncière durable est-elle différente d'une politique foncière volontariste ? Ainsi, **le qualificatif de durabilité apporte-t-il une dimension nouvelle ou un sens renouvelé à l'action foncière ?** Un éclaircissement s'avère nécessaire afin d'éviter l'écueil d'une « mode du durable ». D'un point de vue plus opérationnel, il s'agit de voir « comment les préoccupations de développement durable peuvent-elles s'intégrer concrètement dans les politiques de gestion urbaine en privilégiant le levier de la politique foncière ? »<sup>1</sup>.

## 1. Foncier et durabilité

### 1.1. « Faire du foncier durable »

Si l'aménagement, l'urbanisme et l'architecture « durables » sont entrés dans le vocabulaire courant des professionnels, il semble que ce ne soit pas (encore) le cas du foncier. Dans le cadre des actions menées par le chantier *maîtrise qualitative, innovation urbaine et sociale* de la démarche métropole Sillon alpin en 2006-2007<sup>2</sup>, un encart répond à la question « qu'est-ce qu'un foncier durable ? » : celui-ci doit permettre de limiter l'éparpillement urbain et de rationaliser l'aménagement en termes de déplacements, de densité et de formes urbaines (ci-contre).

« J'entends par **foncier durable** un espace construit, sans pour autant être dénaturé : pour cela, il faut respecter les courbes de niveau, éviter les remblais, gérer les eaux de pluie... En tant que maire, j'utilise plusieurs outils pour faire du foncier durable. Le SCOT d'abord [...], le PLU ensuite, enfin, le passage à la TPU [Taxe Professionnelle Unique] de la communauté de communes a permis de définir judicieusement l'emplacement des zones d'activités en effaçant la compétition entre les communes ».

Jean-Claude Martin, Président de l'EPFL de la Haute-Savoie, Président de la communauté de communes du pays d'Alby et Maire d'Alby-sur-Chéran

« Foncier durable », 5 axes d'action proposés par la démarche Sillon alpin 2006 - 2007 :

- ✓ privilégier l'urbanisation en continuité du bâti existant,
- ✓ polariser le territoire et hiérarchiser les pôles urbains en fonction de leur accessibilité en transport en commun (un pôle autour d'une gare par exemple),
- ✓ fixer des objectifs de densité au projet urbain (par exemple, les contrats d'axe avec le tramway grenoblois),
- ✓ reconquérir en priorité les dents creuses du tissu urbain (friches industrielles ou militaires par exemple),
- ✓ proposer des nouvelles formes d'habitat qui répondent aux enjeux de densification, de fonctionnalité, de qualité de vie et de réduction de l'impact écologique du bâti.

L'expression « foncier durable » correspond plutôt à une « gestion foncière » ou une « politique foncière » qui répondrait aux injonctions du développement urbain durable. Ces principes sont la déclinaison d'un urbanisme « économe en foncier » : ce sont donc les mêmes propositions que celles d'un aménagement ou d'un urbanisme durable.

<sup>1</sup> RENARD Vincent, *Politiques foncières et développement durable*, Formation Sciences Po Paris, 15/06/10 [En ligne]. Disponible sur : <http://www.sciences-po.fr/spf/programmes/pdf/IP11.pdf> (consulté le 02/09/10)

<sup>2</sup> CAUE Haute-Savoie, *Chantier maîtrise quantitative et qualitative de la métropolisation – synthèse des débats 2006-2007*, juin 2008, 27p., p.9

## 1.2. Durabilité en station de montagne

Du côté des territoires touristiques alpins, la durabilité a progressivement remodelé les discours. Ainsi l'évoque Vincent Renard<sup>3</sup> dès 2005 : « La "conquête" de la montagne et le développement de l'industrie du ski, avec notamment le "plan neige", ont constitué une étape qui a probablement trop mis l'accent sur la monoactivité touristique hivernale. L'heure est probablement venue de déclinier la notion fourre-tout de développement durable au territoire montagnard, en y introduisant en particulier une perspective de diversité, de stratégie de long terme et de réversibilité ». Effectivement, en quelques années à peine la « durabilité » a envahi les stations de ski quelque soit leur taille ou leur renommée. **Il demeure difficile à conceptualiser un tel changement de paradigme sur ces territoires dont le mode de développement industriel (tourisme de masse) est – par essence – incompatible avec des principes de durabilité ou de développement durable des territoires alpins<sup>4</sup>.**

*La primauté de l'action concrète est la gageure d'un discours de développement durable, y compris dans le champ du foncier.*

L'action foncière des territoires touristiques alpins doit s'inscrire dans une stratégie durable dans le temps. La  **pérennité**  mais également la **gouvernance en station** semble un levier pertinent pour mobiliser efficacement les outils de maîtrise foncière au service d'une vision partagée du territoire. Enfin, l'idée d'élaborer des indicateurs fonciers et de les intégrer à une mesure globale de la performance des stations et du degré de durabilité de leur développement a été émise par les chercheurs du Cemagref de Grenoble et du laboratoire PACTE<sup>5</sup>. Cette voie reste donc à creuser.

## 1.3. « Personne n'a intérêt à scier la branche sur laquelle il s'assoit »

Les acteurs locaux constatent à l'unanimité que les mentalités ont évolué et considèrent dorénavant le foncier comme une ressource rare et non renouvelable. Ainsi, le développement durable a sans doute permis une prise de conscience plus large et plus rapide des enjeux qui pèsent sur le foncier.

*« Les temps changent, et c'est tant mieux. Il y a de cela dix ou quinze ans, si une entreprise projetait de venir s'installer chez nous, nous étions prêts à lui offrir le plus beau terrain de la commune. Le spectre de l'exode n'était encore pas si loin et le développement économique, sous n'importe quelle forme, semblait être la première des richesses pour un territoire comme le nôtre.*

*Aujourd'hui, on n'a pas complètement changé d'avis, mais on a radicalement changé de raisonnement. On est capable d'expliquer à un entrepreneur qu'il est de son intérêt, comme de l'intérêt collectif, de respecter la qualité de l'endroit où il s'installe. Personne n'a intérêt à scier la branche sur laquelle il s'assoit.*

*Avant, on disait : "ce n'est pas la place qui manque !" Aujourd'hui, on affirme qu'en matière de paysage, c'est le "vide" qui révèle le "plein" et vice-versa ; et la zone d'équilibre entre les deux est plutôt mince...[...] Ce n'est pas toujours facile de déclasser des terrains qui avaient été déclarés constructibles "avant"...*

*Il faut pouvoir s'appuyer sur des arguments solides pour négocier... et le sens de l'intérêt commun, la philosophie supra-communale qui justifie ces contraintes nouvelles, ne font pas recette à tous les coups...*

***C'est comme pour tout : il vaut mieux être très nombreux à jouer le jeu pour venir à bout des individualismes. »***

*A travers le regard d'un maire du Trièves (38) : Paroles..., Brochure du CAUE de l'Isère, s.l.n.d.*

<sup>3</sup> RENARD Vincent, *Aménagement de la montagne et économie foncière - De la fuite en avant à la réversibilité et au développement durable*, Revue française de droit administratif, n° 3, mai-juin 2005, pp. 502-506

<sup>4</sup> MARCELPOIL E., BNSAHEL-PERRIN L., FRANCOIS H., *Les stations de sports d'hiver face au développement durable – Etat des lieux et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2010, 176p.

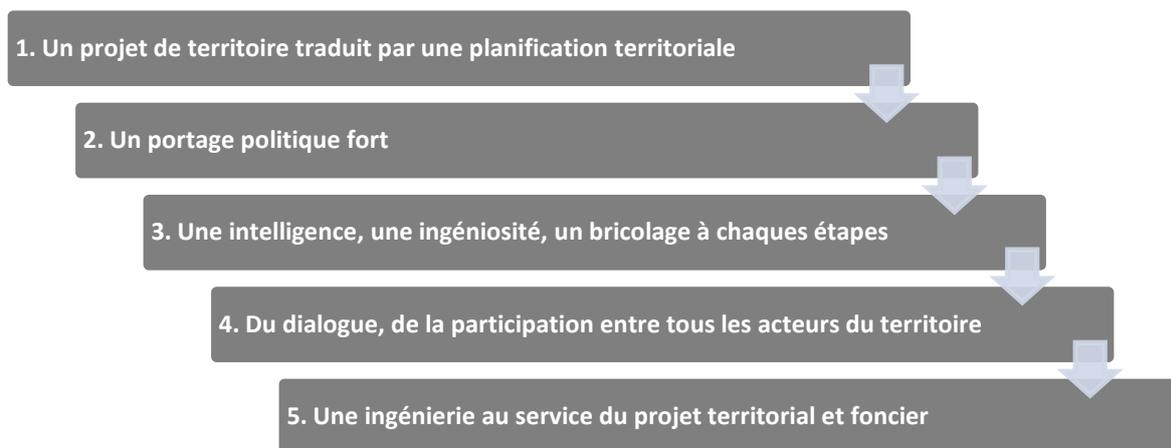
<sup>5</sup> MARCELPOIL E. (coord.), *Nouvelles pratiques touristiques en zone de montagne : vers un renouvellement des pratiques de gestion foncière ? Réponse à l'appel d'offre "Hausse du foncier et de l'immobilier, quels enjeux autour du tourisme ?"*, p.64

## 2. Politiques foncières volontaristes : conditions et propositions

### 2.1. « 5 conditions de réussite » pour une politique foncière volontariste et durable

Les trois terrains étudiés ont permis de mettre en exergue certaines conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique foncière volontariste. Si chaque démarche est particulière, ces cinq conditions de réussite se révèlent être des constantes pour structurer une politique foncière volontariste. Suivant ces jalons, les démarches présentées à Chamonix, dans le Vercors et Belledonne, peuvent inspirer d'autres territoires, dans les Alpes et ailleurs.

Figure 16. 5 conditions de réussite pour une politique foncière volontariste, N. Moyon 2010



De plus, les entretiens ont permis de dessiner au fur et à mesure ce que serait une politique foncière durable pour les Alpes, l'extrait suivant illustre et rassemble une grande partie de ces propos :

« Une gestion foncière raisonnée et durable, ce serait une gestion qui essaie d'être **responsable** dans l'utilisation du foncier – communale entre autre – mais aussi au niveau général avec le PLU qui affecte une destination à certains biens. Mais la commune ne peut pas tout faire ni tout se permettre, d'autant plus qu'elle subit de nombreuses contraintes qui limitent l'action. Ce serait une gestion foncière **raisonnée** par rapport à une politique, à l'intérêt de la commune, et aussi **réfléchie**, de plus en plus, on répertorie les biens, on décide de leur utilisation, c'est une vision à plus **long terme** et plus **ciblée**. Tout cela structure une politique foncière, en somme, il y a des enjeux, on y réfléchit et donc on essaie d'y répondre. C'est une politique foncière qui existait déjà avant mais seulement au stade de la prise de conscience, aujourd'hui, la politique foncière est de plus en plus réfléchie »<sup>6</sup>.

### 2.2. « 24 propositions » de Joseph Comby

Dans la continuité des cinq conditions de réussite exposées précédemment, le tableau ci-dessous synthétise vingt-quatre propositions faites par Joseph Comby sur les politiques foncières locales<sup>7</sup> : il énumère ainsi « quelques lignes de conduite utiles à respecter ».

<sup>6</sup> Entretien n°1, Chamonix

<sup>7</sup> COMBY Joseph, *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales* (Actualisation en 2009 d'un texte initialement destiné à une brochure de grande diffusion de la DRE de Lyon) [En ligne]. Disponible sur : [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com) (consulté le 23/07/10)

## 24 propositions sur les politiques foncières locales par Joseph Comby

- **Ne pas réduire la « politique foncière » à « l'action foncière »**  
On fait d'abord de la politique foncière (règles d'urbanisme, négociation avec les opérateurs, organisation du financement), puis vient l'action foncière publique qui est l'aspect le plus coûteux (achat des terrains, portage...).
- **Choisir l'échelle de l'agglomération ou du pays pour conduire une politique foncière cohérente**  
L'ambition poursuivie est d'avoir un impact sur la formation des valeurs foncières et l'approvisionnement du marché en terrains. C'est à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers.
- **Une bonne politique foncière doit être subordonnée à une politique d'aménagement**  
La politique foncière n'est qu'un outil ; elle ne constitue jamais une fin en soi.
- **Une bonne politique foncière doit savoir être « opportuniste »**  
Elle se donne les moyens d'une prise de décision rapide appuyée sur un potentiel d'intervention suffisant : elle ne doit pas s'enfermer dans une planification pluriannuelle trop rigide car la mise en vente d'une emprise intéressante peut être imprévisible.
- **Une politique foncière a besoin d'un système d'observation foncière**  
La connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés nécessite un système d'observation pérenne et global qui doit rester neutre et accessible à tous.
- **S'appuyer sur une claire conceptualisation des différents types de marchés**  
Ils n'obéissent pas aux mêmes types de mécanismes, les techniques d'observation, les méthodes de diagnostic et d'analyse, et donc les modes d'intervention doivent être adaptés selon le marché (voir typologie des six marchés).
- **Articuler urbanismes règlementaire et opérationnel à la politique foncière**  
La politique foncière doit inclure toutes les interventions qui contribuent à infléchir la valeur et l'usage des espaces, ou du moins s'articuler avec elles.
- **Intervenir en priorité sur le marché des terrains à urbaniser et non pas sur celui des terrains à bâtir**  
Subventionner la production de terrains à bâtir est une politique facile à concevoir mais extrêmement coûteuse et ne se justifie pas en termes de politique foncière mais plutôt de politique sociale (pour logements sociaux) ou économique (aide à l'implantation d'activités).
- **Assurer une stabilité du zonage pour garantir la valorisation des espaces agricoles et naturels**  
Les exploitants agricoles, les propriétaires privés d'espaces boisés, ne sont généralement pas des « spéculateurs ». Ils le deviennent lorsqu'ils constatent que les collectivités publiques changent d'avis, rendent constructibles, au cas par cas, des terrains voisins qui ne l'étaient pas auparavant, procurent ainsi à certains acteurs de fortes plus-values.
- **Une hausse excessive des prix des terrains est d'abord le résultat d'une mauvaise politique foncière**  
Inutile d'accuser la « spéculation foncière » qui profite seulement de cette situation. Le prix des terrains ne dépend que de la compétition entre les acquéreurs potentiels de ces terrains.
- **De trop faibles valeurs peuvent aussi être le symptôme de graves dysfonctionnements**  
Le but d'une politique foncière peut parfois devenir la revalorisation du marché d'un secteur, il faut donc être attentif à ces signaux et les expliquer.

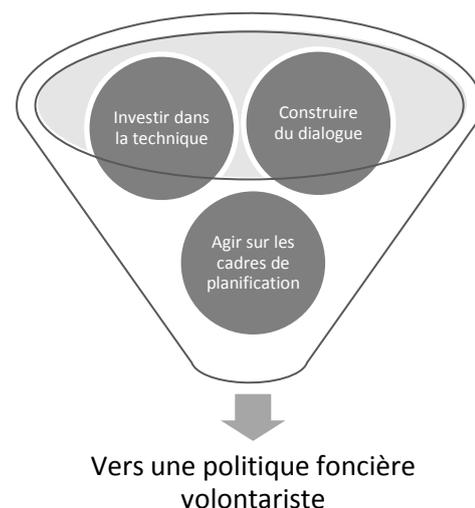
- **La croissance urbaine est nécessaire, même en l'absence de croissance démographique**  
Cette croissance urbaine peut se faire soit par densification du bâti, soit par extension du bâti, soit, plus naturellement, les deux à la fois.
- **Ne pas confondre densification du bâti et densification de la population**  
La population peut diminuer alors que les volumes bâtis augmentent si cette augmentation est insuffisante. A fortiori, si les constructions nouvelles ne font que remplacer les constructions vétustes à l'identique, la population diminuera (sauf en cas de paupérisation relative).
- **Ne pas confondre « extension urbaine » et « dispersion urbaine »**  
La même quantité de constructions nouvelles et d'habitants nouveaux dans une commune périphérique d'une agglomération n'a pas le même impact selon que les constructions nouvelles se font en continuité du bourg existant ou en petites opérations dispersées.
- **Pour préserver les espaces agricoles et naturels il est nécessaire d'accepter une certaine densification des espaces urbanisés**  
Du point de vue de la défense de l'environnement, il est contre-productif d'adopter des règlements d'urbanisme qui imposent de faibles densités constructibles.
- **C'est moins l'habitat individuel en tant que tel, que la taille des terrains qui est responsable de l'étalement urbain**  
Dans la mesure où il existe une forte demande pour la maison individuelle, il est donc plus sage d'y répondre en produisant des petits terrains individuels bien placés plutôt que de prétendre imposer une urbanisation en habitat collectif dont les acquéreurs ne veulent pas.
- **Densifier en priorité les secteurs desservis par une ligne de transport en commun en site propre**  
La localisation des stations doit être choisie en fonction de la densité (en activités et/ou en logement) de ces secteurs ou de leur capacité de densification.
- **La finalité d'une politique de réserve foncière n'est pas d'ordre financier mais d'ordre urbanistique**  
Contrairement à une idée reçue, une réserve foncière est rarement une bonne affaire financière. Par contre, c'est presque toujours une bonne affaire urbanistique car il faut du temps pour constituer, acquisition après acquisition, les ensembles fonciers cohérents dont on a besoin par la suite.
- **Le portage foncier public, peut se révéler dangereux dans le tissu urbain existant**  
Les coûts financiers de portage qui n'avaient qu'un faible impact sur les coûts finaux de l'aménagement en périphérie, ont au contraire un poids capital dans une opération de renouvellement urbain.
- **L'utilité d'un EPF n'est pas la réalisation d'économies mais l'apport d'un savoir-faire et la contribution à une meilleure maîtrise du territoire**  
Il est en particulier erroné d'imaginer qu'ils permettent de faire plus avec moins d'argent. L'EPF dispose d'un véritable savoir-faire et la négociation, l'acquisition et la gestion d'un portefeuille foncier nécessite des professionnels.
- **Les implantations d'activités excentriques sont davantage responsables de l'étalement urbain que les implantations résidentielles**  
L'implantation des zones d'activités étant presque toujours le résultat d'initiatives publiques soutenues par des subventions locales, on pourrait donc facilement éviter qu'elles ne compromettent les politiques d'aménagement menées par ailleurs.

- **Le renouvellement urbain peut relever de deux stratégies foncières opposées**  
Soit on considère que la situation du quartier n'est pas trop dégradée et que des actions de revalorisation ramèneront une dynamique immobilière.  
  
Soit il faut se résoudre à engager une action plus lourde de restructuration qui nécessitera d'abord d'importantes acquisitions. Mais il faut choisir.
- **Le recours (mesuré) à l'expropriation est inévitable pour faire un bon urbanisme**  
Si la localisation des opérations nouvelles n'est conditionnée que par l'existence de propriétaires qui ont besoin de vendre leurs terrains, il est clair que l'on aboutit à des formes d'urbanisation anarchique. Quoi qu'il en soit, l'utilité publique de l'opération doit être clairement établie.
- **Une bonne gestion de l'espace peut amener à la mise en vente de terrains publics sous utilisés**  
Le recensement, la cartographie et le diagnostic de l'ensemble des terrains publics doivent constituer l'une des préoccupations permanentes des politiques foncières.

Figure 17. 24 propositions sur les politiques foncières locales, J. Comby 2009

### 3. « 3 stratégies » cumulatives pour construire les conditions d'une maîtrise foncière

L'étude des trois terrains a montré des démarches différentes pour appréhender la question foncière dans les Alpes du Nord, et tenter d'y répondre. L'objectif poursuivi était de montrer l'utilisation de certains outils de maîtrise foncière dans un contexte local particulier (souvent une proximité aux centres urbains), au service d'un projet précis. Ces trois « stratégies », dont l'efficacité ou le caractère novateur sont variables, servent quoiqu'il en soit une politique foncière volontariste, ou ses prémices, dans l'espace alpin. Elles sont cumulatives mais n'illustrent en aucun cas une « recette miracle ».



3 stratégies cumulatives vers une politique foncière volontariste, N. Moyon 2010

*Chacun dans leur style, les territoires d'étude ont développé une démarche pour maîtriser le foncier (ou tenter de le faire) qui leur est propre.*

#### 3.1. Construire du dialogue

Le dialogue, l'échange, la médiation révèlent les conflits. Autour du foncier se cristallise souvent une forme de lutte opposant les intérêts particuliers à l'intérêt général : une situation difficile que la collectivité est censée arbitrer. La sensibilisation permet de créer de l'échange mais pas nécessairement de résoudre les conflits.

- L'objectif est de **construire un contexte favorable à une future politique foncière**, de créer les conditions de sa réussite. La sensibilisation, l'animation, l'accompagnement, la formation toutes ces démarches permettent d'impulser un dialogue territorial.

- Les moyens sont illimités, notamment en faisant intervenir des acteurs extérieurs au territoire : des artistes, des formateurs, et pourquoi pas des psychologues. L'intérêt est bien d'ouvrir un espace de dialogue, d'aménager un moment propice à celui-ci (un évènement festif par exemple), nécessaire pour faire germer les idées.
- Cette stratégie autour du dialogue n'a de sens que si elle s'inscrit dans une démarche de projet de territoire. Le dialogue peut participer à la construction du projet dans un processus participatif ou itératif, mais également à sa réalisation.

### 3.2. Investir dans la technique

Cette seconde stratégie met l'accent sur **le développement d'une technicité** dans la mise en œuvre de politiques publiques. Investir dans la technique implique de s'entourer de spécialistes (notaire, géomètre, avocat, architecte, urbaniste, etc.) et donc d'avoir les moyens financiers de faire appel à ce type de compétences. Le choix peut être d'investir en interne sur ce type de compétences, juridiques notamment, qui seront utiles pour la mise en œuvre de la politique foncière : il s'agit de se doter d'une ingénierie territoriale, voire foncière, assez spécialisée. Le projet quant à lui relève avant tout du domaine du politique. Il s'agit là d'imaginer une technique et ensuite, sur chaque territoire, les critères, les modalités de mise en œuvre seront plus ou moins différentes au regard des objectifs politiques.

- Investir dans la technique en se dotant de compétences permet à la collectivité de se comporter comme un aménageur, parfois en dépassant le cadre classique de ses compétences, voire être à la limite de la légalité.

La façon de faire à Chamonix est très intéressante car **elle renouvelle aussi l'interventionnisme public en matière de foncier**. Cette stratégie est efficace et reproductible et l'on est finalement assez peu dans la situation classique d'une politique interventionniste qui poserait des cadres normatifs de plus en plus restrictifs et contraignants pour l'ensemble des acteurs (habitants, aménageurs, promoteurs et acteurs institutionnels eux-mêmes).

- La perspective de maîtrise optimale des opérations est portée par **une politique foncière volontariste et interventionniste**. Cette stratégie peut aussi permettre de créer de nouveaux outils (par exemple les UHN).

Dans un contexte global de « sous-équipement en technicité » des collectivités, cette seconde stratégie est tout à fait pertinente d'autant plus qu'il y a de réformes, d'outils, de lois.

- Cette stratégie de la technique ou de l'ingénierie foncière, pose avant tout une question : **les collectivités peuvent-elles se doter des moyens de leur compétence foncière?** Les communes riches le peuvent très certainement (il s'agit plus d'une question d'arbitrage dans les priorités qu'elles se donnent), une structure tel qu'un PNR assure en partie cette mission, mais les autres collectivités ?

*Puisque la difficulté n'est pas tant de fixer des règles ou des orientations volontaristes, mais plutôt de réussir à les respecter, l'enjeu est de réfléchir à la mise en œuvre **de quel projet et par quels moyens opérationnels**.*

### 3.3. Agir sur les cadres de planification

La dernière stratégie se concentre sur les outils classiques de la planification territoriale. C'est le **choix d'agir sur les cadres**, PLU et SCOT, et de produire un certain urbanisme qui réponde au projet de territoire défini au préalable. Il s'agit de « jouer » avec ces cadres réglementaires, de les modeler, de les mettre au service d'une vision de territoire.

- Redonner de l'intelligence aux outils : jongler avec la vaste boîte à outils dont l'on dispose pour **retrouver l'efficacité des documents d'urbanisme**.

Agir sur les cadres de planification est en fait inévitable mais il apparaît nécessaire d'en faire des outils inédits, correspondant aux spécificités de son territoire, et non pas la reproduction de celui de la commune voisine. Cela peut faire l'objet de formations auprès des élus afin qu'ils se saisissent de l'opportunité qu'offre par exemple la révision d'un PLU<sup>8</sup>. Là encore une certaine ingénierie est nécessaire pour servir le projet communal.

- C'est une forme d'**ingéniosité dans la pratique des documents**, dans l'utilisation des outils : une habileté dans l'agencement des dispositifs entre eux.

L'action sur les cadres de planification est un moyen plus indirect de maîtriser le foncier, notamment son coût ou la forme urbaine. C'est donc un « PLU bien ficelé », avec des orientations d'aménagement ou encore un COS bonifié, qui apporte une maîtrise sur les permis de construire. Le Code de l'Urbanisme est en ce sens extrêmement pragmatique puisqu'il offre tous les outils possibles : le problème est donc bien dans la capacité à les utiliser, à leur donner du sens.

L'enjeu du PLU est de réussir une hiérarchisation de l'espace : définir les espaces de développement et les espaces de préservation notamment, et en justifier la pertinence. Cette stratégie doit mettre en place des systèmes évolutifs afin de ne pas figer ni le projet d'urbanisme, ni le foncier. Aussi, l'adaptabilité ne doit pas être confondue avec la volatilité : il est important de réussir à faire évoluer la règle en fonction de l'évolution des modes de vie par exemple.

*« Si la règle est un outil extrêmement important, de même que la planification opposable aux tiers, ce ne sont pas des outils autonomes, ce sont des outils parmi d'autres, qui doivent être au service du projet ».*

*Entretien n°5, Métropole Savoie*

Le travers de cette stratégie de maîtrise foncière par les cadres de planification est sans doute là : **réussir une règle ferme, mais potentiellement évolutive** qui puisse correspondre aux évolutions des mentalités et des modes de vie, en somme, trouver un juste équilibre.

Cette approche de « durabilité » ne semble pas révolutionner les pratiques foncières mais elle met l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre **une politique foncière volontariste** – qui soit au service d'un projet de territoire plus vaste – afin d'accomplir une véritable politique de développement durable. Au vue des expériences menées, cinq conditions de réussite ont pu être identifiées et trois stratégies sont à saisir :

- ✓ Construire du dialogue
- ✓ Investir dans la technique
- ✓ Agir sur les cadres de planification

<sup>8</sup> Le Parc Naturel Régional de Chartreuse a édité en 2009 un « Guide à destination des élus locaux : réaliser un Plan Local d'urbanisme dans le Parc de Chartreuse ». Une double page (pp.4-5) est consacrée à poser des questions préalables sur l'intérêt de réviser ou d'élaborer un document d'urbanisme. Entretien n°12, PNR Chartreuse

# Conclusion

De nombreux outils existent pour mettre en œuvre une politique foncière mais celle-ci semble une action difficile à mener pour les acteurs locaux, pourquoi ? La question foncière est complexe et protéiforme car le foncier s'imbrique à d'autres thématiques (logement, tourisme, biodiversité...) : c'est cette transversalité qui permet d'appréhender le problème foncier.

Certaines « expériences foncières » menées dans les Alpes du Nord semblent fonctionner, mais comment ? Les outils mobilisés sont-ils plus efficaces que d'autres ? L'hypothèse de départ a pu être validée au vu des pratiques étudiées : **le projet de territoire – projet politique – est le moteur de l'action foncière**. Tout d'abord, les outils de maîtrise du foncier qui sont utilisés dépassent les cadres normatifs en innovant là où ces derniers ne sont pas encore allés (grilles d'analyse A, B et C). De plus, la démarche foncière innovante va jusqu'à distordre certains outils de gestion foncière pour les

*L'outil de l'action publique n'est pas important en soi pour mener une politique foncière mais il est intéressant car il révèle des discours.*

*C'est plutôt la démarche mise en œuvre localement, adaptée aux propres objectifs définis par chaque territoire, qui détermine l'efficacité d'une politique foncière volontariste.*

mettre au service de son projet (détourner l'usage commun de l'outil, le combiner à d'autres pour en changer la nature...). Si le neuf n'est pas dans la nouveauté avec un énième nouvel outil, il est dans la capacité de dépasser, d'adapter ou d'évoluer avec des outils « classiques », là se trouve l'innovation territoriale en matière de foncier.

En regardant du côté de deux cadres normatifs, on rend intelligible une vision de l'aménagement et du développement alpin promue par l'État : ainsi, la Convention alpine et la DTA des Alpes du Nord produisent un même discours sur le foncier. La DTA le restreint quant à elle à un périmètre précis, se confrontant dès lors à l'unanime opposition des territoires touristiques de station. En somme, le foncier est déjà « difficilement audible » en soi, mais la nature même de ces cadres normatifs, leurs

*Les cadres normatifs, leur profusion, leur complexité, leurs outils constituent des obstacles supplémentaires à l'intelligibilité de la question foncière par les acteurs locaux. Pour autant, leur discours n'est pas déconnecté de la réalité du terrain.*

statuts et leurs modalités d'élaboration puis d'application, sont un autre obstacle à une bonne compréhension du foncier. Malgré tout, l'analyse des différents territoires a montré un hiatus relatif entre les procédures définies en théorie, et le bricolage opéré en pratique pour les

mettre en œuvre. En effet, à Chamonix, dans le Vercors ou dans Belledonne, les acteurs se saisissent des outils fonciers dans les cadres normatifs existants et **toute cette procédure foncière est absorbée par ce qu'il convient d'appeler un « bricolage foncier »**. Pour autant, ce bricolage mobilise une intelligence particulière (et sans doute accrue) des acteurs locaux, une forme d'ingéniosité dans l'utilisation et la mise en œuvre d'outils ou de cadres, voire le signe de l'irruption de la ruse dans le code (BAREL, 1981). Dans cette perspective, la figure de « l'acteur-bricoleur » (ALLIE, 2005) vient éclairer ces pratiques foncières innovantes ou volontaristes saisies dans les Alpes du Nord.

L'intérêt d'une réflexion sur les cadres normatifs de l'aménagement est finalement posé en ces termes. Par la « gouvernance », la « démocratie participative », ou encore le « développement durable », l'État incite, encourage, préconise. En revanche, avec la profusion de cadres normatifs, de

lois, de règles, l'Etat semble en réalité rechercher une nouvelle maîtrise du territoire dans un contexte d'incertitude, notamment économique et climatique.

De plus, cette réglementation croissante de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne semble pas avoir permis de réaliser toutes ses promesses, aussi paradoxalement que cela puisse être ; les problèmes de logements, de transports, et bien sûr de maîtrise foncière portent déjà atteinte au fonctionnement des territoires. C'est donc un constat d'échec de cette politique d'aménagement « hyper-réglémentée » que certains dressent<sup>1</sup> et pour Marc Sauvez<sup>2</sup>, c'est « la vanité de la réglementation et son inefficacité ». L'étude réalisée indique plutôt que **si le décalage ressenti n'est pas dans le discours produit par ces cadres normatifs, il ne peut être que dans leur forme, leur nature ou encore leur procédure de mise en œuvre.**

*« Globalement, mon sentiment reste que l'urbanisation s'est faite en choisissant la voie de la facilité. [...] On a bâti en 40 ans plus qu'en trois siècles. On a jamais tant planifié, programmé, délibéré de schéma directeur, d'aménagement et de règlement. Force est de se rendre compte que le règlement n'a pas généré de qualité, bien au contraire que la programmation ou les tentatives de prospective n'ont pas été stimulantes intellectuellement, ni permis d'installer un art de vivre satisfaisant ».*

*Serge GROS, directeur du CAUE de l'Isère*

*Des conditions de réussite à réunir et des stratégies pour la mise en œuvre d'une politique foncière volontariste ont été définies pour favoriser la diffusion de ces « bonnes pratiques foncières » alpines.*

La réflexion portée sur les moyens mobilisés par Chamonix, le Vercors et Belledonne pour faire face à leurs problèmes fonciers nous a conduit à identifier trois stratégies cumulatives pour construire les conditions d'une maîtrise foncière qui soit diffusable plus largement : chacun dans leur « style », ces

territoires ont développé une démarche pour maîtriser le foncier (ou tenter de le faire). Chamonix a renforcé sa technicité territoriale et foncière pour la mettre au service d'un projet politique ; c'est donc une stratégie d'investissement dans la technique qui a été retenue. Le plateau du Vercors et Belledonne, chacun d'une façon différente illustrent et enrichissent la seconde stratégie qui vise à « construire du dialogue » : par la sensibilisation, la participation et la formation aux questions foncières, la collectivité fabrique un contexte favorable à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique foncière volontariste. Enfin, la troisième stratégie, transversale aux trois terrains d'étude, met l'accent sur les cadres de planification. Il s'agit de *jouer* avec ces cadres réglementaires, de les modeler pour les mettre au service d'un projet de territoire. D'autant plus qu'une certaine réversibilité des documents d'urbanisme s'opère (souvent sous la pression des « déçus de la limite »<sup>3</sup>), même si le coût de révision d'un PLU risque de freiner ce phénomène. Quoiqu'il en soit, l'éloignement du centre de décision en matière d'aménagement et d'urbanisme, de la commune vers l'intercommunalité, contribue lui aussi à la pérennité des cadres de planification.

*Suivant des injonctions diverses, crise alimentaire ou financière, destruction des paysages et de la biodiversité et même lutte contre le changement climatique, la notion de développement durable rend audible la multitude des enjeux fonciers.*

Pour autant, peut-on parler de politiques foncières durables pour les Alpes ? La réflexion s'est ici beaucoup inspirée des acteurs rencontrés, et il en ressort que le concept de durabilité ne renouvelait pas vraiment l'idée d'une politique foncière volontariste : le concept d'urbanisme durable ou d'aménagement durable semble suffire à impulser une politique foncière volontariste sur la voie de la durabilité.

<sup>1</sup> [Dans l'encadré] GROS Serge, In *CIMES 2009 Construire dans la pente, une opportunité*, Actes de la conférence-débat du 17 déc. 2009, Fondation Facim, Chambéry, 120p., pp.116-117

<sup>2</sup> SAUVEZ Marc, *Accompagner les mutations urbaines vers une autre planification*, Etudes Foncières, n°146, juillet-août 2010, pp : 11-13

<sup>3</sup> Entretien n°17, ADAYG. Expression pour définir les propriétaires donc la parcelle se trouve de l'autre côté du trait de l'urbaniste, en zone N, A ou AU, contrairement à son voisin de parcelle qui lui est en zone U.

Au regard du périmètre étudié, la question d'une spécificité alpine en matière de gestion et de politique foncière a pu être abordée. Certes des particularités physiques du territoire alpin impactent nécessairement la gestion de l'espace et donc l'appréhension du foncier. De fait, dans ces espaces

*Si une spécificité alpine existe en matière de foncier, ce n'est pas cette dimension qui doit être mise en avant pour rechercher de nouvelles façons de faire : le spectre des moyens existants est suffisamment large, comme l'ont montré les territoires d'études.*

restreints par la pente ou les risques naturels, et convoités (attrait du site, bassin d'emploi dynamique, tourisme), les conflits fonciers sont inévitables et l'enjeu du multi-usage de l'espace montagnard est accru : habitat, loisirs, tourisme, industrie, transports... Ainsi, c'est plutôt le territoire de l'urbain qui est restreint et en ce sens, **ce n'est pas la montagne qui crée la pression foncière mais bien la ville**. Toutefois, une certaine spécificité alpine semble pertinente pour

le foncier des territoires touristiques alpins qui conjuguent des contraintes physiques, urbaines et touristiques, à l'image de Chamonix. Les territoires alpins du Nord, comme les littoraux, subissent une pression urbaine qui prend une acuité particulière dans les régions touristiques.

Sur le territoire des Alpes du Nord, deux grands enjeux en matière de foncier se distinguent :

- d'une part le foncier du sillon alpin, un foncier ancré dans une stratégie métropolitaine qui influence les massifs de proximité,
- d'autre part, le foncier des territoires touristiques.

Aller voir plus loin et précisément dans d'autres territoires alpins promet d'être tout à fait intéressant, notamment dans les « Alpes du Sud » française et à l'échelle de l'arc alpin. Dans les Alpes du Nord ou ailleurs, « la question foncière est toujours et partout un problème difficile, lancinant, mal résolu, ou enraciné dans l'histoire des patrimoines »<sup>4</sup> et des identités locales.

*L'ingénierie territoriale permet de dépasser l'obstacle des cadres normatifs innombrables ou des outils inusités, et dans un sens s'affranchir de la non-maîtrise de la norme. Mais alors, que cherche-t-on réellement à maîtriser, le foncier ou la question foncière ?*

Là encore **l'enjeu d'une gouvernance foncière est au cœur des territoires**. Pour Olivier Barrière, c'est le principe de « droit négocié » qui doit mettre en œuvre cette gouvernance environnementale<sup>5</sup>. Et si l'on considère que la lutte contre le changement climatique est l'enjeu majeur du XXI<sup>e</sup> siècle, ce qui par ailleurs est un objectif affiché dans tous les derniers cadres normatifs français (textes de loi et documents

d'urbanisme), alors **repenser le droit de propriété en France devient absolument nécessaire afin que les devoirs intergénérationnels puissent un jour dominer les droits subjectifs** si profondément ancrés dans les mentalités.

Enfin, au-delà des trois terrains étudiés dans les Alpes du Nord, la réflexion a permis de mettre en exergue les conditions de réussite et les obstacles de politiques foncières volontaristes en zone de montagne. Cette étude de CIPRA France a permis d'explicitier plusieurs perspectives à partir de ce qu'ont dessiné des expériences concrètes, volontaristes voire innovantes. Bien sur, ces pistes d'actions sont à adapter à chaque territoire, et la capitalisation et la diffusion de ce type de pratiques raisonnées du foncier en montagne permettront d'enrichir et d'élargir le champ des possibles en matière de foncier.

<sup>4</sup> RENARD Vincent, *Aménagement de la montagne et économie foncière* [en ligne]. Disponible sur : [http://vincentrenard.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5&Itemid=10](http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=10) (consulté le 22/06/10)

<sup>5</sup> BARRIERE Olivier, *Une gouvernance environnementale dans une perspective patrimoniale : approche d'une écologie foncière*, Site Foncier-développement [en ligne], consulté le 31/05/10, 26p. Disponible sur : <http://www.foncier-developpement.org/analyses-et-debats/decentralisation-et-gestion-fonciere/une-gouvernance-environnementale-dans-une-perspective-patrimoniale-approche-d2019ecologie-fonciere/view>

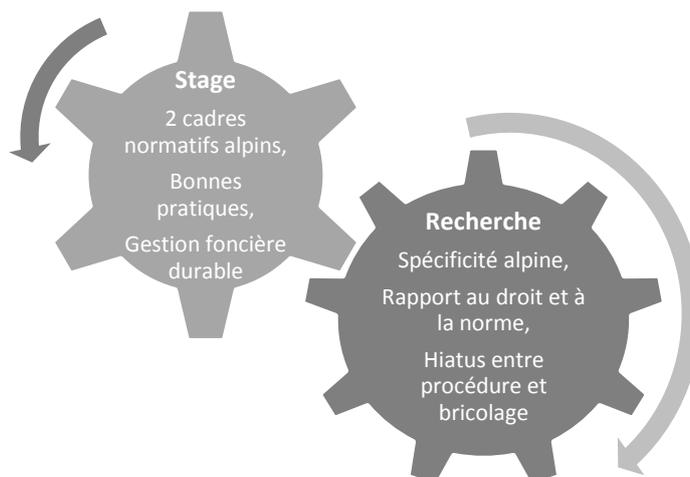
## 1. Bibliographie complète et détaillée en ligne sur le site de la CIPRA :

<http://www.cipra.org/fr/CIPRA/cipra-france/publications>

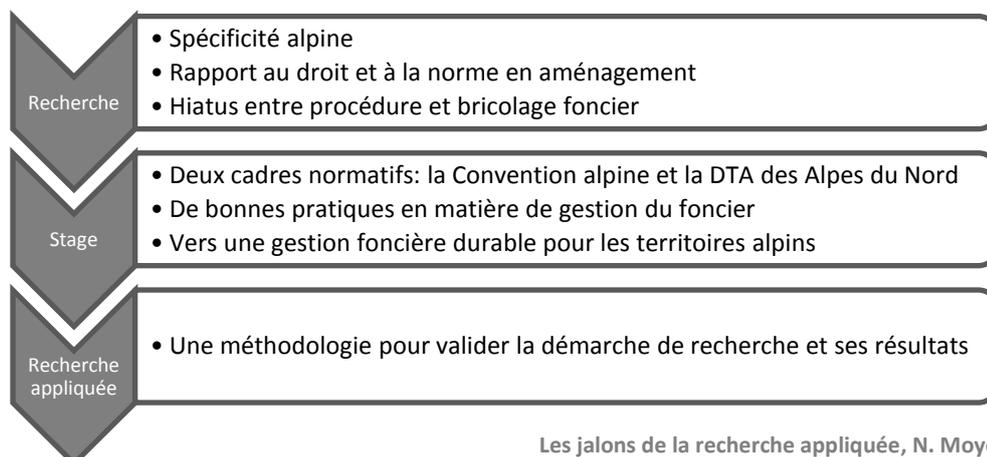
## 2. La méthodologie de l'étude

Une méthodologie exploratoire a proposé un angle d'attaque original pour travailler cette réflexion sur le foncier. La mise en regard de deux cadres normatifs de planification avec les acteurs de terrain et leurs pratiques a permis d'aborder le rapport au droit et à la norme en aménagement, et plus spécifiquement sur le foncier. Une première grille d'analyse (A) a donc permis de saisir le discours foncier produit par les deux cadres normatifs retenus, la Convention alpine, et la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord. Une seconde grille réalisée selon la même méthodologie, a saisi les pratiques foncières explorées sur le terrain d'étude des Alpes du Nord (B). La dernière grille (C) a permis de confronter la théorie de ces cadres normatifs à la pratique foncière alpine, de « voir » la relative adéquation et de « mesurer » le décalage perceptible grâce à cette méthodologie. Ce travail de construction puis de confrontation de grilles d'analyse est un exercice à la fois théorique et méthodologique participant à la dimension de recherche de cette étude.

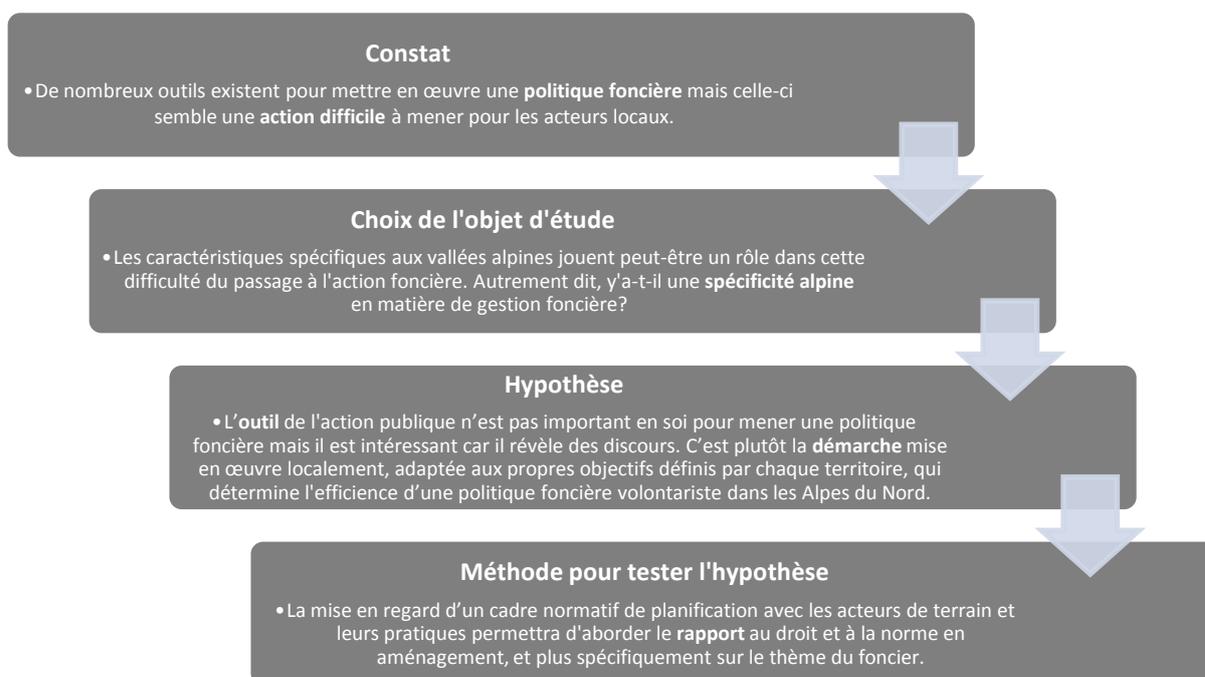
Ainsi, la conjonction des impératifs de recherche et de stage pratique se formalise à travers la méthodologie mise en œuvre que résumant les trois figures suivantes.



Imbrication de la recherche et du stage, N. Moyon 2010



Les jalons de la recherche appliquée, N. Moyon 2010



Le problème général de recherche, N. Moyon 2010

### 3. Tableau des entretiens réalisés

Se reporter à la page suivante.

### 4. Exemples de Fiches-action de la CCMV dans le cadre de sa Charte de développement

Dans le cadre du Plan d'action de la Charte de Développement de la Communauté de Communes du Massif du Vercors, 25 fiches-action ont été élaborées, réparties suivant 5 thématiques de l'aménagement et du développement : habitat, tourisme, emploi, paysage, réseaux. Les fiches-action suivantes sont quelques exemples les plus en lien avec l'expérience décrite.

### 3. Tableau de synthèse des entretiens réalisés

N°	NOM	Prénom	Organisation	Fonction	Date	Lieu	"Phrase-clé"
1	BERTHIER	Anne	Commune de Chamonix	Responsable du service foncier au sein de la DDDT	19/04/10 - 12/07/10	Chamonix	"Une gestion foncière raisonnée par rapport à une politique, à l'intérêt de la commune"
2	BONINO	Jean-Marc	Commune de Chamonix	Directeur - Direction du Développement Durable du Territoire	19/04/2010	Chamonix	"Bricolage...un peu dévalorisant, plutôt une forme d'ingéniosité"
3	CARACACHE	Roger	Cipra	Conseiller technique. Ancien maire de St Pierre en Chartreuse	03/05/2010	Grenoble	"Parfois, la volonté politique ne suffit pas, parfois c'est le tribunal administratif qui s'y oppose"
4	CHATAIN	Guy	PNR Vercors	Equipe technique Parc - Aménagement et Développement	14/06/2010	Grenoble	"Il faudrait qu'en amont de la décision de l'élu, il y ait avant tout un projet, en somme, que l'élu se comporte comme un aménageur"
5	CAVIGLIA	Stéphane	Métropole Savoie	Chargé de mission urbanisme	13/07/2010	Grenoble	"Quoique fasse la collectivité, elle court après le foncier et elle l'enrichit parce qu'elle ne le maîtrise pas"
6	DUTHEIL	Arnaud	CAUE 74	Directeur	21/06/2010	Annecy	"En Haute-Savoie, c'est l'esprit libéral qui se retrouve dans la gestion du territoire, une vision dynamique, entrepreneuriale, constamment en rattrapage de développement"
7	GAILLET	Marc	SAFER Rhône-Alpes	Chargé études - Service Etudes et Développement	29/06/2010	Lyon	"Une prise de conscience qui apparaît au niveau politique, c'est surtout eux nos interlocuteurs, élus départementaux et locaux, et une prise de compétence sur le foncier"
8	GOUIN	Sophie	Espace Belledonne	Animatrice	22/06/2010	Les Adrets (38)	"On ne peut pas faire sans les élus, c'est la donnée de base. Tout est donc question de sensibilisation"
9	HORGUES DEBAT	Jean	ADRETS	Directeur	24/06/2010	rdv tel.	"Les citoyens peuvent intervenir juridiquement mais aussi concrètement [...] il faut redonner le rôle politique de l'habitant"
10	PONTOIRE	Frédéric	AURG	Chargé d'études Territoire	08/07/2010	Grenoble	"Pleins de communes nous disent, je viens au SCOT pour qu'il pose une orientation supra-communale sur ma commune"
11	PUPPATO	David	DDT Savoie	Service Planification et aménagement des territoires	05/07/2010	Chambéry	"Les élus sont complètement imperméables au discours de la DTA"
12	RANNAUD	Philippe	PNR Chartreuse	Agent du Parc, urbaniste	29/07/2010	St Pierre de Chartreuse	"De la formation il en faut, mais après, ce qui manque de façon terrible aux petites communes, c'est de l'ingénierie de territoire [...] On a la chance d'être dans un Parc"
13	ROBLES	Isabelle	ADABEL	Animatrice	09/07/2010	Grenoble	"Ce dont on a besoin, c'est simplement de l'animation, pour faire du cas par cas avec les communes, c'est cela qui est pertinent"
14	ROY	Jacky	DDT Isère	Service Etudes et Territoires - adjoint à Jacques Faure	11/06/2010	Grenoble	"Ce n'est pas le monde agricole qui va se mobiliser pour sauver son espace : il faut plutôt compter sur le projet urbain, rendre la ville désirable"
15	TONNELIER	Vincent	Habitant-restaurateur de La Grave	Responsable de la concertation en amont du PLU de La Grave (38)	16/04/2010	Grenoble	"Beaucoup de difficultés pour fixer les orientations, il y avait la nécessité d'avoir une visibilité accrue du territoire"
16	VANSTEENKISTE	Philippe	EPFL 74	Directeur	01/07/2010	Villy le Pelloux (74)	"L'EPFL, c'est la courroie de transmission des politiques foncières locales. Transparence, indépendance, réseau"
17	VARGAS	Lilian	ADAYG	Directeur adjoint, responsable du pôle Territoire	20/07/2010	Grenoble	"Les outils, il n'y a pas grand-chose qui marche, il y en a beaucoup qu'on a du mal à actionner", "les outils fonciers sont politiquement très risqués"
18	WATTIEZ	Hubert	AURG	Chargé d'études Foncier	08/07/2010	Grenoble	"Le SCOT montre bien la nécessité d'avoir une vision stratégique en aménagement"

## 4. Exemples de Fiches-action de la CCMV

HABITAT	LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE FONCIERE	1		
<i>Objectif(s)</i>	Mettre en œuvre une politique foncière à double détente pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>. asseoir l'objectif de production et de diversification de la construction,</li> <li>. optimiser la capacité de construction à 10 ans,</li> <li>. préserver des capacités de développement au - delà de 10 ans.</li> </ul>			
<i>Résultats attendus</i>	Utilisation des outils de maîtrise foncière dans les documents d'urbanisme et dans la pratique d'urbanisme opérationnel.			
<i>Maître(s) d'ouvrage(s)</i>	CCMV			
<i>Partenaire(s)</i>	PNRV			
<i>Maître(s) d'œuvre</i>	Organisme de formation			
<i>Contenu</i>	<p>Formations sur le panel d'outils mobilisables :</p> <p><b>1/ Les outils pour assurer la maîtrise des opérations et constituer des réserves foncières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Droit de Préemption Urbain en zone U et AU</li> <li>. Emplacements Réservés pour le concours à la diversité de l'habitat</li> <li>. Zone d'Aménagement Différé (qui ouvre au droit de préemption)</li> <li>. Zone d'Aménagement Concertée</li> </ul> <p><b>2/ Des outils à expérimenter</b> pour réduire la charge foncière des opérations de constructions et permettre des opérations en locatif social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Fonds CCMV</li> <li>. Adhésion à l'EPFL</li> <li>. Bail à construction</li> <li>. Transfert de Coefficient d'Occupation des Sols</li> <li>. Echanges fonciers</li> </ul> <p><b>3/ Les outils pour protéger les zones agricoles en raison de la qualité de leur production ou de leur situation géographique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Zone Agricole Protégée</li> <li>. Périmètres de protection des espaces Agricoles et des Espaces Naturels</li> </ul> <p><b>4/ Les outils à activer pour financer</b> les opérations</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Participation pour Voirie et Réseaux</li> <li>. Cession gratuite de terrains</li> <li>. Programme d'Aménagement d'Ensemble</li> <li>. Zone d'Aménagement Concertée</li> <li>. Association Foncière Urbaine</li> <li>. Application de la loi Borloo</li> </ul> <p><b>5/ Les mesures de la loi Engagement National pour le Logement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles</li> <li>. Majoration de la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties</li> <li>. Déduction fiscale à la remise en location des logements vacants</li> <li>. Possibilité de soumettre à la taxe d'habitation les logements vacants depuis plus de 5 ans.</li> </ul>			
<i>Point méthodologique</i>	Organisation de formations destinées aux élus et personnels des Mairies			
<i>Mesure d'accompagnement</i>	Voir fiche 2 sur la révision des documents d'urbanisme Fiche 3 sur la maîtrise du coût du foncier Fiche 6 sur la densité et les formes urbaines. Fiche 14 sur une agriculture vivante			
<i>Une action qui sert aussi...</i>	HABITAT	TOURISME	PAYSAGE	RESEAUX

HABITAT	LA REVISION DES DOCUMENTS D'URBANISME	2			
<i>Objectif(s)</i>	Intégrer et décliner les orientations de la charte de développement en matière de projection démographique, de programmation et d'organisation de la construction.				
<i>Résultats attendus</i>	Rythme de construction régulé. Part de construction en diffus limitée. Principes d'organisation des secteurs d'extensions.				
<i>Maître(s) d'ouvrage(s)</i>	Communes				
<i>Partenaire(s)</i>	CCMV et autres personnes publiques associées à la procédure				
<i>Maître(s) d'œuvre</i>	Bureaux d'études en urbanisme				
<i>Contenu</i>	<p><b>1/ Intégrer la projection démographique</b> au rapport de présentation et au PADD des PLU.</p> <p><b>2/ Ajuster en conséquence les périmètres</b> des zones U et des zones AU :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. fixer un calendrier d'urbanisation (1AU – 2AU ...)</li> <li>. conditionner au règlement l'ouverture à l'urbanisation des zones AU / rythme de construction observé sur la CCMV</li> <li>. prévoir les conditions d'accès et de desserte des zones AU</li> <li>. élaborer des orientations d'aménagement sur les secteurs de construction prioritaires</li> <li>. au règlement, ajuster les densités de construction au contexte environnemental et urbain du secteur</li> </ul> <p><b>3/ Limiter les possibilités de construction en secteur diffus :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. revoir le périmètre des "dents creuses" constructibles pour ménager les possibilités d'accès et de desserte,</li> <li>. les classer en AU plutôt qu'en U ou anciennement NB pour limiter la construction de parcelles au coup par coup,</li> <li>. conditionner leur ouverture à l'urbanisation au respect d'un schéma d'organisation prévu sur l'ensemble de la zone.</li> </ul> <p><b>4/ Utiliser les outils de maîtrise foncière :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Droit de Préemption en zone U et AU,</li> <li>. Emplacements Réservés (/ accès, desserte, équipements, concours à la diversité de l'habitat),</li> <li>. Zone d'Aménagement Différé,</li> <li>. Zone d'Aménagement Concerté.</li> </ul> <p><b>5/ Adapter les règlements à une utilisation judicieuse du bois, à la qualité environnementale des opérations d'aménagement et de construction</b></p>				
<i>Mesure d'accompagnement</i>	<p>Voir fiche 1 sur la mise en œuvre d'une politique foncière.</p> <p>Fiche 3 sur la maîtrise du coût du foncier</p> <p>Fiche 6 sur la densité et les formes urbaines</p> <p>Fiche 7 sur la qualité environnementale des opérations d'aménagement</p> <p>Fiche 8 sur la Haute Qualité Environnementale des constructions</p> <p>Fiche 14 sur une agriculture vivante</p> <p>Fiche 16 sur la foresterie, le bois - énergie et le bois - construction</p>				
<i>Complément éventuel</i>	Assister aux réunions publiques organisées à l'occasion des révisions des PLU voisins de la commune				
<i>Une action qui sert aussi...</i>	HABITAT	TOURISME		PAYSAGE	RESEAUX

HABITAT	C'EST AUSSI CELA HABITER LE VERCORS	9
<i>Objectif(s)</i>	Se comprendre pour partager un territoire	
<i>Résultats attendus</i>	Compréhension mutuelle par les habitants et les nouveaux habitants du fonctionnement du plateau (en termes d'activités, de services et d'équipements ...)	
<i>Maître(s) d'ouvrage(s)</i>	CCMV et Communes	
<i>Partenaire(s)</i>	PNRV, CDRA	
<i>Maître(s) d'œuvre</i>	A définir	
<i>Contenu</i>	<p><b>1/ Présenter les réflexions menées dans le cadre de la charte de développement, les orientations et les actions retenues</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. diffusion d'un document de présentation,</li> <li>. réunions publiques en communes</li> </ul> <p><b>2/ Organiser des réunions d'accueil des nouveaux habitants</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. présentation du contexte communal et de son fonctionnement</li> <li>. écoute des préoccupations des nouveaux habitants</li> <li>. recadrage des attentes des nouveaux habitants</li> </ul> <p><b>3/ Développer des manifestations culturelles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. colloque « j'habite, tu habites, nous habitons le Vercors »</li> <li>. représentations théâtrales, projections cinématographiques</li> <li>. actions dans les écoles</li> </ul>	
<i>Point méthodologique</i>		
<i>Mesure d'accompagnement</i>	Fiche 15 « L'agriculteur, l'habitant, le touriste »	
<i>Complément éventuel</i>	Supports de communication, charte de bon usage Présentation et confrontation des orientations de la charte avec les autres EPCI du CDRA.	
<i>Une action qui sert aussi...</i>	HABITAT	TOURISME
		PAYSAGE
		RESEAUX