



HAL
open science

L'action publique foncière dans des territoires sous forte pression foncière : le cas de deux projets urbains en Haute-Savoie

Thibaud Giroud-Argoud

► To cite this version:

Thibaud Giroud-Argoud. L'action publique foncière dans des territoires sous forte pression foncière : le cas de deux projets urbains en Haute-Savoie. Sciences de l'Homme et Société. 2017. dumas-01618654

HAL Id: dumas-01618654

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01618654>

Submitted on 18 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'action publique foncière dans des territoires sous forte pression foncière : le cas de deux projets urbains en Haute-Savoie

Master 2 Urbanisme et Aménagement

Spécialité « Projet, Urbanisme Durable et Action Opérationnelle »

Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional

Aix-Marseille Université

Thibaud GIROUD-ARGOUD

Directeur de mémoire : Frédérique Hernandez

Septembre 2017

REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements à Frédérique Hernandez, professeure à Aix-Marseille Université, pour son encadrement, sa disponibilité et ses conseils durant l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie également l'ensemble des personnes qui ont pris le temps de répondre à mes interrogations : Philippe Vansteenkiste, directeur de l'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie, Thomas Lucet, chargé de mission de la Communauté d'Agglomération d'Annemasse, Daniel Déplante, responsable de l'agence de Rumilly de Halpades, André Barbon, Emmanuel Sesmat et Evelyne Pandal, respectivement directeur, expert foncier et chef de projet de TERACTION.

J'exprime par ailleurs mes remerciements à l'ensemble des collaborateurs de TERACTION qui ont su répondre à mes questions lorsque j'en éprouvais le besoin.

SOMMAIRE

1. LA PLACE DU FONCIER DANS LES PROJETS URBAINS	1
1.1 Introduction.....	1
1.2 Un marché foncier contraignant pour le projet urbain	6
1.3 Une action foncière publique variée pour maîtriser la production urbaine.....	18
2. UNE FAIBLE MAITRISE FONCIERE PUBLIQUE EN HAUTE-SAVOIE.....	24
2.1 Un département attractif mais menacé par son succès.....	25
2.2 Un foncier appartenant majoritairement à la sphère privée	32
2.3 Une redéfinition du cadre d'action publique orchestrée par des acteurs fonciers locaux d'intérêt général	47
3. UN CADRE D'ACTION PUBLIQUE, UNE NECESSITE POUR LES PROJETS URBAINS EN HAUTE-SAVOIE.....	56
3.1 Deux projets urbains symptomatiques d'un foncier rare et cher.....	57
3.2 Un projet urbain négocié : l'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier	63
3.3 Un projet urbain d'intérêt général : l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy.....	76
CONCLUSION.....	85
BIBLIOGRAPHIE.....	87
TABLE DES MATIERES.....	89
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	91
ANNEXES	92

1. LA PLACE DU FONCIER DANS LES PROJETS URBAINS

Les projets urbains sont réalisés dans un contexte de marché. Une de leurs finalités est effectivement de mettre sur le marché des mètres carrés de surface habitable, commerciaux ou de bureaux. Pour y arriver, il est nécessaire de s'engager dans un processus économique qui implique la préparation de l'assiette foncière, la viabilisation, l'aménagement, la construction et la commercialisation du produit final et qui génère de la valeur économique.

Si on analyse les projets urbains par le prisme du foncier, il apparaît que la marge de manœuvre de la collectivité pour utiliser les projets urbains dans la réalisation de ses objectifs stratégiques (développement économique, environnement, cadre de vie, solidarité) est en partie déterminée par les marchés fonciers et immobiliers dans lesquels s'inscrivent ces projets. En effet, la hausse des marchés fonciers et immobiliers et la complexification des procédures et des programmes d'aménagement mettent la question foncière au cœur du processus. Cet état de fait est par nature amplifié dans les territoires sous pression foncière tel que la Haute-Savoie, terrain d'étude de ce présent mémoire.

Ce mémoire se focalise sur l'articulation entre le foncier et l'émergence des projets urbains avec l'analyse de deux opérations d'aménagements dans l'agglomération d'Annecy où les marchés fonciers et immobiliers sont particulièrement tendus. Les conclusions tirées permettront d'en savoir plus sur l'importance du foncier dans les projets urbains.

1.1 Introduction

1.1.1 Problématique

La question principale du mémoire est la suivante : « *La maîtrise foncière publique est-elle un préalable essentiel à l'émergence de projets urbains dans un département sous forte pression foncière tel que la Haute-Savoie ?* ».

Ce questionnement permet d'analyser concrètement la relation entre la maîtrise du foncier et l'aboutissement des projets urbains. Ainsi, les projets urbains analysés permettront de savoir si la maîtrise foncière publique est un préalable nécessaire à la réussite d'un projet urbain dans un territoire sous pression foncière. De plus, les outils utilisés par les acteurs publics et privés pour faire face aux problématiques foncières ont été questionnés afin de savoir dans quel cadre ils peuvent s'appliquer.

Dans un premier temps, l'enjeu du foncier dans la production urbaine devra être précisément défini afin de mettre en lumière l'importance de la dimension économique au sein des opérations d'aménagements. Ainsi, les marchés fonciers et immobiliers seront étudiés dans l'intention d'exprimer leurs influences dans la production urbaine.

De plus, les modalités des projets urbains seront analysées de manière à expliquer les stratégies de chaque acteur dans un contexte économique de plus en plus concurrentiel. De ce fait, les intérêts des acteurs publics et privés, diamétralement opposés, permettront de savoir si la co-production urbaine est une solution à l'émergence d'un projet urbain dans un contexte forte pression foncière.

En outre, il sera aussi question de l'importance de l'intérêt général dans les grandes opérations d'aménagements dans le but de savoir si celle-ci prend le dessus sur l'aspect économique. Enfin, l'action foncière menée par les acteurs publics locaux sera étudiée afin d'appréhender les différentes solutions à sa disposition pour agir sur un projet urbain avec ou sans maîtrise du foncier.

Dans un second temps, le système régissant le foncier en Haute-Savoie sera étudié. Tout d'abord, avant de d'élaborer un focus sur le foncier, il sera question d'en savoir plus sur les caractéristiques et les enjeux de façon global qui s'opèrent sur ce département. Ainsi, cela permettra notamment d'expliquer les causes de la pression foncière s'exerçant sur ce territoire.

Par ailleurs, l'étude des propriétés foncières, c'est à dire la répartition de ces dernières selon le type d'acteur (public ou privé) permettront de savoir si les collectivités réalisent des réserves foncières afin d'anticiper les projets urbains. L'affectation des sols sera aussi analysée afin de connaître les surfaces destinées à être ouvertes à l'urbanisation en Haute-Savoie. En complément, il sera également question de la rétention foncière en Haute-Savoie afin de caractériser son importance. De plus, une caractérisation des marchés fonciers et immobiliers en Haute-Savoie sera effectuée, c'est à dire l'analyse de l'évolution des coûts des terrains nus, des maisons et des appartements dans le neuf ou dans l'occasion depuis quelques années. De ce fait, cela mettra en lumière les enjeux précédemment évoqués notamment dans le cadre de la production urbaine.

Enfin, un focus sera réalisé sur les acteurs locaux spécialisés sur la thématique foncière en Haute-Savoie. Cela servira à connaître le contexte d'émergence, les intérêts, les enjeux et les capacités d'action de chaque acteur en Haute-Savoie. En complément, les outils spécifiquement consacrés à la thématique foncière développés par les acteurs précédemment évoqués seront mis en lumière de manière à expliciter leurs intérêts sur le territoire analysé.

Dans un dernier temps, des projets urbains haut-savoyards situés dans des agglomérations sous forte pression foncière seront analysés dans leur contexte de façon à faire le lien entre le contexte foncier et la production urbaine associée. Les projets urbains seront analysés selon plusieurs étapes : le contexte d'agglomération associé aux potentiels de développement, la situation foncière initiale associée à la sécurisation du risque et les modalités de la production urbaine. Ce cheminement sera essentiel afin

d'éclairer l'articulation entre le foncier et les projets urbains. Ces cas d'études permettront de savoir si certaines pratiques permettent de contourner l'absence de maîtrise foncière publique notamment dans un contexte de marché foncier et immobilier tendu.

1.1.2 Hypothèses

La problématique évoquée précédemment permet de poser deux hypothèses qui permettront de répondre à ce questionnement initial. Ces deux hypothèses se vérifieront par le biais de l'ensemble des parties rédigées dans ce présent mémoire et plus spécifiquement par l'analyse des projets urbains haut-savoyards.

H1 : La maîtrise foncière publique est faible en Haute-Savoie.

Cette première hypothèse revient à dire que les communes du département de la Haute-Savoie n'ont pas les moyens financiers et l'ingénierie nécessaire pour élaborer des politiques foncières adaptées au contexte local permettant la constitution de réserve foncière. De plus, les collectivités ne cherchent pas à anticiper les projets urbains car elles laissent agir l'initiative privée à leur place.

H2 : Un cadre d'action publique est nécessaire à l'émergence de projets urbains situés dans un territoire sous forte pression foncière.

Cette deuxième hypothèse revient à dire qu'une gouvernance forte incarnée par un encadrement public permet de favoriser l'émergence de projets urbains et de respecter les objectifs de la collectivité en matière de développement urbain. L'utilisation du bon outil au bon moment et au bon endroit permet à la collectivité de développer un projet urbain à sa convenance malgré une absence de maîtrise foncière publique.

1.1.3 Méthodologie

Une méthodologie adéquate a permis de rédiger ce présent mémoire. C'est dans ce cadre que diverses ressources ont été sollicitées. A cet effet, la littérature scientifique, les articles de presse, les ouvrages, les personnes sollicitées durant les entretiens semi-directifs et les documents publics relatifs aux projets urbains analysés m'ont été d'une grande aide.

La première partie au sujet de l'articulation « foncier/projets urbains » a été écrite exclusivement à l'aide de la littérature scientifique et des articles de presse.

En effet, l'article scientifique « *La co-production public/privé dans les projets urbains* » réalisé par Rachel Linossier et Roelof Verhage me permettait d'en apprendre davantage sur l'importance de la dimension économique dans les opérations d'aménagements au travers de quatre grands projets urbains à Lyon. La lecture de cet ouvrage était extrêmement pertinente car cela m'a permis d'orienter ma réflexion dans le bon sens.

De plus, la fiche méthodologique du CERTU : « *Les réserves foncières en vue d'un projet d'aménagement* », m'a aidé à cerner l'importance de l'anticipation foncière en amont des projets urbains. Il en est de même du rapport suivant : « *Le foncier au cœur de l'action publique* » publié par le Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité qui m'a aidé à comprendre le rôle des EPF dans les opérations de renouvellement urbain.

Le rapport de recherche coproduit en 2012 par deux écoles suisse : « *Maîtriser le foncier pour maîtriser la production urbaine* » était pertinent pour son analyse sur l'écart entre l'affectation et l'utilisation des sols ainsi que les différentes stratégies foncières élaborées par les acteurs selon le contexte urbain d'un territoire.

Enfin, le rapport de synthèse « *Des projets négociés : entre stratégie publique et intérêts privés* » rédigé par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie était intéressant pour comprendre les conditions de co-production urbaine dans un projet urbain et la fiche pédagogique « *Agir avec ou sans maîtrise foncière* » publiée par le Centre d'Échanges et de Ressources Foncière de Rhône-Alpes (CERFRA) en 2013 pour appréhender les diverses possibilités de l'action foncière publique dans un contexte de production urbaine.

En parallèle, la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès d'Emmanuel SESMAT, expert foncier à TERACTION (SEM de la Haute-Savoie) et d'André BARBON, directeur général de la même société, m'a permis de comprendre les rouages des grandes opérations d'aménagements réalisées par la SEM. Cela était pertinent pour la compréhension des différents montages opérationnels et les diverses manières de mobiliser du foncier en amont d'un projet urbain. L'accomplissement de ces entretiens a été possible grâce à ma présence au sein de cette structure pour mon stage de fin d'étude.

La seconde partie, gravitant autour du foncier en Haute-Savoie, a été écrite à partir des conclusions d'un Observatoire Départemental, de l'utilisation des bases de données PERVAL (Notaires), DVF (Collectivités), et Parcellaires (IGN), de l'analyse d'études foncières et de la retranscription d'entretiens semi-directifs avec des acteurs du département.

Tout d'abord, l'accès aux informations via l'Observatoire Départemental de la Haute-Savoie m'a permis de présenter les caractéristiques et les enjeux globaux du département. Cela m'était singulier car un travail sur cet observatoire a été mené durant mon stage à TERACTION.

Ensuite, la consultation des différentes bases de données (PERVAL et DVF) sur les transactions foncières et immobilières en Haute-Savoie a été essentielle dans le but de caractériser l'évolution du marché dans le département. Ainsi, cela m'a permis d'en savoir davantage sur les coûts des terrains

nus, des maisons et des appartements dans le neuf comme dans l'occasion. De plus, la lecture d'une étude à propos de la rétention foncière et la vision patrimoniale des propriétaires de fonciers haut-savoyards était pertinente pour comprendre la rareté du foncier et les éventuels blocages occasionnés au sein des projets urbains. Pour compléter, l'analyse du zonage de chaque PLU du département et des propriétaires de biens fonciers via la base de données des impôts (DGFIP) m'a permis de procéder à un état des lieux foncier et des réserves foncières en Haute-Savoie.

En outre, un entretien semi-directif a été mené auprès du directeur de l'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie afin de comprendre sa création, ses actions et son intérêt. Cette rencontre était très intéressante pour comprendre les spécificités des pratiques haut-savoyardes en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, l'analyse des outils fonciers développés dans le département s'est effectuée par le biais d'un entretien semi-directif avec le chargé de missions du Programme Local de l'Habitat (PLH) de la Communauté d'Agglomération d'Annemasse, une collectivité soumise à une forte pression foncière. Ainsi, cette entrevue m'a permis de connaître l'outil foncier élaboré en étroite collaboration avec l'EPF de Haute-Savoie : le Plan d'Action Foncière (PAF). De plus, le directeur de l'EPF m'a informé de l'existence d'un observatoire foncier en Haute-Savoie : l'outil MCMA (Mieux Connaître pour Mieux Agir).

La dernière partie s'est organisée autour de l'analyse de deux projets urbains en Haute-Savoie. Pour se faire, l'accès aux informations relatifs à ces opérations d'aménagements était facilité par le fait que la société de stage (TERACTEM) était mandataire du premier cas d'étude analysé. La lecture des documents d'urbanisme (SCOT, PLH, PLU, etc.) ainsi que la communication publique réalisée à propos des projets urbains étaient essentielles pour découvrir et comprendre chaque opération. De plus, les bases de données (PERVAL et DVF) relatives aux marchés fonciers et immobiliers ont été consultées pour caractériser les collectivités concernées. Enfin, les rapports tels que les études d'impacts, les études de faisabilité, les contrats de Projet Urbain Partenarial (PUP), les Analyses Environnementales et Urbaines (AEU) et les dossiers de Déclarations d'Utilités Publiques (DUP) ont également été analysés. Pour compléter, un entretien semi-directif auprès du chef de projet en charge d'une opération d'aménagement a permis d'en savoir davantage sur ce dernier.

1.1.4 Annonce du plan

Dans une première partie, l'articulation entre le foncier et le projet urbain sera réalisé notamment en démontrant l'importance de la dimension foncière dans les processus d'élaboration d'un projet urbain. Il sera également question du lien entre l'action foncière publique et la maîtrise de la production urbaine.

Dans une deuxième partie, les marchés fonciers et immobiliers haut-savoyards seront caractérisés pour savoir si des spécificités territoriales émergent. De plus, les acteurs et les outils développés dans le département en matière de foncier seront présentés.

Dans une dernière partie, deux opérations d'aménagements seront précisément analysées afin de faire le lien entre d'une part la situation foncière et d'autre part les conditions de réalisation du projet urbain en question.

1.2 Un marché foncier contraignant pour le projet urbain

Le marché (foncier et immobilier) est un régulateur important de la production urbaine. En effet, les collectivités s'investissent et développent des projets urbains lorsque le contexte économique est favorable. Cette sous-partie sert à démontrer l'importance la dimension économique dans les projets urbains par le prisme du foncier. Deux axes seront développés : les évolutions des pratiques en matière d'aménagement urbain et la notion de compte à rebours dans une opération d'aménagement.

1.2.1 L'importance de la dimension économique

1.2.1.1 Evolutions des pratiques en matière d'aménagement urbain

D'importantes évolutions dans la manière de conduire les opérations d'urbanisme en France se manifestent depuis la décentralisation. Le transfert des compétences de l'Etat vers les communes et les intercommunalités en matière d'aménagement urbain s'est effectué dans un contexte marqué par une concurrence de plus en plus forte au niveau local. Ainsi, la logique de compétition prime et les collectivités sont vouées à développer de nouvelles compétences en matière de marketing urbain.

En parallèle, la « reconstruction de la ville sur elle-même » est un axe essentiel dans l'urbanisme opérationnel en France. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 confirme cette évolution en positionnant le renouvellement urbain comme priorité des politiques publiques en matière d'urbanisme. « *Le renouvellement urbain est une intervention publique volontaire visant à réinscrire dans le marché économique les territoires de la ville considérés comme en panne de développement et d'attractivité et à les réintégrer dans un cercle vertueux de création de valeur* » (PIRON, 2002). Les projets de renouvellement urbain servant à reconstruire une portion de ville en conformité avec les objectifs de la collectivité en matière de mixité sociale, de développement économique, d'équipements et de qualité de vie. Les interventions publiques sont destinées à augmenter l'attractivité pour les acteurs privés en augmentant la création de valeurs sur les marchés fonciers et immobiliers, c'est à dire à développer des externalités positives afin que les investisseurs privés viennent d'eux-mêmes. Ces interventions servent à compenser les coûts de transformation urbaine (viabilisation du foncier)

mais dans la plupart des cas cela ne suffit pas. « *Un projet dégage une marge financière positive si les revenus générés par l'augmentation de valeur économique sont supérieurs aux coûts de la régénération, mais une marge financière négative si l'opération est déficitaire* » (LINOSSIER & al, 2009).

Toutefois, l'action de la collectivité sur le foncier notamment par l'augmentation des valeurs foncières et immobilières et la création d'externalités positives ne sont pas une finalité. En effet, « *la recherche de l'équilibre social, l'attention portée à la forme urbaine, la réalisation d'équipements publics et le maintien des activités économiques, commerciales et résidentielles dans le périmètre d'aménagement comme garantie de la mixité fonctionnelle de l'espace urbain motivent l'intervention publique* » (LINOSSIER & al, 2009). Cependant, ces objectifs sont coûteux et nécessitent l'apport de fonds. Quatre sources permettent de les réaliser : le budget public de la collectivité locale, les dépenses des futurs habitants utilisateurs des aménités créées dans le projet urbain, de l'augmentation des valeurs foncières et immobilières engendrées par le projet de renouvellement urbain et la participation des opérateurs privés au financement des équipements publics.

La conduite des projets urbains est fortement dépendante de la sphère économique en termes d'accomplissement des objectifs (création de la valeur foncière et immobilière) ainsi que des montages opérationnels (importance de la rentabilité et de la minimisation des risques). « *La dimension financière est prépondérante, car la réalisation des objectifs publics et privés, c'est à dire les différentes opérations à conduire pour mener à bien les projets, présentent des coûts importants pour la collectivité : libération et dépollution des sols, viabilisation et équipements des terrains, réalisation des aménagements et des constructions, auxquels s'ajoutent les objectifs d'intérêt général (mixité, qualité urbaine, équipements publics)* » (LINOSSIER & al, 2009). Cette citation montre à quel point la mobilisation du foncier au service des projets urbains est coûteuse pour l'acteur public.

Aujourd'hui, plusieurs facteurs complexifient l'émergence des projets urbains au niveau local. En effet, l'instabilité des marchés fonciers et immobiliers et la raréfaction de l'argent public ne permet plus à la collectivité d'agir sans l'aide des acteurs privés. Ainsi, « *elle doit capter des fonds privés et monter des opérations mixtes, partenariales, dans lesquelles le portage des charges financières et opérationnelles est partagée avec les acteurs privés (entreprises, investisseurs, groupes de promotion-construction* (LINOSSIER & al, 2009). Ce fait permet de constater que les façons de faire évoluent et que l'urbanisme négocié est de plus en plus sollicité par les collectivités pour accomplir leurs différents objectifs.

L'importance de la dimension économique peut se caractériser concrètement par le compte à rebours de l'aménageur et du promoteur immobilier, c'est à dire le bilan prévisionnel de l'opération envisagée

sur un foncier. L'explication de ce calcul permet de comprendre pourquoi les projets urbains émergent ou n'émergent pas selon le contexte institutionnel, urbain, économique et social.

1.2.1.2 Notion de compte à rebours de l'aménageur et du promoteur

Au fil de sa production, le foncier prend des appellations spécifiques qui rendent compte de sa réalité dans les pratiques professionnelles. Deux dénominations existent : le foncier brut et le foncier aménagé. Ces deux notions sont utilisées par l'aménageur puis par le promoteur immobilier pour procéder au compte à rebours permettant d'équilibrer l'opération.

Le premier état du terrain est le foncier brut, autrement dit c'est la matière première de l'aménagement. L'aménageur est l'acteur désigné pour traiter le foncier brut. Il s'agit souvent de terrains agricoles ou naturels. *« Ces terrains ne sont alors pas physiquement constructibles - bien souvent juridiquement non plus - et l'aménagement vise à les rendre propres à la construction : il engage des études de définition du projet urbain, la construction des VRD, des infrastructures, etc. »* (ORF, 2016). En ville, le foncier est généralement occupé. De ce fait, il est alors nécessaire de leur donner un nouvel usage en libérant les anciens usages et de remettre La production du foncier peut être plus ou moins longue et ne nécessite pas généralement toutes ces étapes. Cela dépend du projet urbain. *« Une simple division parcellaire peut suffire à construire un deuxième pavillon sur une parcelle par un particulier ; les opérateurs sont très souvent amenés à acquérir des biens bâtis et à entreprendre les démolitions, dépollutions, remembrements préalables à la mise en œuvre de l'opération ; sur des opérations encore plus ambitieuses les terrains ne sont constructibles qu'au prix d'interventions lourdes sur les VRD, les infrastructures et la superstructure »* (ORF, 2016).

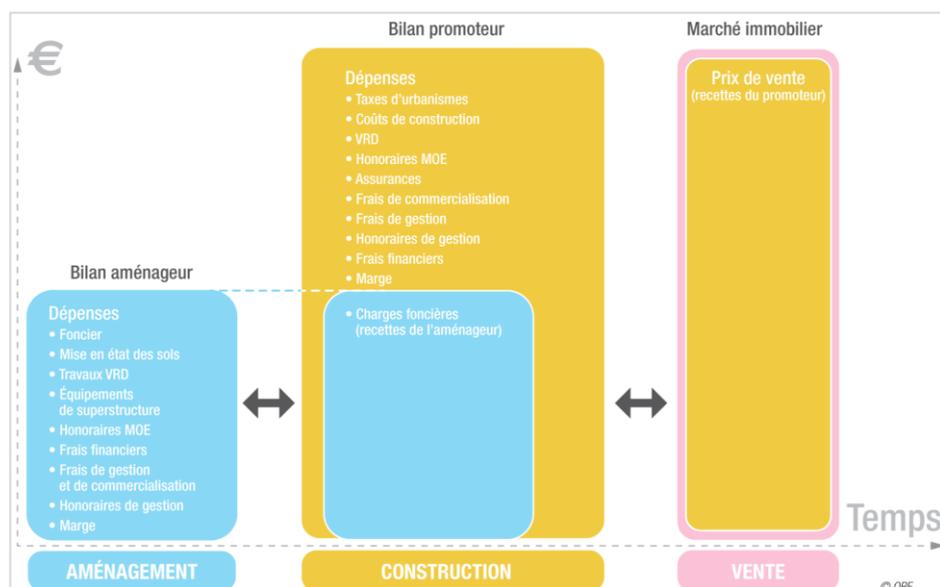
Pour équilibrer son opération, l'aménageur détermine les recettes du foncier aménagé (vente au promoteur) par l'ensemble des dépenses engagées (prix de revient autrement dit les charges foncières en euros/m² de terrain). Cette technique est appelée le compte à rebours car l'aménageur détermine le coût du foncier brut par l'analyse de ses dépenses. En effet, au préalable, l'aménageur évalue la faisabilité financière de l'opération compte tenu des caractéristiques du foncier, c'est à dire qu'il liste l'ensemble des dépenses. De ce fait, il pourra alors proposer un montant au propriétaire du foncier brut selon son bilan financier. Ensuite, l'aménageur vend le foncier aménagé au promoteur immobilier à la hauteur de ses dépenses engagées. Le prix de revient est caractérisés par les coûts suivants : l'acquisition du foncier brut, la mise en état des sols, les travaux de VRD, les équipements de superstructures, les honoraires, les frais financiers, les frais de gestion et la marge. Ces frais sont tous fixes sauf le prix de l'acquisition du foncier brut. Cependant, si ce dernier est acheté plus cher, l'aménageur sera alors obligé de vendre plus cher au promoteur immobilier afin de d'équilibrer son bilan. Ce focus sur le compte à rebours de l'aménageur permet de se rendre compte que les marges de

manœuvres sont très faibles pour chaque acteur et que la dimension économique est primordiale pour définir les marchés fonciers et immobiliers.

Le deuxième état du terrain est le foncier aménagé. Les aménagements nécessaires ont permis de transformer le foncier brut en foncier aménagé. « *Selon la réglementation en vigueur, il est support de droits à bâtir potentiels. Il faudra encore que le propriétaire établisse un projet immobilier et obtienne un permis de construire pour que le foncier puisse être bâti* » (ORF, 2016). Les promoteurs immobiliers lorsqu'ils achètent le foncier aménagé considèrent leur acquisition comme les « charges foncières » de leur opération. Ces dernières sont exprimées en euro par m² de surface de plancher vendue sur le marché immobilier.

Trois facteurs impactent et font donc varier la charge foncière des promoteurs : le montant de l'acquisition du foncier aménagé, le règlement du PLU pour connaître les droits à bâtir et les prix au m² du marché immobilier selon la localisation de l'opération. La charge foncière, considérée comme variable, n'est pas la seule dépense du promoteur. Il faut également rajouter les taxes d'urbanisme, les coûts de construction et de VRD, les honoraires, les assurances, les frais de commercialisation, de gestion et financiers et la marge. Ces dépenses sont fixes et connues à l'avance. C'est également le cas du prix de vente sur le marché immobilier, qui constitue les recettes du promoteur. A partir de ces dépenses et de ces recettes, le promoteur peut alors procéder au compte à rebours afin de définir le montant jusqu'où il peut monter pour acquérir le foncier aménagé. En effet, comme précédemment évoqué, seul ce dernier est variable. Pour se faire, le promoteur immobilier soustrait les dépenses fixes aux recettes (prix de vente sur le marché immobilier) afin de connaître le montant qu'il peut mobiliser pour acquérir le foncier aménagé. Le schéma suivant représente l'emboîtement des comptes à rebours de l'aménageur et du promoteur au cours d'une opération (voir schéma 1). Ce concept permet de comprendre pourquoi certains projets sont bloqués notamment lorsque certains propriétaires souhaitent vendre le foncier aménagé à des montants beaucoup trop élevés pour que l'opération s'équilibre au final.

Schéma 1 : Emboîtement des comptes à rebours de l'aménageur et du promoteur



(ORF, 2016)

1.2.2 Les modalités de la co-production dans les projets urbains

Après avoir démontré l'importance de la dimension économique dans les projets urbains et l'impact sur le produit final, les modalités de la co-production dans les projets urbains seront analysées afin de mettre en lumière le lien entre le foncier et le rapprochement des différents acteurs de la production urbaine.

1.2.2.1 Les stratégies d'acteurs dans un contexte de marché

Dans une opération d'aménagement, les acteurs publics ou privés doivent réaliser leurs objectifs tout en minimisant les risques financiers. De ce fait, « *les acteurs développent des stratégies qui diffèrent en fonction de leurs objectifs et leur rôle dans leur processus, mais qui ont en commun de servir de cadre de référence pour des actions qui ont lieu dans un contexte de marché, où le rapport risques-revenus est une variable importante* » (LINOSSIER & al, 2009). Cela induit que la collectivité est un acteur économique au même titre que les acteurs privés.

En raison de la complexité et de l'imprévisibilité de la société, les acteurs économiques sont incapables de connaître intégralement les informations pour élaborer un projet urbain bien intégré dans son contexte. Par conséquent, « *ils basent leurs actions sur des stratégies élaborées à partir de la vision subjective et imparfaite qu'ils ont de leur environnement, mais aussi de la connaissance qu'ils ont d'eux-mêmes* » (LINOSSIER & al, 2009).

C'est dans ce cadre notamment que les acteurs économiques élaborent des stratégies foncières pour anticiper les projets urbains et limiter les coûts des acquisitions foncières. « *Les mutations de l'économie foncière et la raréfaction des ressources publiques amènent les collectivités à élaborer des stratégies pour limiter leur prise de risque dans les projets de renouvellement urbain, en partageant les coûts avec les acteurs privés* » (LINOSSIER & al, 2009). En effet, dans certains cas, les collectivités peuvent laisser le risque des acquisitions foncières à la charge des acteurs privés. Toutefois, cette situation arrive lorsque le contexte est favorable, c'est à dire si le risque est faible pour l'acteur privé. C'est généralement le cas quand la structure foncière est simple (peu de propriétaire et grand tènement) et génératrice de rentabilité à court terme. « *L'investisseur privé attend en retour que la puissance publique limite les risques juridiques liés à l'évolution des droits du sol (...) qui conditionne la rentabilité financière d'une opération* » (LINOSSIER & al, 2009). De plus, la collectivité peut aussi prendre à sa charge la réalisation des équipements publics afin de rendre le site plus attractif et donc limiter les risques de l'acteur privé. Toutefois, la collectivité peut très bien procéder à quelques acquisitions et laisser le reste à l'investisseur privé pour favoriser l'émergence du projet urbain.

Au cours d'un projet urbain, chaque phase est génératrice d'incertitudes et de risques. Les stratégies élaborées par chaque acteur économique sont adaptées selon l'évolution temporelle de l'opération d'aménagement. Dans la première phase de définition du projet, « *l'instabilité ou le manque de clarté dans les spécifications du projet, des hypothèses d'orientation non réalistes par rapport au marché et des objectifs programmatiques ou urbanistiques trop flous sont facteurs d'incertitudes* » (LINOSSIER & al, 2009). Dans la phase de maîtrise du foncier, « *c'est plutôt la possibilité effective de réaliser le programme prévu qui est source d'incertitude, plaçant la détermination du programme d'équipements publics à réaliser et la modification du droit des sols au cœur des préoccupations (et de la négociation)* » (LINOSSIER & al, 2009). Dans la phase de la viabilisation du foncier, « *l'incertitude est générée par l'organisation et la nature même des activités nécessaires pour préparer le site : éviction d'entreprises, relogement des habitants, dépollution des sols et démolition des bâtiments existants* » (LINOSSIER & al, 2009). Enfin, dans la dernière phase de construction immobilière, « *les incertitudes concernent le potentiel d'investissement sur le marché de l'immobilier (taux d'intérêt, disponibilité du crédit, état général du marché)* »

L'ensemble de ces incertitudes complexifient les étapes de production du foncier et rend le projet incertain tout au long de son développement. Dans ce contexte, le recours à la co-production public/privé prend tout son sens afin de maximiser la réussite du projet.

1.2.2.2 Les leviers d'actions de la collectivité

« Il existe une relation étroite de réciprocité entre les objectifs fixés dans les projets urbains, le contexte économique, institutionnel et social dans lequel ils se déroulent et le montage opérationnel choisi par les acteurs » (LINOSSIER & al, 2009). Cela signifie que la modification du contexte peut impacter les objectifs établis lors de la définition du projet et les modalités du montage opérationnel choisi par les acteurs économiques. Dans un projet urbain donné, le contexte est déterminé par la présence ou non d'externalités positives à destination des futurs usagers de l'immobilier. Cela peut par exemple être la proximité d'un centre d'affaires, la présence d'une gare, une bonne accessibilité, etc. Lorsque les externalités positives ne sont pas présentes à l'initiation d'un projet urbain, il est nécessaire d'en créer afin d'attirer les investisseurs privés et les futurs usages, ce qui nécessite l'intervention de la collectivité publique. « Celle-ci peut prendre deux formes : investir d'une façon préalable pour ensuite attirer des investisseurs privés ; investir durant la réalisation du projet, en interaction avec les investisseurs privés » (LINOSSIER & al, 2009).

La co-production public/privé dépend fortement de la propriété foncière initiale, autrement dit si celle-ci est à dominante publique ou privée. « A partir de deux questions : « externalités positives en place ou non ? » et « propriété foncière à dominante publique ou privé ? », quatre grands types de projets urbains se distinguent » (LINOSSIER & al, 2009). Le tableau suivant décrit brièvement ces quatre types de projets urbains et servira à l'analyse des opérations d'aménagements en Haute-Savoie dans la troisième partie (voir tableau 1).

Tableau 1 : Typologie des projets en fonction de la présence des externalités positives

	Externalités positives en place	Externalités positives absentes
Propriété foncière privée	<p>Type 1</p> <p>Le projet se déroule d'une façon plus ou moins spontanée, poussé par les "forces du marché". Le rôle de la collectivité est parfois d'initier le projet et ensuite d'encadrer les activités des opérateurs privés pour assurer la réalisation de la qualité souhaitée.</p>	<p>Type 3</p> <p>Les projets les plus problématiques. Le projet ne se déroule pas d'une façon « spontanée », et les possibilités de la collectivité d'initier et de porter le projet sont limitées sans maîtrise foncière. Elle peut seulement créer des externalités pour amorcer le développement</p>
Propriété foncière publique	<p>Type 2</p> <p>La collectivité est dans une situation favorable pour initier et réaliser le projet urbain. Elle peut décider de porter le projet elle-même, ou de faire appel à des opérateurs privés. Elle a des possibilités relativement importantes pour imposer ses objectifs de qualité.</p>	<p>Type 4</p> <p>Le projet ne se déroule pas d'une façon spontanée. Si la collectivité souhaite réaliser le projet, elle a possibilité de le faire en libérant les financements nécessaires à la création d'externalités.</p>

(LINOSSIER & al, 2009)

Les interventions publiques, évoquées précédemment, servent alors à faire évoluer les projets urbains d'un type initial vers un autre recherché. De ce fait, différents leviers publics sont à disposition des collectivités selon la typologie du projet urbain considéré afin de le faire évoluer dans le bon sens. « Une trajectoire type pour les opérations d'aménagement se dessine, qui passe par une propriété foncière publique intermédiaire » (LINOSSIER & al, 2009). Ce sont notamment les cas des projets urbains de type 3 caractérisés par une propriété foncière privée et des externalités positives absentes qui passe par les types 4 puis 2 (maîtrise foncière publique intermédiaire) qui finisse en type 1 avec une propriété foncière privée et des externalités positives. « Avec l'augmentation de la concurrence et le recul de l'intervention publique directe dans les opérations d'aménagement, la recherche de montages qui permettent ce passage tout en garantissant la qualité des projets urbains est un enjeu majeur pour l'avenir » (LINOSSIER & al, 2009). Cette évolution typologique est déjà pratiquée en France mais cela reste généralement plutôt rare. Lorsque les marchés fonciers et immobiliers sont hauts, il est possible que certains opérateurs portent des opérations entières. « Pour éviter d'être mis en consultation, ils cherchent à être présents en amont comme propriétaires du foncier, tout en prenant garde de limiter financièrement la durée de portage » (LINOSSIER & al, 2009). Le tableau suivant récapitule l'ensemble des interventions publiques envisageables selon la typologie du projet urbain considéré (voir tableau 2).

Tableau 2 : Types de projet et interventions publiques

	Externalités positives en place	Externalités positives absentes
Propriété foncière privée	Type 1 - ZAC (PEP) ou PAE pour réaliser les équipements publics - Modification du PLU pour négocier les éléments de qualité avec l'aménageur (logements, forme urbaine)	Type 3 - Acquisition active du foncier pour servir de levier au déclenchement de l'opération - Insertion dans une politique de régénération plus globale - Provoquer ou réaliser les investissements « déclencheurs »
	Type 2 - ZAC (PEP) ou PAE pour réaliser les équipements publics - Consultations avec cahier de charge exigeant pour sélectionner les investisseurs - Conditions dans les compromis/actes de vente - Bail emphytéotique pour profiter de la future augmentation de valeur	Type 4 - ZAC avec aménageur public (sans but lucratif) - Charges foncières réduites et options sur le foncier pour attirer les investisseurs - Consultation avec cahier de charges modéré pour sélectionner les constructeurs

(LINOSSIER & al, 2009)

1.2.2.3 Les projets urbains entre conditionnement économique et choix publics

« La conduite des opérations d'aménagement est influencée ces dernières années par trois évolutions majeures : le rôle accru des collectivités locales suite à la décentralisation, qui modifie l'équilibre de pouvoir entre les acteurs impliqués dans les opérations d'aménagement urbain ; la volonté politique

de réaliser une partie importante de la production immobilière dans le tissu urbain existant, qui influence directement le rôle des différents acteurs et le contexte dans lequel les projets s'inscrivent ; la forte hausse des prix sur les marchés fonciers et immobiliers lors de la dernière décennie, suivie d'un retournement de tendance en 2008 dont les conséquences ne sont pas encore connues » (LINOSSIER & al, 2009). Ces trois facteurs impactent alors fortement le rôle de chaque acteur et les modalités quant aux montages opérationnels. C'est notamment le cas en Haute-Savoie, où les marchés fonciers et immobiliers sont particulièrement hauts mais cela sera présenté dans la deuxième partie. C'est dans ce cadre que les partenariats public/privé s'opèrent avec la multiplication des interactions entre les acteurs publics et privés.

De manière générale, les projets urbains s'inscrivent dans une stratégie de développement menée par la collectivité sur l'ensemble du territoire urbain. Ces derniers émergent suite à l'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU, lui-même découlant des directives du SCOT sur le territoire. Toutefois, leur réalisation ainsi que le livrable dépend fortement du contexte économique dans lequel ils émergent.

La réalisation et le financement des projets urbains peuvent s'opérer selon trois options pour la collectivité.

La première est d'utiliser la notion de compte à rebours (évoquée au début de la sous-partie) en faisant supporter les coûts de la réalisation des objectifs sur le coût d'acquisition du foncier. Dans ce cas de figure, c'est le propriétaire initial du foncier qui supporte les coûts. *« Cette solution est en quelque sorte la solution idéale, car elle permet d'utiliser directement l'augmentation de valeur liée au projet urbain pour le financement de la qualité de ce projet »* (LINOSSIER & al, 2009).

La deuxième option est d'augmenter les prix de l'immobilier pour inclure les investissements réalisés pour la qualité en faisant payer les acquéreurs de l'immobilier à la fin de l'opération. Toutefois, *« cette solution a pour inconvénient de faire monter les prix de l'immobilier, ce qui va à l'encontre d'un des objectifs du secteur public qui est de produire du logement abordable »* (LINOSSIER & al, 2009). Cette option est limitée, notamment dans les secteurs où les marchés immobiliers sont déjà hauts comme en Haute-Savoie.

La dernière option reste le financement public. *« Que ce soit à travers le portage du foncier, des participations d'équilibre au bilan de la ZAC ou la mise à disposition de charges foncières à prix réduits, le secteur public joue souvent un rôle important dans la réalisation des objectifs économiques, sociaux et physiques dans les projets urbains »* (LINOSSIER & al, 2009).

Les interventions publiques de la collectivité dans les projets urbains peuvent poser des problèmes d'équités. Si les projets urbains sont financés selon la première option évoquée dans le paragraphe précédent, *« cela peut conduire à une situation dans laquelle des projets urbains sont uniquement réalisés dans des sites ayant un fort potentiel de développement, laissant de côté les parties de la ville*

où les investisseurs n'ont pas envie d'aller » (LINOSSIER & al, 2009). En outre, la co-production urbaine par le biais notamment de partenariats public/privé est fortement adaptée à des contextes où le marché de l'immobilier dynamique. Il serait intéressant de voir si cela se vérifie en Haute-Savoie.

1.2.3 L'impact sur les montages opérationnels des projets urbains

Cette sous-partie permet de comprendre l'importance du potentiel de développement d'un projet urbain, c'est à dire ce qui va favoriser son émergence. Cette notion étant multithématique, l'analyse par le prisme du foncier sera priorisée afin de répondre à la problématique de ce présent mémoire. De plus, il sera question de faire le rapprochement entre le potentiel de développement urbain et les montages opérationnels utilisés lors d'un projet urbain par les collectivités.

1.2.3.1 Notion de potentiel de développement urbain

« La notion de potentiel de développement permet d'appréhender de façon globale l'ensemble des critères contextuels qui déterminent un projet » (LINOSSIER & al, 2009). Cela peut se caractériser par la localisation géographique du secteur à l'échelle de la ville, l'accessibilité, l'attractivité en termes d'image et les éléments environnementaux. En effet, une éventuelle pollution des sols induit des frais supplémentaires dans la phase de viabilisation du foncier qui pourrait compromettre un projet urbain. Un autre exemple au sujet des éléments paysagers permet de bien comprendre cette notion. La présence d'éléments environnementaux sur un site est à double tranchant : *« c'est une contrainte dans la mesure où il faut respecter, préserver et intégrer ces éléments dans le projet, parfois de façon obligatoire (bâtiment classé, ZPPAUP, etc.), avec pour conséquence des surcoûts éventuels ou une baisse des surfaces constructibles ; mais elle représente aussi un atout pour l'aménageur, en offrant une source de valorisation économique, de différenciation qualitative et d'identification du projet par une mise en valeur paysagère et architecturale intégrée à la composition urbaine »* (LINOSSIER & al, 2009). Il est à noter que la collectivité peut modifier le potentiel de développement urbain d'un site en initiant des travaux pour améliorer l'attractivité d'un quartier par exemple.

Le potentiel de développement des projets urbains se caractérise aussi par le contexte d'agglomération, c'est à dire par le milieu politique et économique local. *« Le contexte politique émane du gouvernement local qui fixe les grands objectifs de politique urbaine et de développement du territoire, en lien avec les orientations définies au niveau national »* (LINOSSIER & al, 2009). A l'échelle des agglomérations, il n'est pas rare que les objectifs soient parfois différents selon les secteurs de projet urbain en fonction des priorités des élus locaux. Quant au contexte économique, il est influencé par les spécificités locales et par les dynamiques mondiales dont les impacts sont plus ou moins importants localement.

« Enfin, les potentialités et limites d'un projet urbain sont déterminées pour une large part par la situation foncière initiale, c'est à dire l'état de la propriété foncière et de la structure parcellaire avant le début de l'intervention, qui est plus ou moins favorable au développement du site » (LINOSSIER & al, 2009). Concrètement, quatre options sont envisageables.

La première se caractérise par la libération de foncier public suite à la délocalisation d'anciennes activités publiques. Dans ce cas, l'initiation du projet urbain est facilitée car les frais d'acquisition du foncier sont peu élevés.

La deuxième option concerne la réalisation de réserves foncières par la collectivité sur un site donné suite à une démarche préalable d'acquisitions foncières. Cette situation est différente de la première car les investissements réalisés (prix des terrains et frais de portage foncier) ne sont pas inclus dans le bilan de l'opération malgré leur importance.

La troisième possibilité se définit par la détention de l'assiette foncière par un ou plusieurs propriétaires privés. Dans ce cas, l'initiation du projet peut se retrouver bloqué notamment si le foncier est fortement morcelé. De plus, la réticence des propriétaires à vendre peut être également un frein à l'émergence du projet urbain « Les stratégies de rétention ou de spéculation foncière des propriétaires sont des freins à l'avancement des projets car elles obligent la collectivité à mener de longues tractations au cas par cas, génératrices d'inflation foncière et de retards dans la mise en œuvre » (LINOSSIER & al, 2009). La solution pour régler ce cas de figure est assez lourde au niveau juridique car il faut généralement procéder à l'expropriation.

La dernière option se matérialise par le recours à de l'urbanisme négocié avec l'utilisation de partenariats public/privé afin de faire concorder les intérêts des différents acteurs. « Dans ce dernier cas, un partenariat public privé négocié et encadré par une procédure permet le lancement et le déroulement du projet sans que la puissance publique n'ait à se rendre maître du foncier (ZAC confiées à des aménageurs privés notamment) » (LINOSSIER & al, 2009).

1.2.3.2 Les différentes phases du projet urbain

Le projet urbain peut se découper en quatre phases qui impliquent chacune d'elle des interventions, des outils et des financements de la part de chaque acteur. « Chaque phase constitue un marché particulier du processus de transformation, sur lequel les acteurs jouent un rôle spécifique en fonction de leur intérêt économique propre et sur lequel une marge financière positive ou négative peut apparaître » (LINOSSIER & al, 2009). La réflexion de ce mémoire, portant sur l'articulation entre le foncier et le projet urbain, se retrouve dans deux phases au sein d'une opération d'aménagement : la préparation de l'assiette foncière et la viabilisation du foncier. Le tableau, situé en page suivante, permet d'appréhender le contenu de chaque phase (voir tableau 3).

La première phase est en lien avec l’initialisation du projet avec l’énonciation des orientations et des objectifs du projet urbain. Dans la plupart des cas, la collectivité publique lance l’opération. Cependant, dans le cadre de l’urbanisme négocié, la puissance publique peut associer l’aménageur et le promoteur à l’initialisation du projet urbain.

La deuxième étape est la préparation de l’assiette foncière, autrement dit la maîtrise foncière intermédiaire avant la revente au promoteur. L’objectif est d’acheter le foncier avant que ce dernier prenne de la valeur pour réinvestir ensuite la marge dégagée dans le projet. « *Le prix du foncier urbanisable détermine les conditions de constitution des réserves foncières* » (LINOSSIER & al, 2009).

La troisième phase concerne la viabilisation du foncier qui entraîne des charges foncières pour l’aménageur qui correspond aux dépenses engagées afin d’aménager le terrain. La connaissance du montant des charges foncière permet à l’aménageur de savoir le prix du foncier selon la logique du compte à rebours. « *Le montant des charges foncières et des droits à construire conditionnent le niveau d’équipements exigible dans le cadre d’une ZAC* » (LINOSSIER & al, 2009).

La dernière étape, au sujet de la construction et de la commercialisation du produit immobilier final, permet au constructeur de mettre sur le marché immobilier des surfaces de planchers à destination de l’habitat ou du tertiaire. La collectivité publique peut parfois imposer aux constructeurs de réinjecter la marge financière dégagée dans le projet urbain via notamment la réalisation d’équipements publics. « *Les prix de l’immobilier résidentiel ou d’entreprise déterminent le niveau de qualité urbaine et de contenu exigible envers les promoteurs, dans le cadre de consultation d’opérateurs notamment* » (LINOSSIER & al, 2009).

Tableau 3 : Phases, marchés et démarches publiques dans le projet urbain

Phase	Marché correspondant	Percepteur de la marge financière	Possibilité d’intervention de la collectivité publique afin de maîtriser la marge financière
Initialisation	Perspectives d’urbanisation		Définition claire des orientations et des objectifs du projet
Maîtrise du foncier	Foncier urbanisable	Propriétaire initial	Acheter le foncier avant l’augmentation de la valeur pour réinvestir ensuite la marge dégagée dans le projet
Viabilisation Aménagement	Charges foncières	Aménageur	Faire connaître aux aménageurs la participation qui va leur être demandée pour couvrir ces frais avant l’acquisition du foncier
Construction Immobilière	Immobilier	Constructeur	Créer des procédures qui obligent l’utilisation de la marge financière dans le projet (<i>via</i> la réalisation d’équipements collectifs notamment)

(LINOSSIER & al, 2009)

Les différentes phases évoquées précédemment ne sont pas forcément linéaires au cours du temps et peuvent dans certains cas se superposer. Toutefois, ces quatre phases sont tout le temps présentes au cours d'un projet urbain.

1.3 Une action foncière publique variée pour maîtriser la production urbaine

Suite à l'évocation de l'importance de la dimension économique sous le prisme des marchés fonciers et immobiliers dans les projets urbains, cette sous-partie dresse un panorama des outils d'encadrement et d'action à portée de mains des collectivités publiques pour faire émerger des projets urbains avec ou sans maîtrise foncière. Les avantages et les inconvénients seront notamment décrits.

1.3.1 Actions possibles de la collectivité sans maîtrise du foncier

« Dans le domaine de l'aménagement, un grand nombre d'outils est à disposition des communes pour encadrer l'aménagement de leur territoire sans aucune maîtrise foncière » (CERFRA, 2013). Deux dispositifs permettent à la collectivité d'encadrer les projets urbains sans maîtriser le foncier.

1.3.1.1 La planification

« Une planification claire et encadrante est garante pour les acteurs de l'aménagement de la construction d'un projet affirmé de la commune ou de l'EPCI pour son territoire, d'une visibilité à moyen terme sur l'évolution de chaque secteur et donc de la sortie d'un projet avec moins de risques de recours » (CERFRA, 2013). En effet, la collectivité peut, dans le cadre d'un PLU, phaser le développement de la commune, encadrer l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs, contrôler l'aspect quantitatif et qualitatif des projets urbains via des Opérations d'Aménagements Programmées (OAP) et réserver des secteurs (servitude de mixité sociale) pour un projet urbain donné. Par ailleurs, pour faire le parallèle avec la notion de compte à rebours de l'aménageur et du promoteur présentée dans ce mémoire, l'encadrement réglementaire est important afin que les promoteurs immobiliers puissent anticiper au plus juste la faisabilité financière d'un projet urbain. « Une combinaison de l'ensemble des possibilités offertes par le Code de l'urbanisme peut permettre une planification importante » (CERFRA, 2013).

1.3.1.2 La négociation

« Un dialogue construit et un partenariat avec les acteurs privés, promoteurs ou particuliers, peut permettre de ne pas avoir à acquérir » (CERFRA, 2013). En effet, les élus locaux sont souvent en

relation avec les propriétaires fonciers afin de leur exposer les enjeux que représentent leurs terrains pour la réalisation des objectifs de la collectivité publique dans l'intérêt général. De plus, cette dernière est informée, au préalable, des intentions des propriétaires fonciers d'éventuellement vendre leur foncier par le biais des Déclarations d'Intentions d'Aliéner (DIA). Ainsi, « *cette phase de préprojet peut être l'occasion de discussions et de négociations permettant à la collectivité d'agir sans maîtrise foncière et de solliciter des amendements à un projet* » (CERFRA, 2013). L'avantage de la négociation résulte dans le fait que cela ne nécessite pas d'investissement financier. Cependant, ce dispositif a ses limites car les intentions des propriétaires fonciers ne sont pas prévisibles par la collectivité.

Ces éléments, permettant aux collectivités publiques d'encadrer la production urbaine sans recourir à l'acquisition foncière, sont efficaces. Cependant, la maîtrise du foncier apporte des possibilités supplémentaires en matière d'aménagement urbain sur certains secteurs à enjeux. Le point suivant permet de voir comment la collectivité publique peut acquérir le foncier.

1.3.2 Actions de la collectivité pour maîtriser le foncier

« Pour les collectivités, réserve foncière est souvent synonyme d'investissement lourd. Or une bonne anticipation et des acquisitions opportunes, couplées à une véritable politique de gestion foncière peuvent minimiser les coûts d'acquisition et de portage » (CERFRA, 2013).

1.3.2.1 Les outils passifs

Les outils présentés pour maîtriser le foncier sont appelés « passifs » car les acquisitions ne sont possibles que par le biais d'une vente ou par l'exécution du droit de délaissement des propriétaires fonciers. Trois outils sont concernés : les emplacements réservés et les servitudes inscrits dans le PLU, le droit de préemption urbain (DPU) et la Zone d'Aménagement Différé (ZAD).

Les emplacements réservés (ER) sont destinés à favoriser l'émergence de projets urbains destinés à l'aménagement public et au logement. Cet outil permet généralement à la collectivité de répondre aux objectifs des différents documents d'urbanismes tels que les PLH et le SCOT. L'intérêt de ces emplacements réservés est de geler tout projets et constructions en désaccord avec les orientations prévues. Toutefois, cet outil ouvre le droit de délaissement, c'est à dire permet aux propriétaires fonciers de mettre en demeure une collectivité publique d'acquérir leurs terrains, ce que la puissance publique ne peut pas toujours faire lorsque ses ressources sont limitées.

Les périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG) sont un outil du même type. C'est une servitude qui permet à la collectivité publique de « *délimiter, dans son PLU, un périmètre*

dans lequel les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par la collectivité, seront interdites » (CERFRA, 2013). La durée de cette servitude ne peut pas excéder cinq ans et doit être fixée en attente de l'approbation par la collectivité d'un projet d'aménagement global du périmètre. Ainsi, la collectivité peut prendre le temps de développer un projet urbain cohérent. Cependant, cet outil a l'inconvénient d'inciter les propriétaires à la spéculation foncière suite à l'annonce de la mise en place de cette servitude.

De plus, le droit de préemption urbain (DPU) est un outil passif qui « *consiste à permettre, dans des périmètres délimités préalablement par la collectivité, l'acquisition prioritaire des biens faisant l'objet d'une DIA* » (CERFRA, 2013). Ce dernier est à la fois un outil très efficace d'acquisition foncière et un très bon moyen d'observation des transactions. Cela est donc pertinent pour avoir une vision du volume et du coût des transactions afin de mieux appréhender les marchés fonciers et immobiliers d'un secteur. L'intérêt majeur réside dans le fait que cet outil permet à la collectivité de constituer des réserves foncières. La limite de ce dispositif est qu'il uniquement applicable dans les zones « urbaines » et « à urbaniser » du PLU.

La Zone d'Aménagement Différé (ZAD) « *est un outil visant à constituer des réserves foncières en vue d'un projet d'intérêt général non nécessairement défini de manière précise à la date de création de la ZAD* » (CERFRA, 2013). Ce sont les mêmes finalités que le DPU. Toutefois, elle peut être mise en œuvre dans les zones « agricoles » et « naturelles » du zonage du PLU. « *Le fait qu'elle ne réponde pas nécessairement à un projet clairement défini au moment de sa mise en œuvre en fait l'outil le plus adapté à la réserve foncière, après l'acquisition à l'amiable* » (CERFRA, 2013). Cet outil, très avantageux pour la collectivité, doit cependant être compatible avec le SCOT. La limite de ce dispositif est qu'il très difficile pour la collectivité de se rendre propriétaire de grand tènement foncier car les acquisitions se font au gré des opportunités.

1.3.2.2 Les outils actifs

Les outils dits « actifs » permettent à la collectivité d'être propriétaire du foncier sans être dépendant des procédures. Plusieurs moyens sont à sa disposition. C'est notamment le cas de l'acquisition à l'amiable et de l'expropriation dans le cadre d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP).

L'acquisition à l'amiable « *consiste à négocier avec les propriétaires en dehors d'une procédure spécifique* ». (CERFRA, 2013). Cette voie est généralement préférable aux procédures plus lourdes tel que l'expropriation par exemple. La négociation avec les propriétaires fonciers peut se faire directement par la collectivité ou par un intermédiaire comme l'Etablissement Public Foncier (EPF).

La limite de l'acquisition à l'amiable est de proposer un prix trop élevé qui compromettrait l'équilibre financier du bilan de l'opération dans la logique du compte à rebours évoqué en début de partie.

L'expropriation, quant à elle, « *est une procédure qui ne peut être mise en place que pour un projet d'intérêt général et moyennant une indemnité juste et préalable en contrepartie du bien exproprié* » (CERFRA, 2013). L'expropriation est généralement employée lorsque l'acquisition à l'amiable a échoué. Pour procéder à l'expropriation, la collectivité doit monter un dossier de DUP et être validé par le préfet. Cette dernière, ayant l'avantage de geler les biens fonciers, est à réaliser très rapidement afin d'éviter la spéculation foncière. Ce moyen d'acquérir du foncier est une garantie pour la collectivité de faire émerger le projet urbain.

1.3.3 Actions possibles de la collectivité avec maîtrise du foncier

La maîtrise foncière permet à la collectivité publique d'initier des projets urbains par le biais de plusieurs outils opérationnels. Ils sont au nombre de trois : le permis de construire valant division, le lotissement via le permis d'aménager et la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC).

Le permis de construire valant division (ou permis de construire groupé) « *peut être utilisé dès l'instant où les travaux projetés portent sur la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette comprenant une ou plusieurs contiguës, doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet* » (art. R.431-24 du Code de l'urbanisme). Cette procédure permet à la collectivité publique ou à un promoteur immobilier d'agir sur un grand tènement foncier. L'avantage de ce dispositif est lié à la possibilité de faire intervenir un unique opérateur en charge de réaliser la viabilisation du foncier et les constructions. De plus, cela permet d'éviter de recourir au permis d'aménager qui est une procédure plus complexe et permet de contrôler plus aisément la forme urbaine.

Le lotissement est une procédure d'aménagement « *plutôt simple à mettre en œuvre qui peut permettre de créer des lots à bâtir pour de l'activité, du bureau, des équipements ou du logement, que ce soit sous forme de maisons individuelles ou de collectifs* » (CERFRA, 2013). Contrairement à une idée reçue, le lotissement n'est pas une forme urbaine mais bien un outil d'aménagement qui a notamment été utilisé pour urbaniser le centre-ville de Lyon. Un lotissement peut être développé par le biais d'un permis d'aménager (PA) voir d'une déclaration préalable (DP) dans certains cas. Cette procédure permet de viabiliser des parcelles et de les diviser en lots à bâtir. De plus, il est possible d'instaurer un règlement (généralement plus précis que le règlement du PLU) sur le périmètre du permis d'aménager, ce qui permet d'encadrer les constructions. De ce fait, le lotissement peut être « *un véritable outil*

d'organisation urbaine et de qualité architecturale » (CERFRA, 2013). Si l'opération est publique, le développement d'un lotissement communal nécessite l'acquisition préalable des terrains à l'amiable, en préemptant ou en expropriant dans le cadre d'une DUP si l'intérêt général est acté. Cet outil, ne nécessitant pas de concertation préalable, est avantageux car les délais sont particulièrement courts (en moyenne 3 ans entre la décision de création et la livraison des terrains). La limite réside dans le fait que la maîtrise foncière est indispensable au lancement de la procédure.

La Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) « *est une zone créée à l'initiative d'une personne publique dont l'objectif est l'équipement et la viabilisation de la zone et la création de parcelles aménagées (ou la restauration de cette zone dans le cas d'un recyclage urbain)* » (CERFRA, 2013). Cette procédure est tout le temps d'initiative publique mais peut être déléguée à un acteur privé dans le cadre d'une concession d'aménagement par exemple. L'avantage de ce dispositif est que de la maîtrise du foncier n'est pas un préalable à la création de la ZAC. De manière générale, la procédure est utilisée lorsqu'il n'y a pas urgence d'aménager car les délais sont sensiblement longs.

Comme précédemment évoqué, la production urbaine peut être encadrée par différents outils d'action foncière. « *Dans tous les cas, la commune a intérêt à encadrer le développement de sa commune par un document de planification aussi précis que possible en particulier sur les secteurs considérés comme stratégiques ou à fort potentiel de développement* » (CERFRA, 2013).

Cette première partie permet de mieux comprendre le lien existant entre la question du foncier et la production urbaine. Deux éléments sont à retenir : de multiples solutions existent pour faire émerger un projet urbain lorsque la situation foncière n'est pas favorable et les projets urbains émergent suite à de nombreux facteurs dont la dimension économique illustrée par le compte à rebours et le contexte urbain illustré par la notion de potentiel de développement urbain.

De plus, cette partie permet de répondre partiellement à la deuxième hypothèse : **un cadre d'action publique est nécessaire à l'émergence de projets urbains situés dans un territoire sous forte pression foncière**. En effet, la collectivité peut avoir un impact sur le projet urbain sans être propriétaire de l'ensemble du foncier en possédant seulement une partie du foncier stratégique afin de devenir un acteur à proprement parler du projet urbain et d'orienter la production urbaine sur son territoire. Ainsi, l'acquisition foncière doit être stratégique notamment pour une raison économique afin de permettre à la collectivité de peser sur les futurs projets urbains avec un investissement minimal.

La prochaine partie traite du foncier en Haute-Savoie de façon globale afin de préparer la troisième partie qui évoque les projets urbains haut-savoyards dans leur contexte. Ces deux prochaines parties permettent d'analyser concrètement l'articulation foncier/projets urbains sur un territoire donné et de répondre à la problématique générale de ce mémoire.

2. UNE FAIBLE MAITRISE FONCIERE PUBLIQUE EN HAUTE-SAVOIE

Cette deuxième partie, orientée sur le foncier en Haute-Savoie, permet de caractériser l'action foncière dans le département afin de faire le lien avec la troisième partie axée sur la présentation de deux projets urbains situés dans l'agglomération d'Annecy. Cette partie est conçue en trois sous-parties : la présentation du département, l'analyse du foncier haut-savoyard et le cadre d'action publique existant sur le territoire.

Tout d'abord, une analyse cartographique permet de présenter le département et ses multiples enjeux par le biais de trois axes de développement : l'attractivité, les menaces et l'influence de la métropole genevoise. Pour illustrer ces phénomènes, des cartes issues de l'Observatoire Départemental de la Haute-Savoie ont été mobilisées.

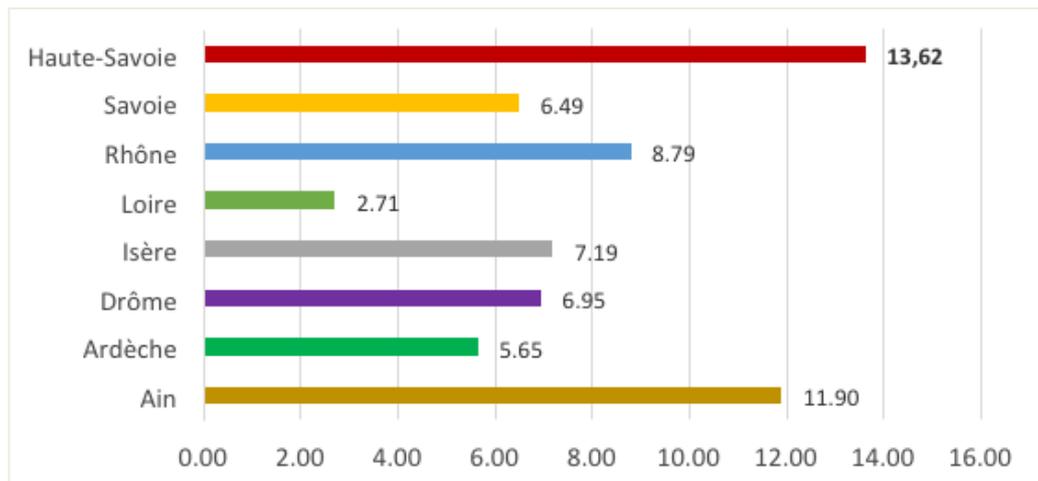
Ensuite, un focus sur le poids de la propriété privée et le niveau des marchés fonciers et immobiliers en Haute-Savoie met en lumière la faible maîtrise foncière publique au sein du département. Pour se faire, deux cartes sur la simplification du zonage réglementaire de l'ensemble des PLU haut-savoyards et la spatialisation des propriétés foncières selon leur appartenant au domaine public ou privé ont été réalisées. De plus, la base de données PERVAL des notaires de Haute-Savoie a permis de caractériser les marchés fonciers et immobiliers.

Enfin, une présentation des acteurs fonciers œuvrant dans l'intérêt général permet de redéfinir le cadre d'action publique qui s'opère en Haute-Savoie. De plus, les outils développés au service des collectivités complètent cette sous-partie. Des entretiens semi-directifs avec plusieurs structures ont permis d'apporter de la matière au propos. Ainsi, le directeur de l'Etablissement Public Foncier de la Haute-Savoie Philippe Vansteenkiste, le chargé de missions Thomas Lucet de la Communauté d'Agglomération d'Annemasse, le directeur général André Barbon et l'expert foncier Emmanuel Sesmat de la SEM de Haute-Savoie et ont été sollicités.

2.1 Un département attractif mais menacé par son succès

Le département de la Haute-Savoie est situé à l'est de la région Auvergne-Rhône-Alpes à la frontière suisse et italienne et limitrophe de l'Ain et de la Savoie. Au niveau démographique, c'est le département de la région Rhône-Alpes qui a l'augmentation la plus importante de la population entre 2006 et 2015 (voir graphique 1).

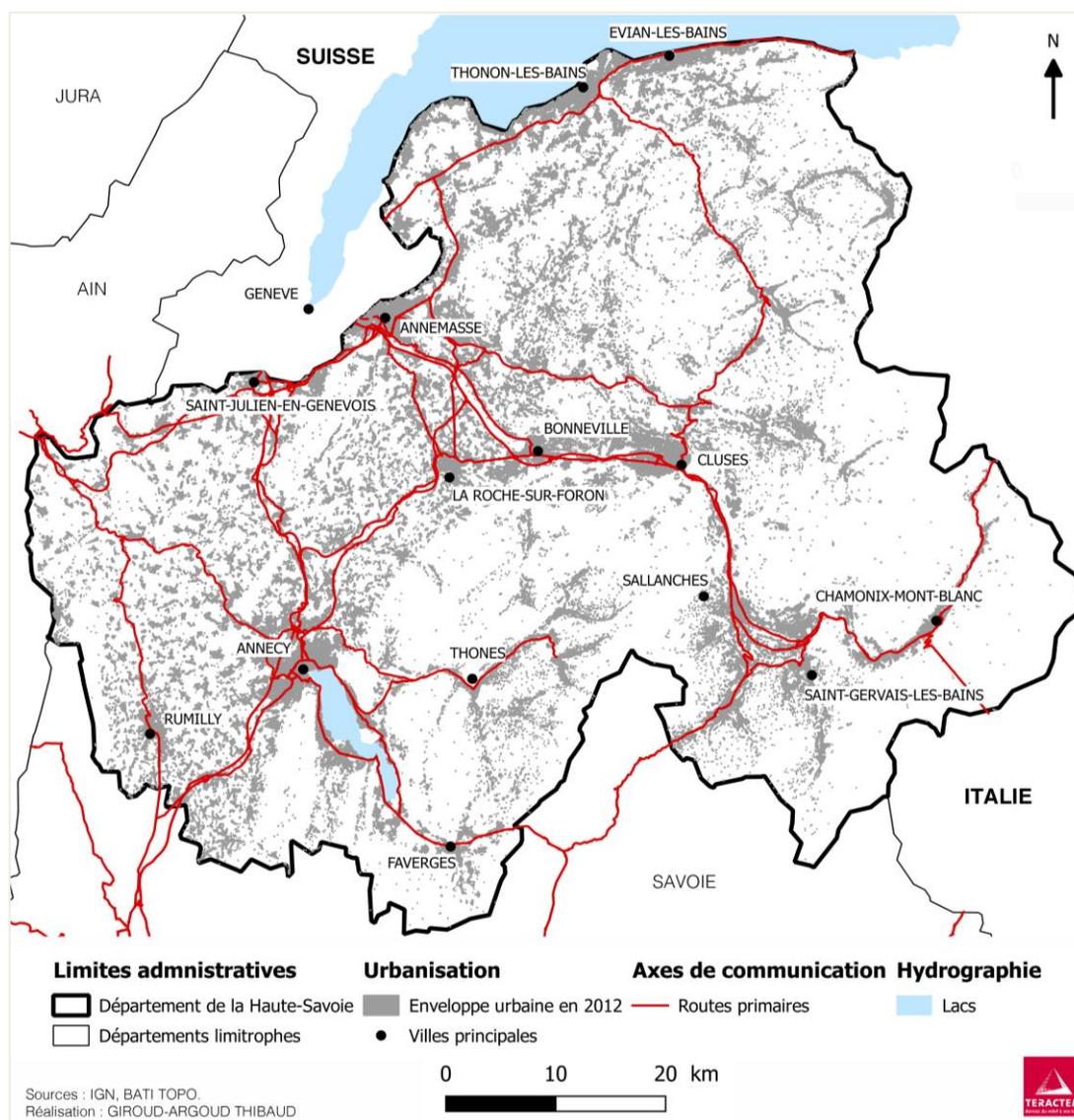
Graphique 1: Variation de la population des départements rhônalpins entre 2006 et 2015



(Source : INSEE)

Les principales agglomérations sont Annecy, Annemasse et Thonon-les-Bains (voir carte 1). C'est un département dynamique que l'INSEE vient de classer comme l'un des plus attractifs de France. C'est un département dans lequel la qualité et le niveau de vie sont les plus élevés. Cependant, cette attractivité et ce dynamisme engendre de nombreuses conséquences notamment sur les équilibres du territoire. Aujourd'hui, la Haute-Savoie est confrontée à de grandes mutations territoriales, économiques, sociales et environnementales et doit donc anticiper ces nombreux changements.

Carte 1 : Urbanisation et axes routiers en Haute-Savoie



(Sources : BD TOPO, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Trois axes permettent de structurer la deuxième partie afin de présenter les principaux enjeux du territoire : l'attractivité, la place du capital naturel et l'influence grandissante de la métropole genevoise sur l'économie haut-savoiarde.

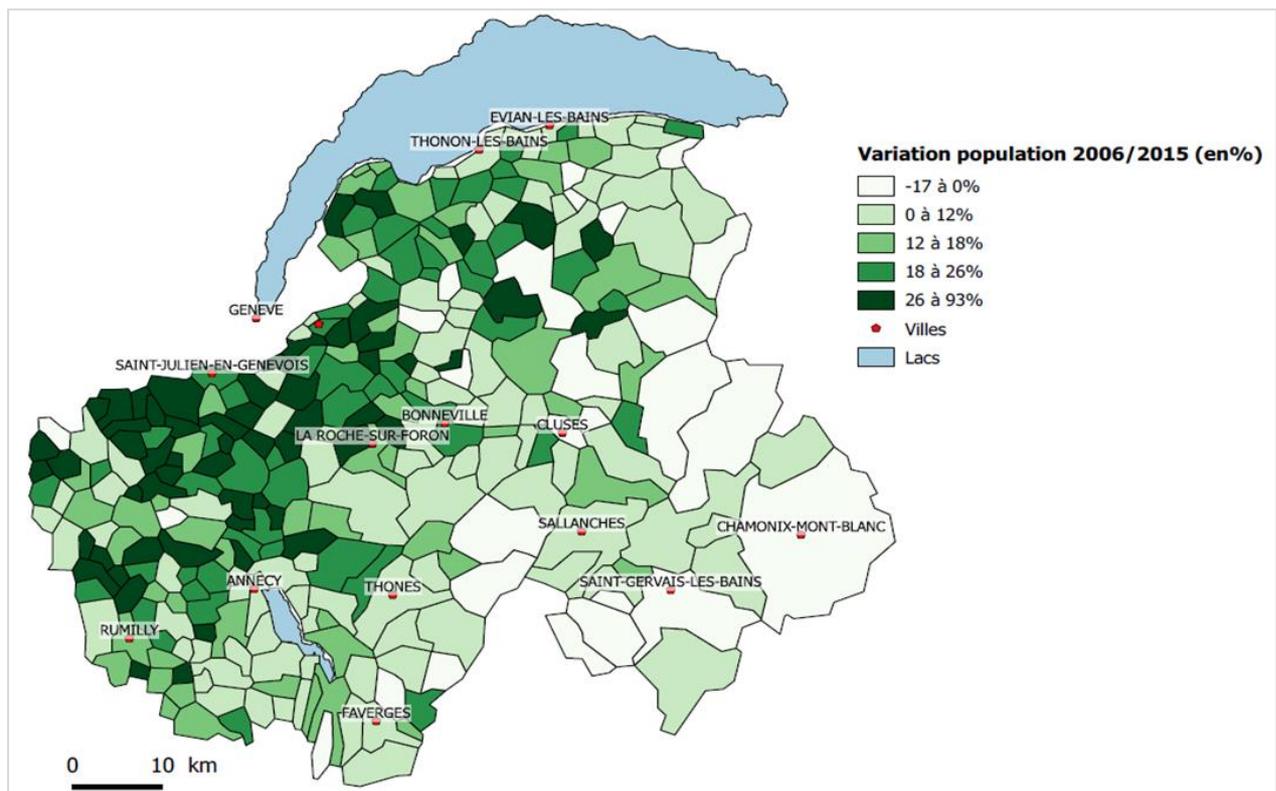
2.1.1 Un niveau d'attractivité exceptionnel

2.1.1.1 Une démographie galopante

La Haute-Savoie est un département très attractif. En effet, entre 2006 et 2015, la croissance s'élevait à 13,6%. Cela s'explique par un solde naturel exceptionnel, et un solde migratoire lui aussi très élevé. Début 2016, la Haute-Savoie comptait 807 165 habitants. Chaque année, la

population augmente d'environ 10 000 habitants. La croissance de la population est très rapide notamment dans les communes près de la frontière suisse. Cela s'explique par un foncier plus accessible et moins cher que dans le cœur de l'agglomération genevoise. Par exemple, la commune de Villy-le-Pelloux, localisée près de la frontière, a vu sa croissance démographique s'élever à 93% entre 2006 et 2015. A l'inverse, les communes de montagne ont tendance à perdre de la population. La ville de Megève a perdu 17% de sa population. Néanmoins, seul le canton du Mont Blanc perd des habitants. La hausse des marchés fonciers et immobiliers dans ce secteur n'est pas étrangère à la diminution de la population. On assiste donc à un clivage démographique Est/Ouest sur le département qui s'amplifie au cours du temps (voir carte 2).

Carte 2 : Variation de la population de la Haute-Savoie entre 2006 et 2015

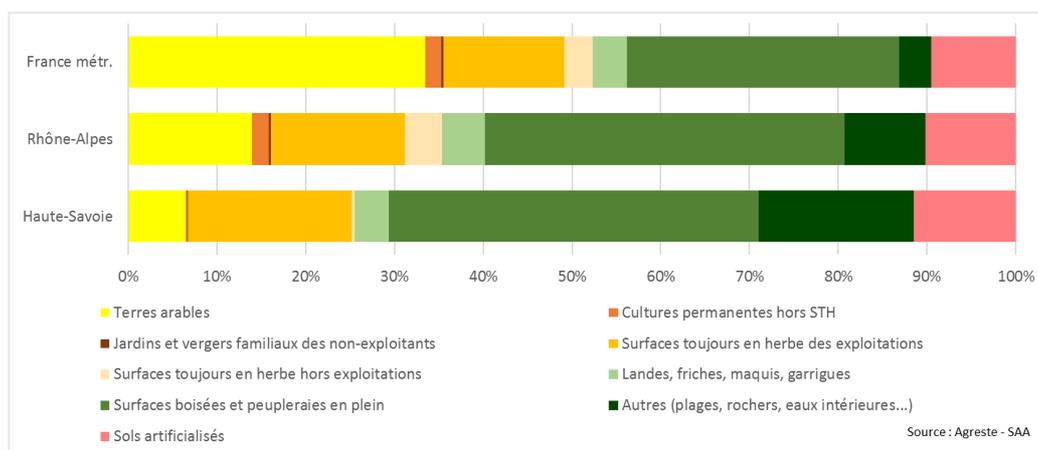


(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

2.1.1.2 Une cadre de vie de qualité

Avec 194 000 ha, la forêt tient une part primordiale dans l'occupation de l'espace haut-savoyard (équivalent à 42% du Département), nettement plus importante qu'au niveau national (29 %) et au-delà même de la moyenne rhônalpine, pourtant élevée (38 %). Quant aux zones artificialisées, elles occupent 11% du territoire fin 2015 (voir graphique 2).

Graphique 2 : Occupation du sol en Haute-Savoie, France et Rhône-Alpes en 2016

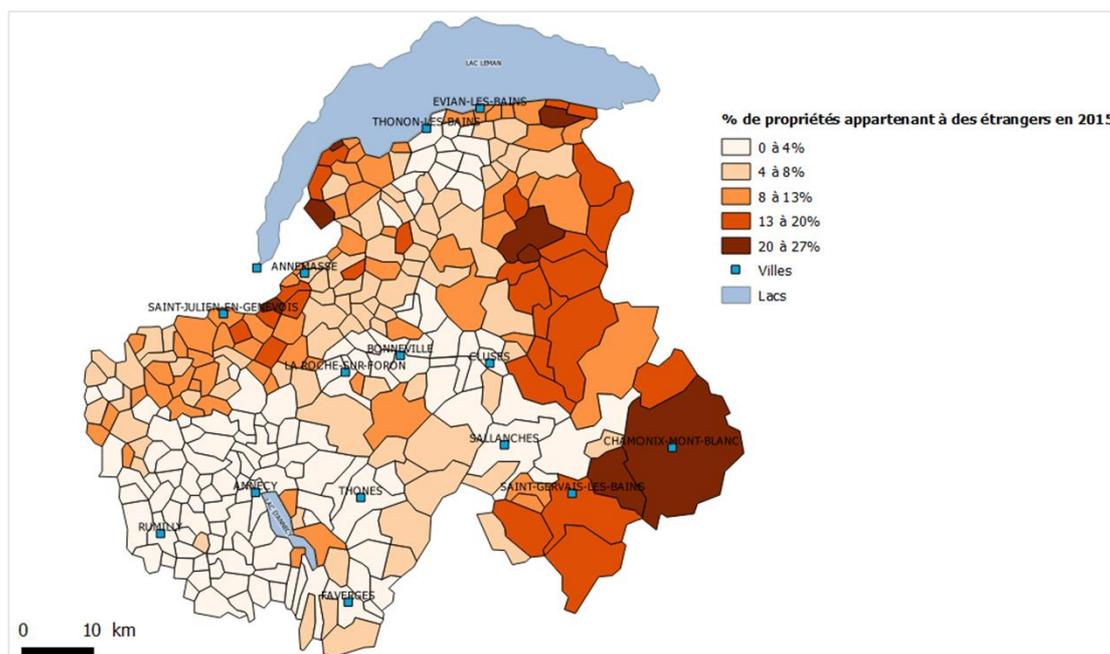


(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

2.1.1.3 Une notoriété qui dépasse les frontières

L'image et la notoriété de la Haute-Savoie attire aussi jusque dans la population étrangère, désireuse de disposer d'un pied à terre en Haute-Savoie. C'est notamment le cas des Suisses près de la frontière (habitat le plus souvent permanent) et des Britanniques, des Néerlandais, des Belges et des Allemands (habitat le plus souvent secondaire). Certains secteurs en Haute-Savoie ne sont strictement pas concernés notamment autour d'Annecy, de Faverges, de Cluses et de Sallanches (voir carte 3).

Carte 3 : Part des propriétés appartenant à des étrangers en 2015



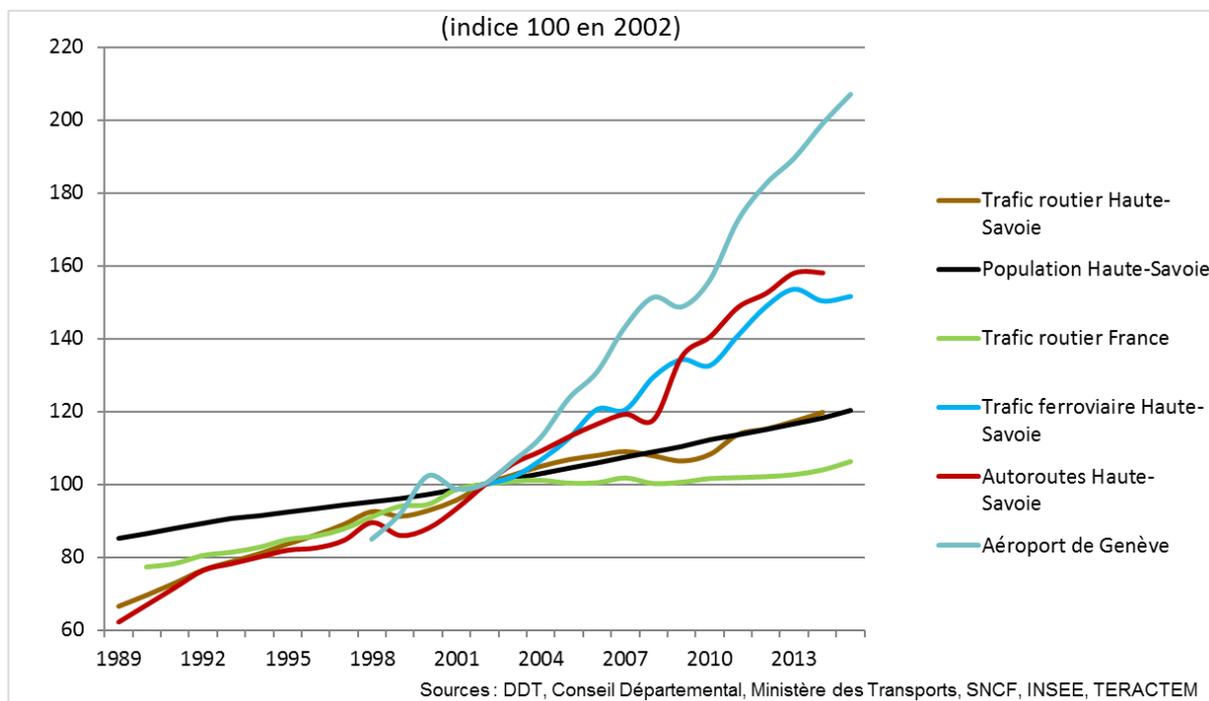
(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

2.1.2 Un capital naturel de plus en plus menacé

2.1.2.1 Une augmentation importante du trafic routier

Chaque année depuis 5 ans, le parc automobile s'accroît de 9 500 voitures particulières. La croissance est 4 fois supérieure en Haute-Savoie qu'au niveau national : 21,8% entre 2006 et 2016 et 5,9% en France métropolitaine. Les croissances de trafic les plus importantes concernent les déplacements longues distances : autoroutes, train, avion. Par exemple, le trafic aérien de l'aéroport de Genève a augmenté de 32,8% depuis 5 ans (voir graphique 3).

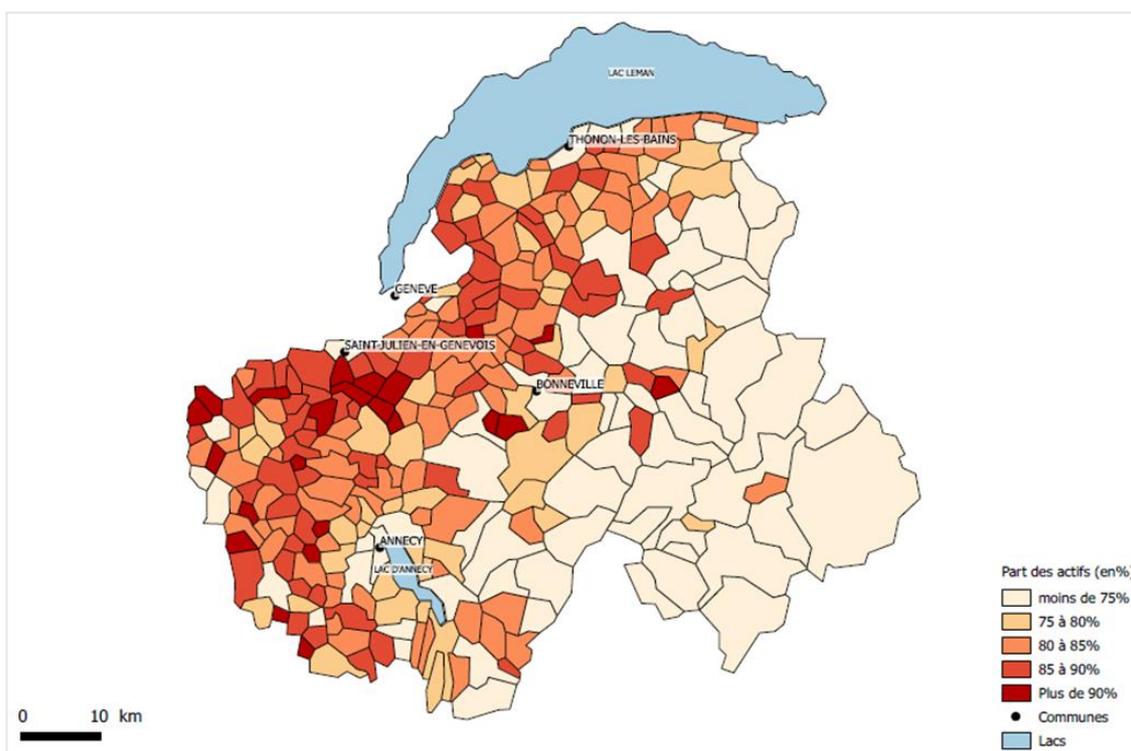
Graphique 3 : Evolution comparée du trafic en France et en Haute-Savoie entre 1989 et 2015



(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

En Haute-Savoie, 6% de la population utilisent les transports en commun pour se rendre à leur travail, 78% utilisent leur véhicule particulier et 7,7% la marche à pied. Les actifs habitant près de la frontière suisse travaillent pour la plupart en dehors de leur commune de résidence (voir carte 4). Le taux de motorisation des ménages est de 89,3%. Il est logiquement plus faible dans les cœurs d'agglomération où résident une part importante de personnes âgées et où existe une alternative en transport en commun. L'augmentation du parc automobile et la majeure partie de la population utilisant la voiture pour se rendre au travail génèrent des enjeux environnementaux importants au sein du Département.

Carte 4 : Part des actifs de 15 ans ou plus travaillant hors de leur commune de résidence en 2014

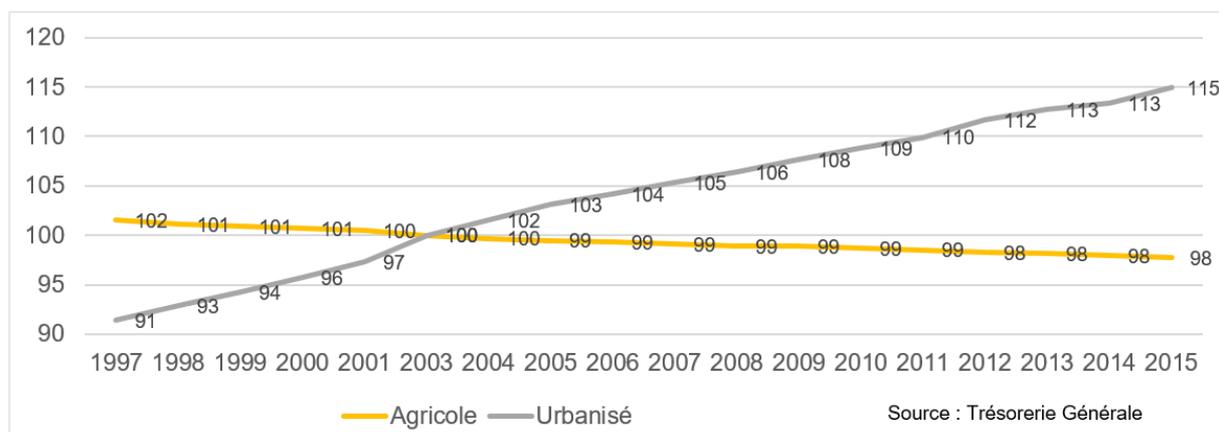


(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

2.1.2.2 Une disparition progressive des terres agricoles

Entre 1991 et 2015, l'espace urbanisé a augmenté en moyenne de 1,7% par an (soit +42%) tandis que l'espace agricole a diminué en moyenne de 0,21% par an (soit -5%). Ainsi, l'espace urbain progresse au détriment de l'espace agricole mais cet accroissement urbain a tendance à devenir moins important qu'il ne l'était auparavant (voir graphique 4).

Graphique 4: Diminution de l'espace agricole au profit de l'espace urbanisé



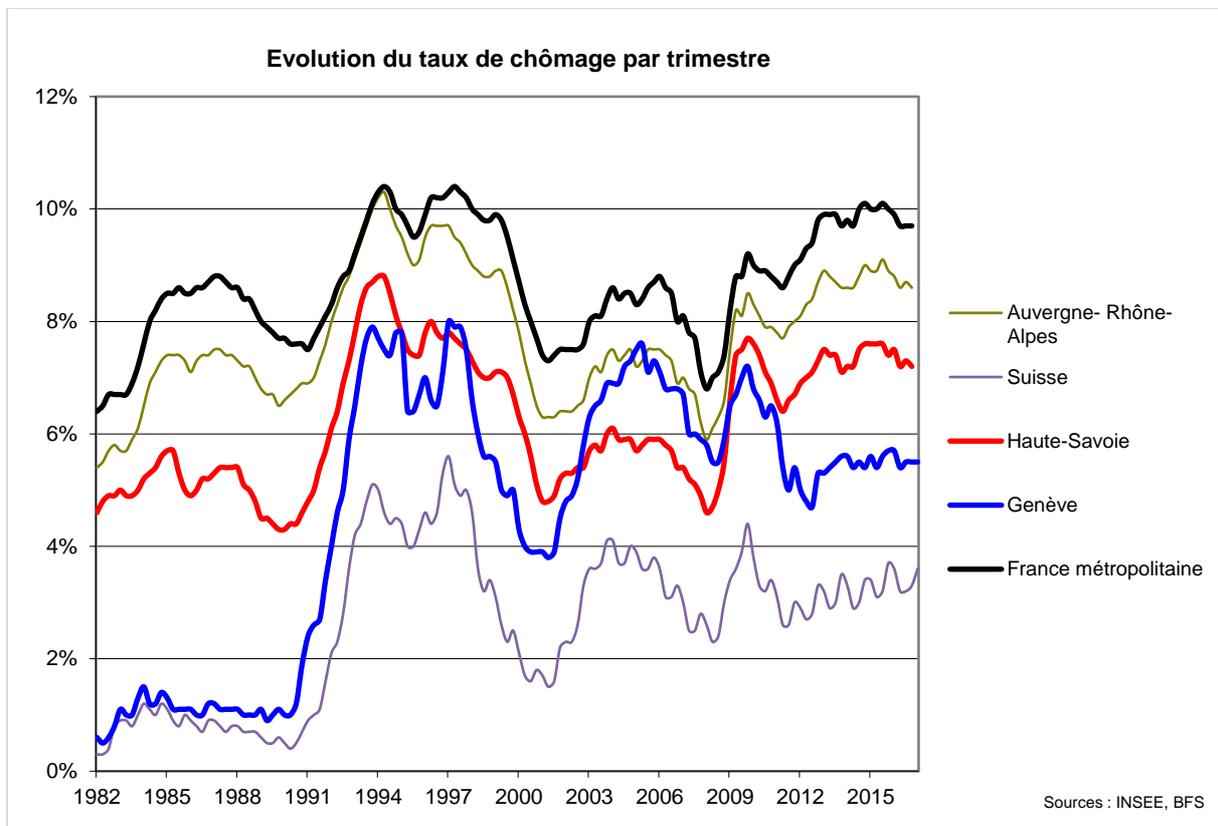
(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

2.1.3 Un territoire influencé fortement par la métropole genevoise

2.1.3.1 Un territoire influencé par l'économie genevoise

Le graphique suivant met en lumière la similitude entre la courbe du chômage du canton de Genève et du département de la Haute-Savoie depuis les années 90 (voir graphique 5). Toutefois, depuis 2010, les deux courbes se sont sensiblement éloignées. L'allure de la courbe du chômage en Haute-Savoie se rapproche plus de celle caractérisée par la France métropolitaine.

Graphique 5 : Evolution du taux de chômage en Haute-Savoie en comparaison d'autres territoires

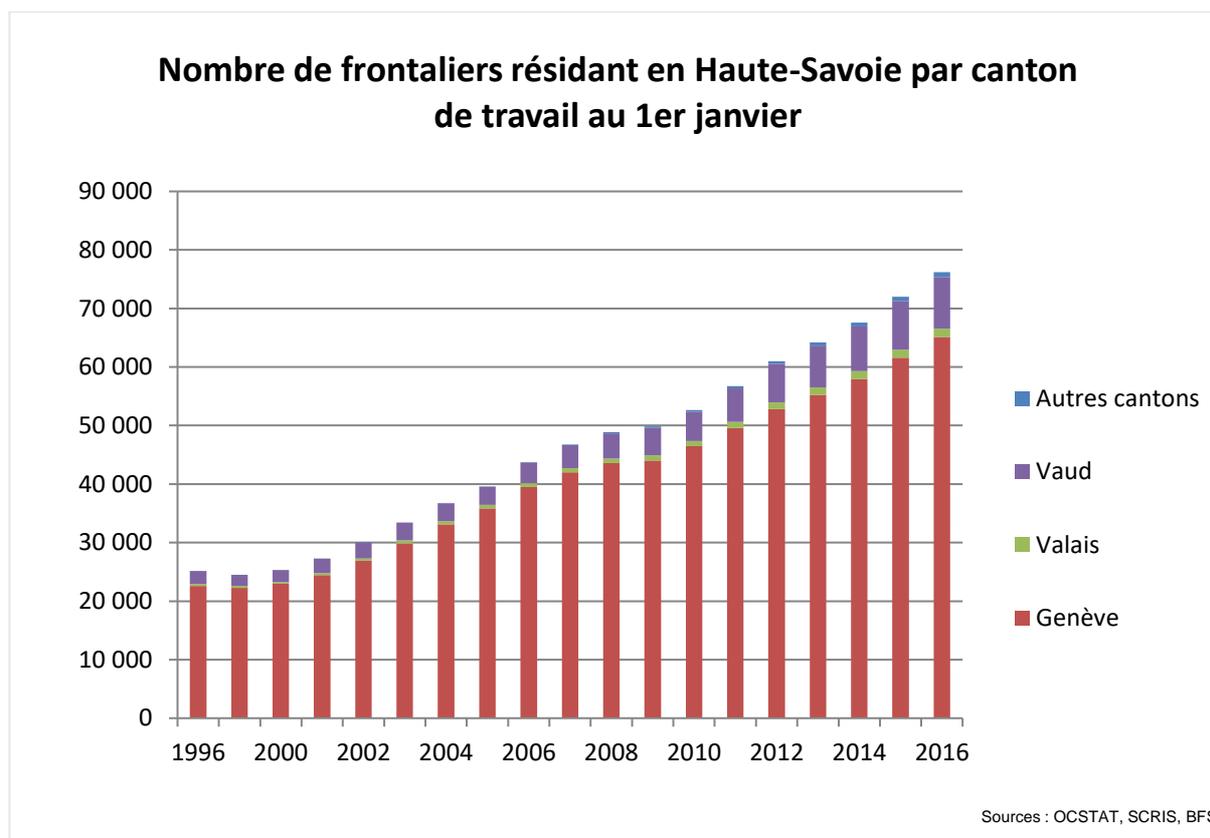


(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

2.1.3.2 Un nombre croissant de frontaliers

Entre 1999 et 2013, la proportion d'actifs haut-savoyards travaillant en Suisse est ainsi passée de 13% à 20%. Ce facteur explique en grande part la poursuite de la croissance démographique, malgré la stabilité de l'emploi local. En général, la majorité des titulaires de permis frontalier en Haute-Savoie travaillent dans le canton de Genève (voir graphique 6).

Graphique 6 : Nombre de frontaliers résidant en Haute-Savoie par canton de travail suisse



(Source : Observatoire Départemental de la Haute-Savoie)

La Haute-Savoie, c'est 800 000 habitants aujourd'hui, plus de 4500 personnes de plus de 60 ans supplémentaires chaque année, un marché de l'emploi dont le dynamisme est essentiellement lié au recours toujours plus massif de main d'œuvre frontalière et un foncier très sollicité dans les vallées alpines et les communes lacustres. C'est aussi un département attractif qui attire de nombreux touristes grâce aux montagnes et aux lacs, un décalage entre l'image véhiculée et un territoire de plus en plus anthropisé à fort développement, une terre d'accueil pour les personnes en quête de pratiques sportives et de plein air et un cadre de vie de plus en plus menacé du fait de l'augmentation du trafic routier.

2.2 Un foncier appartenant majoritairement à la sphère privée

Cette sous-partie permet de mettre en évidence l'importance de la propriété privée à l'échelle du département via une analyse de la base de données Parcellaires de l'IGN et de l'affectation des sols. De plus, un focus sur la rétention foncière des propriétaires privés haut-savoyards a été réalisé afin de montrer l'importance de ce phénomène. Enfin, les marchés fonciers et

immobiliers ont été caractérisés grâce aux transactions immobilières des notaires pour mettre en lumière la conséquence des deux points précédents.

2.2.1 Le poids de la propriété privée en Haute-Savoie

L'analyse suivante a pour objectif de dresser un état des lieux de la situation foncière en Haute-Savoie afin de connaître plus précisément l'importance du foncier public dans le département. De plus, une cartographie spatialisant les parcelles publiques et privées sur le territoire permet de voir si le foncier public est situé dans les secteurs sous forte pression foncière, c'est à dire autour du lac d'Annecy et près de la frontière suisse.

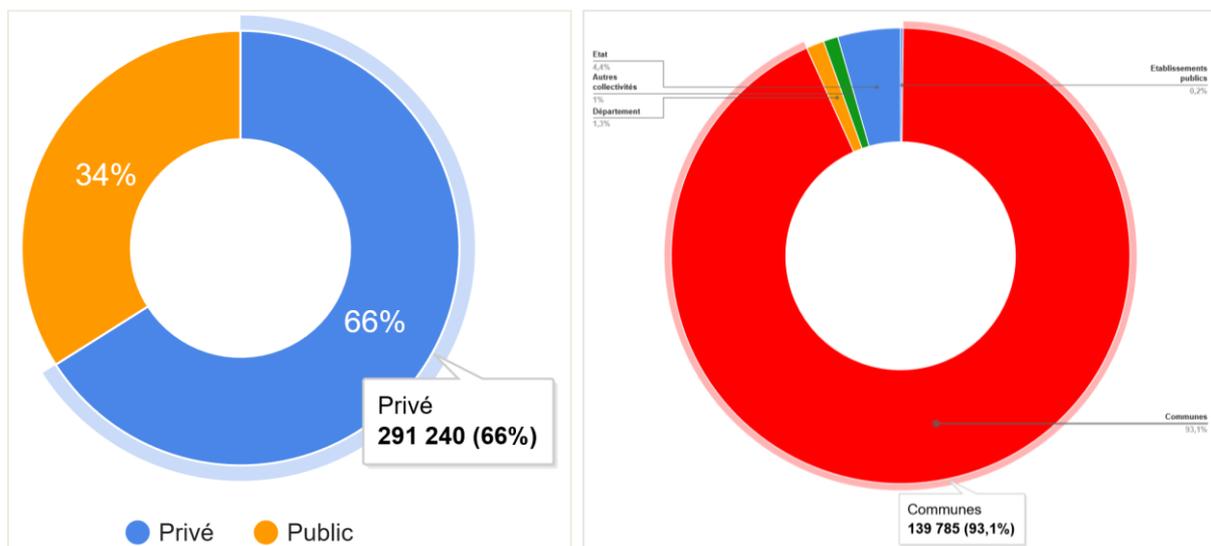
2.2.1.1 Le foncier urbanisable appartient massivement au privé

Un graphique, représentant la répartition du foncier public et privé en Haute-Savoie en 2016, a été réalisé (voir graphique 7). Ce dernier, issu des données de la base de données parcellaires, permet de savoir qu'en Haute-Savoie les deux tiers du patrimoine foncier appartient au privé (291 240 ha). D'après Emmanuel Sesmat, expert foncier à TERACTION, *« on a un morcellement de la propriété très important en Haute-Savoie, à l'image du sud de la France. On a beaucoup de propriétaires sur de petites parcelles sur l'ensemble du département. Le nord de la France a plutôt une vision économique du foncier alors qu'au sud une vision patrimoniale. Cela est historique »*. La propriété publique représente quant à elle une superficie de 150 156 ha, soit 34% des surfaces cadastrées du département. Pour arriver à ce résultat, les établissements publics (dont l'EPF de Haute-Savoie), les communes, le département, les autres collectivités (Communautés de Communes et d'Agglomérations) et l'Etat (différents ministères et la SNCF) ont été intégrés au calcul. Selon Emmanuel Sesmat, *« il y a très peu de maîtrise publique en Haute-Savoie. C'est un département très libéral. On laisse l'initiative au privé. La conséquence est un développement désorganisé »*.

Une analyse comparative de la répartition des différentes propriétés publiques a été élaborée afin de savoir quel échelon public est le plus représenté en Haute-Savoie. De plus, une cartographie du foncier selon sa propriété (public ou privé) a été faite pour savoir si ce dernier est mobilisable rapidement (en zone de montage ou en plaine). Le graphique suivant illustre la propriété publique en Haute-Savoie en 2016 et notamment l'importance du foncier communal (voir graphique 7). En effet, ce foncier représente 93,1% du foncier public du département,

soit 139 785 ha. L'Etat est le deuxième propriétaire le mieux représenté avec 4,4%, soit 6 647 ha. Viennent ensuite le département, les autres collectivités et les établissements publics avec respectivement 1,3% (1 893 ha), 1% (1 550) et 0,2% (281 ha). Ces chiffres sont éloquentes et permettent d'affirmer que l'échelon communal est le mieux armé pour mener des projets urbains. Les autres collectivités dont les EPCI importants du département possèdent très peu de foncier alors qu'ils sont les acteurs proclamés de demain pour mener des projets urbains structurants sur l'ensemble de la Haute-Savoie. En effet, la Communauté de Communes du Genevois et la Communauté d'Agglomérations d'Annemasse, situées près de la frontière suisse sont très actives en matière d'aménagement du territoire. Quant à l'Etat, celui-ci cherche plutôt à céder son patrimoine foncier pour « éponger » ses dettes. C'est dans ce cadre que l'Etat a mis en vente à Thonon-les-Bains un château appartenant au ministère de l'Education Nationale. « Cette propriété d'exception au bord du lac Léman avec port privé comprend le château édifié en 1800 sur trois étages plus sous-sol » (Le Dauphiné, 2010). Aujourd'hui, de nombreuses annonces immobilières sont en publiées en Haute-Savoie sur le site du gouvernement. Le foncier étatique devrait donc être revu à la baisse à l'avenir.

Graphique 7 : Part du foncier selon la propriété en Haute-Savoie en 2016 (à droite le foncier public)



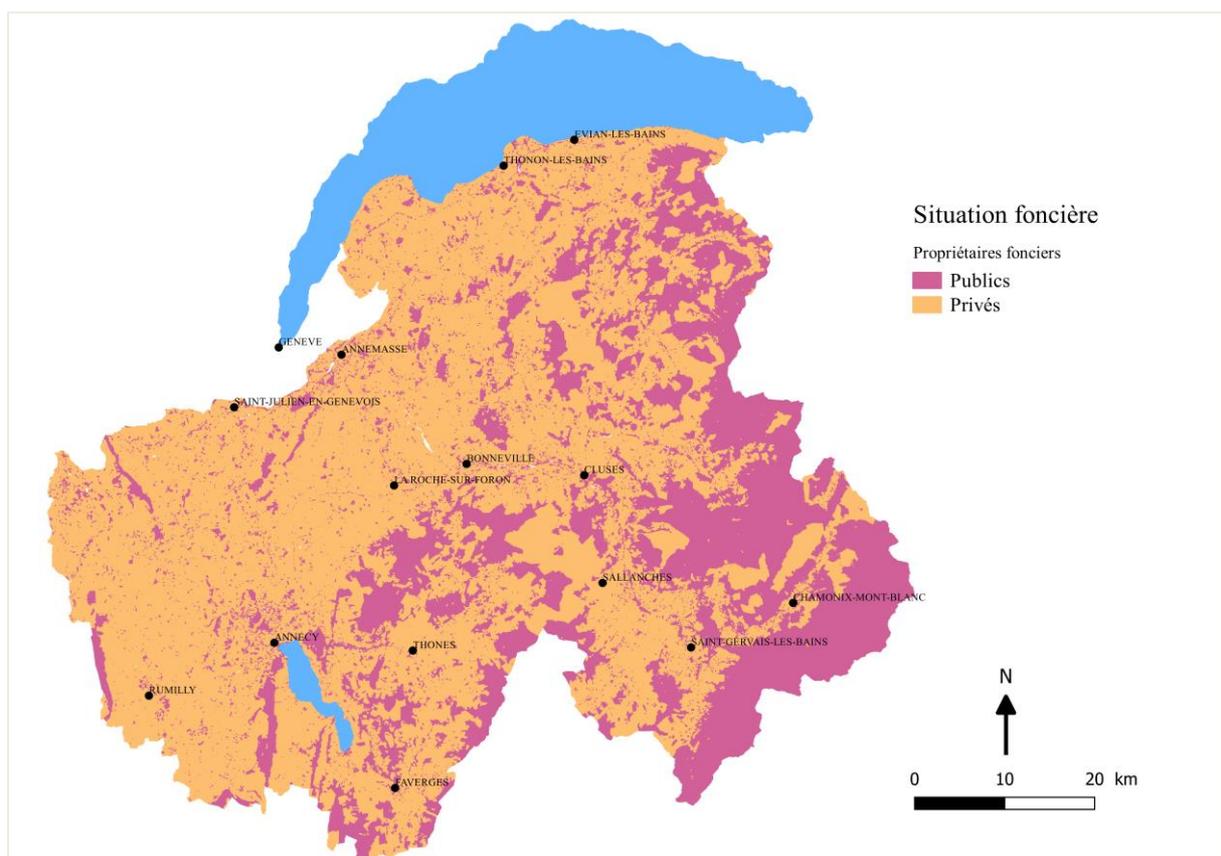
(Sources : BD parcellaire, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

La carte suivante permet de spatialiser le foncier public et privé à l'échelle du département de la Haute-Savoie (voir carte 5). Il apparaît clairement que la majorité du foncier public est situé en zone de moyenne montagne (zones rosées), là où les enjeux sont moindres. A contrario, dans les secteurs les plus urbanisés, c'est à dire dans les plaines vers la frontière suisse et les bords du lac Léman, le foncier est à dominante privée (zones orangées). Au vu de la carte, un

rapprochement peut être fait entre la forte pression foncière et la rareté voire l'absence de maîtrise foncière publique.

Cette spatialisation de ce phénomène permet de relativiser les chiffres évoqués précédemment calculés sur l'ensemble du département. En effet, il serait pertinent d'utiliser le même outil d'analyse uniquement sur les pôles urbains afin de voir si les résultats seraient sensiblement différents. Il ne serait pas surprenant que plus de 90% du foncier appartienne au privé sur certaines communes sous forte pression foncière, là où le foncier est difficilement mobilisable. Cette nouvelle réflexion ne sera pas abordée dans cette partie mais plutôt dans la partie 3 lors de l'analyse des projets urbains haut-savoyards. Ainsi, un focus sera effectué dans le but d'analyser la situation foncière sur les pôles urbains en question.

Carte 5 : L'importance du foncier privé en Haute-Savoie en 2016



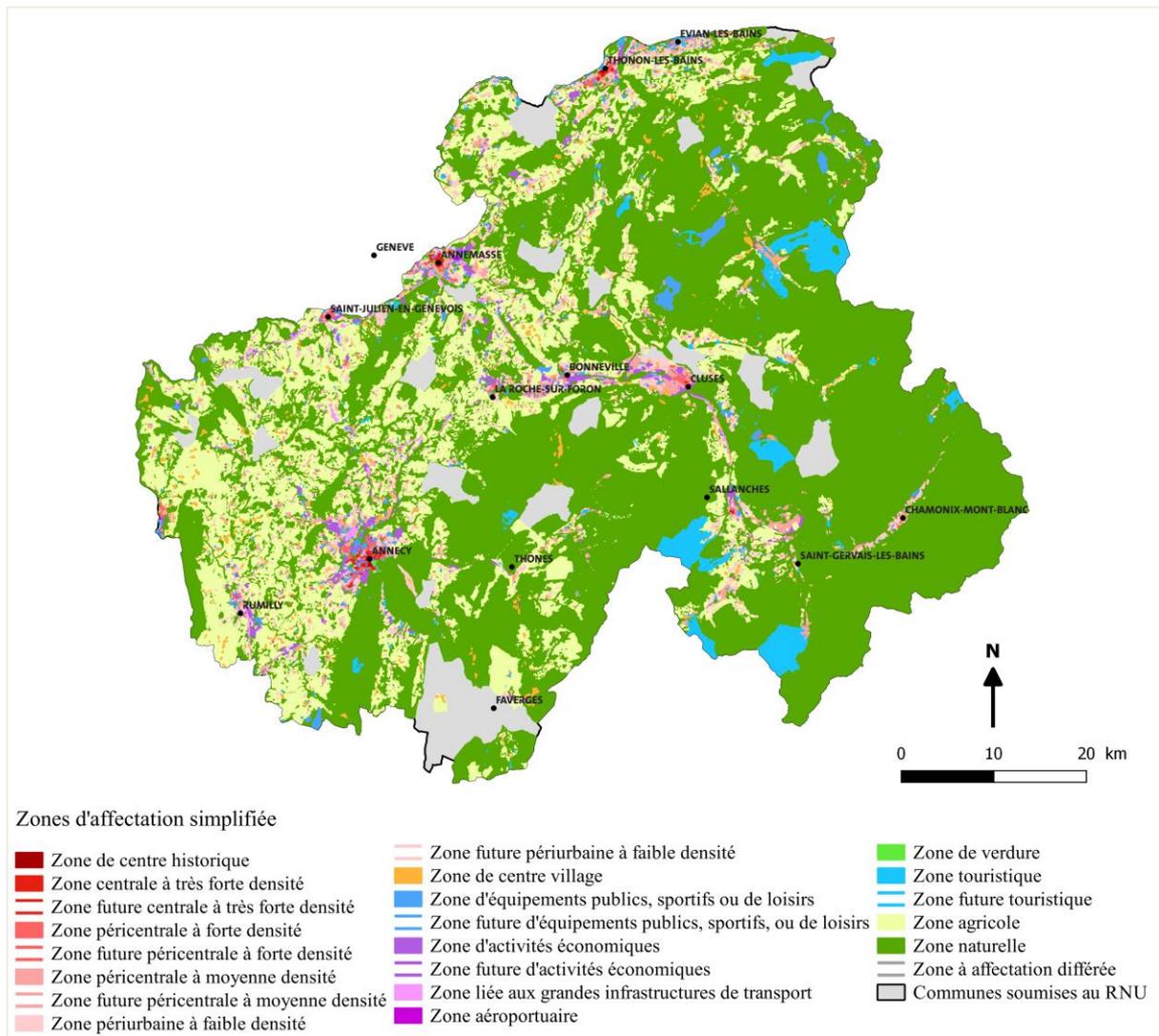
(Sources : BD parcellaire, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Suite à cette analyse de la situation foncière à l'échelle du département, une autre réflexion a été menée sur l'affectation des sols afin de savoir ce que les communes souhaitent développer au niveau réglementaire sur leur territoire.

2.2.1.2 L'étalement urbain plébiscité au détriment des zones agricoles

La cartographie simplifiée de l'affectation réglementaire des sols à l'échelle du département de la Haute-Savoie au 1^{er} Janvier 2016 a été réalisée afin d'observer finement les règles d'urbanisme sur le territoire (voir carte 6). Un travail d'harmonisation de l'ensemble des documents d'urbanisme (POS et PLU) de chaque commune du département a été mené. Pour se faire, au préalable, une nomenclature commune a été élaborée pour permettre de simplifier et d'uniformiser chaque zone. Dix zones correspondent aux secteurs urbanisés dont six permettent de catégoriser la densité de l'habitat selon deux règles d'urbanisme : la hauteur maximale des constructions et le Coefficient d'Emprise au Sol (CES). Huit zones correspondant aux secteurs à urbaniser sont créés afin de caractériser la destination de l'urbanisation (habitat, activités économiques, équipements publics, etc.) Pour finir, deux zones permettent de distinguer les secteurs agricoles et naturels. La carte et la légende associée à cette nomenclature commune sont situées à la page suivante. A noter que les communes soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU) figurent en grisées sur la carte. Cette carte est un point de départ et il serait intéressant de réaliser ce travail au 1^{er} janvier de chaque année pour pouvoir suivre l'évolution de l'affectation des sols du département.

Carte 6 : Affectation simplifiée du zonage du PLU en Haute-Savoie au 1er Janvier 2016



(Sources : RGD74, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

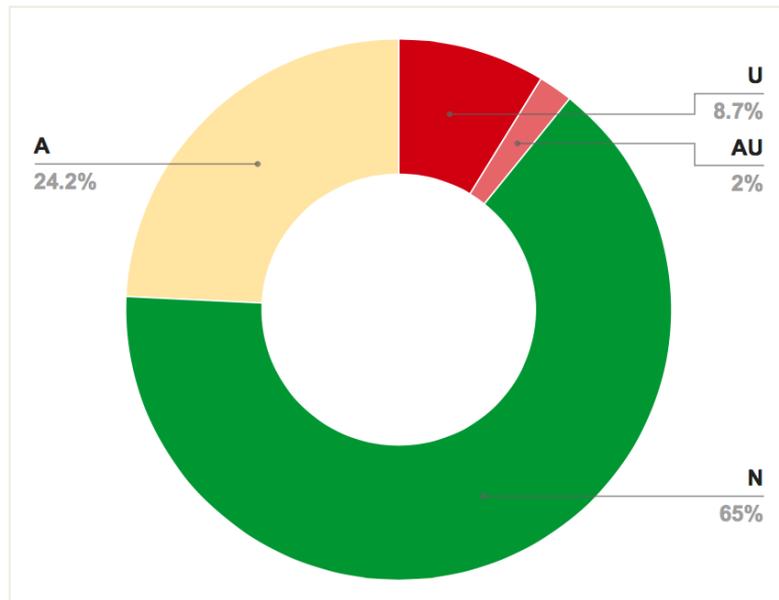
Cette carte démontre plusieurs phénomènes. Tout d'abord, cela permet de voir que les zones naturelles sont très présentes en Haute-Savoie notamment à l'est du département. Cela s'explique par la géographie, très marquée par les zones de montagne. Les zones agricoles sont quant à elles plutôt situées à l'ouest du territoire. Si on regarde la carte, on se rend compte que ces dernières sont de plus en plus morcelées et grappillées par les secteurs urbanisés. Selon Emmanuel Sesmat, « *en Haute-Savoie, le développement est très diffus. La vision patrimoniale est en contradiction avec la vision économique. Le mitage est historique* ». D'après Philippe Vansteenkiste, directeur de l'EPF 74, cela s'explique également par le fait « *qu'avant certaines personnes avaient des bouts de terrain situés dans des zones inconstructibles et les élus acceptaient de déclasser le terrain pour le rendre constructible* ». Ensuite, la carte montre que les zones urbaines sont localisées à l'ouest près de

l'agglomération d'Annecy, près de la frontière suisse (Agglomérations de Saint Julien en Genevois et d'Annemasse), dans les vallées alpines (Bonneville, Cluses, Sallanches et Chamonix) et près du lac Léman (Evian-les-Bains et Thonon-les-Bains). De plus, l'étalement urbain est remarquable comme on peut le voir sur une « diagonale » entre Rumilly et Evian-les-Bains avec l'observation de multitudes de zones urbaines de faible densité. Enfin, les zones d'activités économiques sont essentiellement situées en périphérie des grandes agglomérations et près des grandes infrastructures de transport entre les centralités du département. Il est à noter que de nombreuses zones industrielles sont localisées dans la Vallée de l'Arve, c'est à dire aux alentours de Bonneville et de Cluses, car l'industrie du décolletage est historiquement présente sur ce secteur.

Les superficies correspondantes à l'ensemble des zones de la nomenclature commune ont été analysées afin d'en savoir plus sur la répartition de l'affectation des sols. Trois analyses permettent de traiter spécifiquement l'ensemble des zones, les zones urbaines ainsi que les zones à urbaniser.

Tout d'abord, les zones de la nomenclature commune ont été classées en 4 zones (U, AU, N et A) afin de calculer le poids de chaque zone (en termes de superficie) en Haute-Savoie. Le graphique suivant permet de voir que les zones naturelles représentent 65% du territoire, les zones agricoles 24%, les zones urbaines 9% et les zones à urbaniser 2% (voir graphique 8). Les zones urbanisées sont donc très présentes, contrairement aux zones naturelles et agricoles. Toutefois, on assiste à une transformation progressive des zones agricoles en zones périurbaines à faible densité en Haute-Savoie. Il est à noter que les zones AU représentent 2% du territoire, ce qui est conséquent car cela correspond à un peu moins du quart des zones urbanisées. Ce chiffre confirme la tendance observée dans le département, c'est à dire à développer les zones périphériques plutôt que de favoriser le renouvellement urbain. D'un point de vue spatial, ce sont essentiellement les grandes agglomérations qui ont recours au renouvellement urbain.

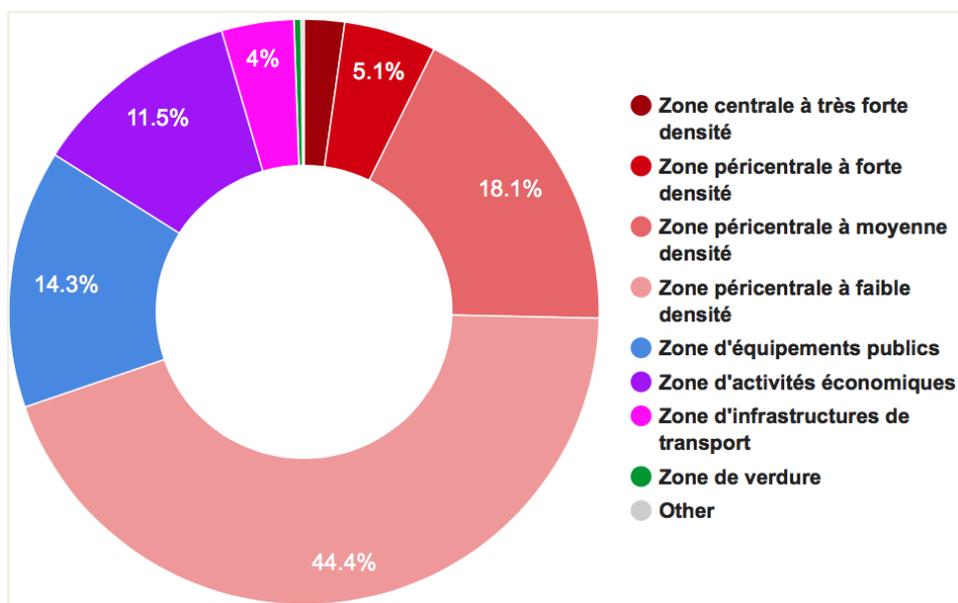
Graphique 8 : Répartition des zones des PLU en Haute-Savoie au 1er Janvier 2016



(Sources : RGD74, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Ensuite, les superficies des zones urbanisées de la nomenclature commune ont été analysées via un graphique permettant d'observer la répartition de ces dernières en Haute-Savoie (voir graphique 9). Comme on peut le constater, les zones urbanisées sont majoritairement caractérisées par des secteurs périurbains de faible densité, ce qui représente 44% des zones analysées. S'en suit les zones péricentrales à moyenne densité, équivalentes à 18% du total. 62% des zones urbaines sont donc caractérisées par de l'habitat d'une densité faible et moyenne, ce qui est assez important. Seulement 7% des zones urbanisées ont de l'habitat à forte voire à très forte densité. Globalement, les zones urbanisées destinées à l'habitat représentent un peu moins de 70% de l'ensemble. Au niveau spatial, ces dernières sont surtout localisées dans les grandes agglomérations du département notamment à Annecy, Annemasse et Thonon-les-Bains. Cet état de fait est une des caractéristiques de la Haute-Savoie. En effet, la périurbanisation est très présente notamment dans les communes près de la frontière suisse. Pour compléter l'analyse, on remarque que les zones d'activités économiques sont bien représentées. En effet, 12% des zones urbanisées sont destinées à cette fonction. Ce constat n'est pas négligeable car cela limite la quantité de foncier disponible à destination de l'habitat dans un département qui en manque beaucoup. De plus, les zones liées aux grandes infrastructures de transports représentent 4% du foncier urbanisé.

Graphique 9 : Répartition des zones urbanisées des PLU de Haute-Savoie au 1er Janvier 2016



(Sources : RGD74, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

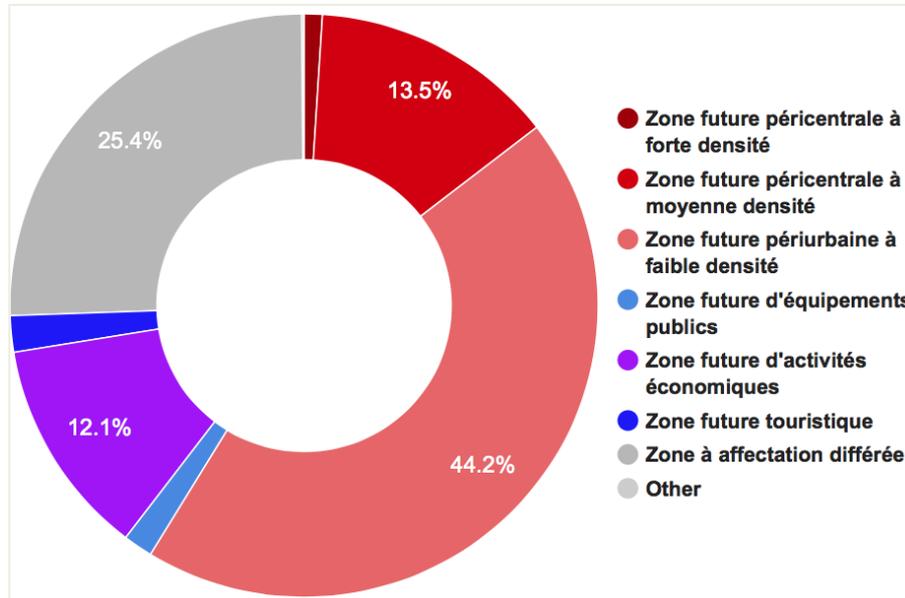
Enfin, la répartition des zones à urbaniser selon la destination envisagée (habitat, activités économiques, équipements publics) et le niveau de densité, a été analysée pour en savoir plus sur le devenir de ces zones dans le département (voir graphique 10). D'après l'analyse du graphique suivant, les zones futures périurbaines à faible densité seront priorisées en Haute-Savoie. En effet, 44% des zones à urbaniser sont concernées. Si on ajoute les futures zones péricentrales à moyenne densité, ce chiffre augmente à environ 58%. Cela démontre qu'à l'avenir, les communes haut-savoyardes ont surtout pour ambition de développer un habitat de faible voir de moyenne densité. Seulement 2% de ces zones seront consacrées à de l'habitat à forte densité. Cette notion n'apparaît donc pas à l'ordre du jour en Haute-Savoie. Cependant, il serait pertinent de réaliser cette répartition à l'échelle des pôles urbains pour affiner l'analyse afin de voir si les enjeux diffèrent sur ces secteurs.

Toutefois, la répartition à relativiser car 25% des zones à urbanisées ne sont pas encore affectées. Ces dernières seront ouvertes à l'urbanisation uniquement par la construction des réseaux ou par la création d'une grande opération d'aménagement. Ce foncier est à fort potentiel car la destination et le règlement ne sont pas encore définis. Il est donc encore possible d'influencer ce type de zone.

Enfin, les futures zones d'activités économiques représenteront environ 12% de l'ensemble des zones à urbaniser, ce qui est en accord avec les chiffres actuels. En effet, au 1^{er} Janvier

2016, la superficie de ce type de destination représente environ 11,5% des zones urbanisées totales. Il n’y aura donc pas de modification majeure sur ce point.

Graphique 10 : Répartition des zones à urbaniser des PLU en Haute-Savoie au 1er Janvier 2016



(Sources : RGD74, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

2.2.1.3 La spéculation foncière favorise la rétention foncière

Le but de ce développement est de comprendre le phénomène de rétention foncière, très généralisée en Haute-Savoie, ce qui amplifie la pression foncière. Ce phénomène de rétention foncière peut alors engendrer de fortes conséquences sur les marchés fonciers et immobiliers du département.

La rétention foncière peut se définir comme le fait pour un propriétaire foncier de ne pas utiliser les droits à bâtir qui lui sont attribués par le règlement du PLU, autrement dit on assiste à un décalage entre l'affectation des sols et son usage. Il s'agit d'un acte plutôt volontaire d'un propriétaire foncier privé qui se traduit par l'absence de mise sur le marché d'un terrain sur lequel la collectivité fonde des espoirs de mutation pour développer son projet urbain.

Selon une étude menée par TERACTEM sur la rétention foncière près de la frontière suisse, la réticence principale des propriétaires fonciers de ne pas vendre leurs biens en Haute-Savoie peut s'expliquer par la patrimonialisation. En effet, le particulier est dépositaire d'un

historique d'usage et de vie sur le parcellaire qu'il possède. Cette histoire du lieu peut avoir été vécue par le propriétaire mais se transmet, voire s'invente, chez les nouveaux acquéreurs. Les tènements potentiellement mobilisables aujourd'hui ne représentent dans la plupart des cas de faibles surfaces.

La conséquence de ce morcellement de la propriété couplée à la rareté de grand propriétaire foncier public en Haute-Savoie engendre une incapacité à créer de véritable réserve foncière sur le territoire afin d'anticiper le développement des communes. De ce fait, les collectivités publiques sont dans l'obligation de travailler avec de nombreux propriétaires privés enclins aux projets urbains communaux. C'est d'autant plus le cas dans les petites communes haut-savoyardes où l'ingénierie et les budgets publics sont peu conséquents. En effet, les nouveaux enjeux occasionnés par la raréfaction du foncier disponible et les nouvelles compétences locales en matière d'aménagement du territoire depuis la décentralisation interrogent fortement la capacité pour les petites communes à mobiliser les compétences nécessaires. D'après Emmanuel Sesmat, *« la spéculation foncière incite les gens à ne jamais vendre leurs biens. Cela vient de la mentalité. Les gens ne vendent pas car ils spéculent au cas où la terre prenne de la valeur. Tout est constructible en Haute-Savoie. Le pic du midi à Chamonix en est le parfait exemple. Cela veut dire que l'on peut construire de partout et n'incite pas les propriétaires fonciers à vendre »*.

On assiste également à un autre phénomène en Haute-Savoie qui consiste à l'acquisition des parcelles ceinturant la leur par le propriétaire foncier pour qu'il s'assure qu'aucun projet urbain n'émerge à proximité de son terrain. Concrètement, ce dernier achète sa « tranquillité » en se formant une véritable « barrière » foncière protectrice.

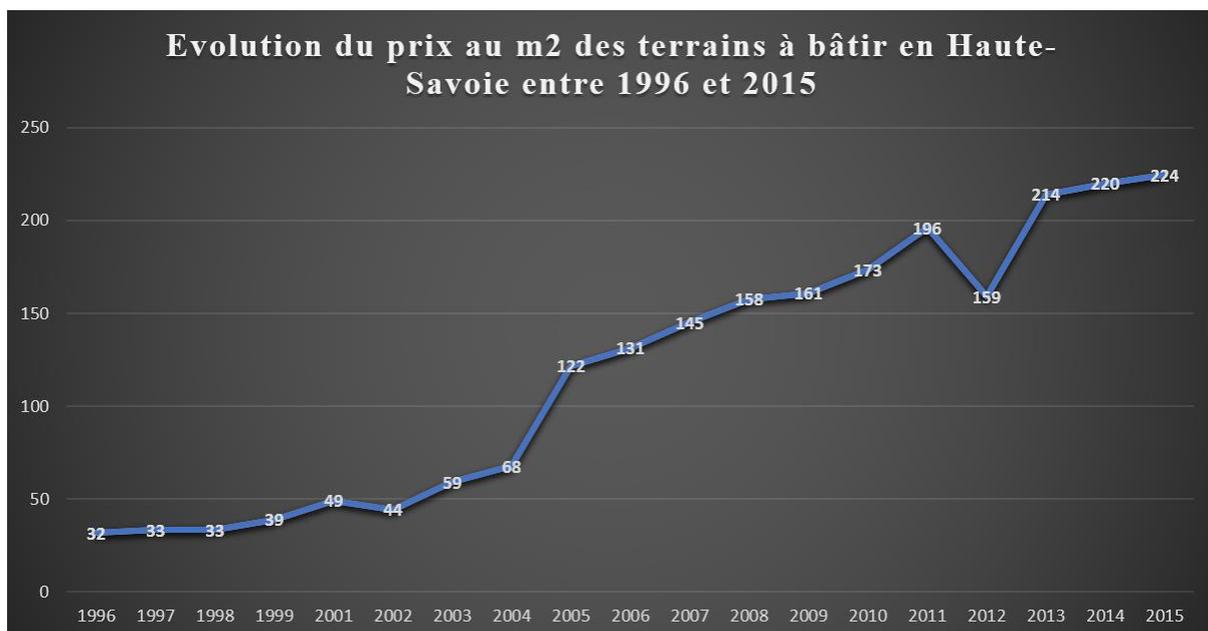
2.2.2 Des marchés fonciers et immobiliers qui atteignent des niveaux exceptionnels

2.2.2.1 Le foncier à bâtir : une matière première rare et très chère

Le prix au m² des terrains à bâtir augmente continuellement depuis plusieurs décennies. C'est notamment le cas entre 2004 et 2015 avec un prix moyen passant de 68 euros du mètre carré à 224 euros, soit une augmentation de 229% en 11 ans (voir graphique 11). Cette nette

augmentation peut s'expliquer par la rareté des terrains et le pouvoir d'achat des haut-savoyards qui ont les moyens d'acheter du foncier à ce niveau. A cet effet, il serait intéressant d'analyser l'affectation des sols des communes du département pour connaître la quantité de zones AU sur le territoire. Cette rareté et la hausse des prix risque d'impacter l'ensemble des marchés fonciers, y compris ceux à destination des appartements. Le foncier mobilisable pour la construction de logements est devenu une matière première rare et très chère.

Graphique 11 : Evolution du prix au m2 des terrains à bâtir en Haute-Savoie entre 1996 et 2015



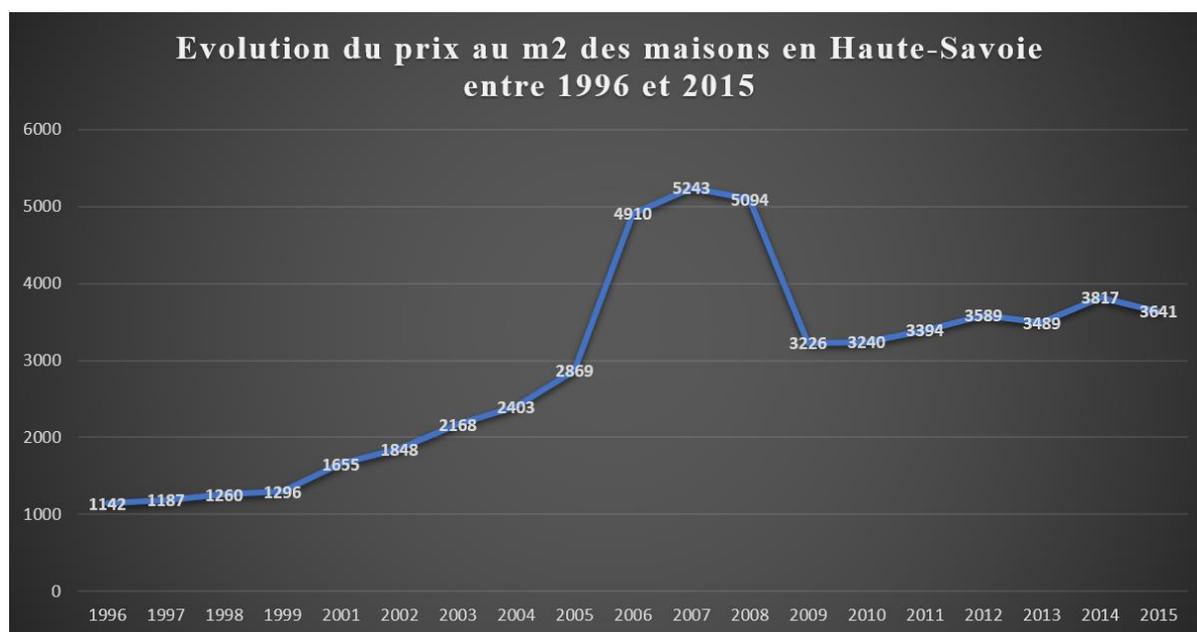
(Sources : PERVAL et Thibaud GIROUD-ARGOUD)

L'enjeu pour le territoire est donc de pouvoir maintenir une offre foncière suffisante et concurrentielle afin de conserver des prix dans un cadre de faisabilité adapté aux capacités de la clientèle locale et ne pas exclure une certaine tranche de la population. L'inflation des prix, alimentée par la rareté, risque de se traduire sur le territoire par un renforcement des blocages à la vente des fonciers (renforcement du comportement spéculatif des propriétaires), et par une production urbaine encore cantonnée à la parcelle (vente au compte-goutte sans cohérence d'ensemble) venant mettre en difficultés les objectifs des collectivités en matière d'aménagement du territoire et de mixité sociale par exemple.

2.2.2.2 Des maisons de plus en plus chères

La courbe d'évolution du prix au m² des maisons ne suit pas exactement la même tendance que celle des terrains à bâtir (voir graphique 12). En effet, le prix moyen est passé de 2869 euros du m² en 2005 à 5243 euros en 2007 et 3226 euros en 2009, ce qui signifie que la crise immobilière a eu un impact significatif au contraire des terrains à bâtir. Depuis, le prix moyen stagne mais reste toutefois à des niveaux très hauts, à hauteur de 3641 euros le m² en 2015. Aujourd'hui, le prix moyen d'une maison de 150 m² en Haute-Savoie coûte environ 545 000 euros. D'après André Barbon, directeur de TERACTION, « *une maison coûte entre 400 000 et 700 000 euros. Il est donc très difficile de faire un quartier car les sommes sont gigantesques* ». Ce facteur peut être un frein majeur à la production urbaine notamment lorsque ces maisons sont situées dans un périmètre de Déclaration d'Utilité Publique au sein d'un secteur stratégique. En effet, cela coûterait alors très cher à la collectivité publique pour indemniser les propriétaires.

Graphique 12 : Evolution du prix au m² des maisons en Haute-Savoie entre 1996 et 2015



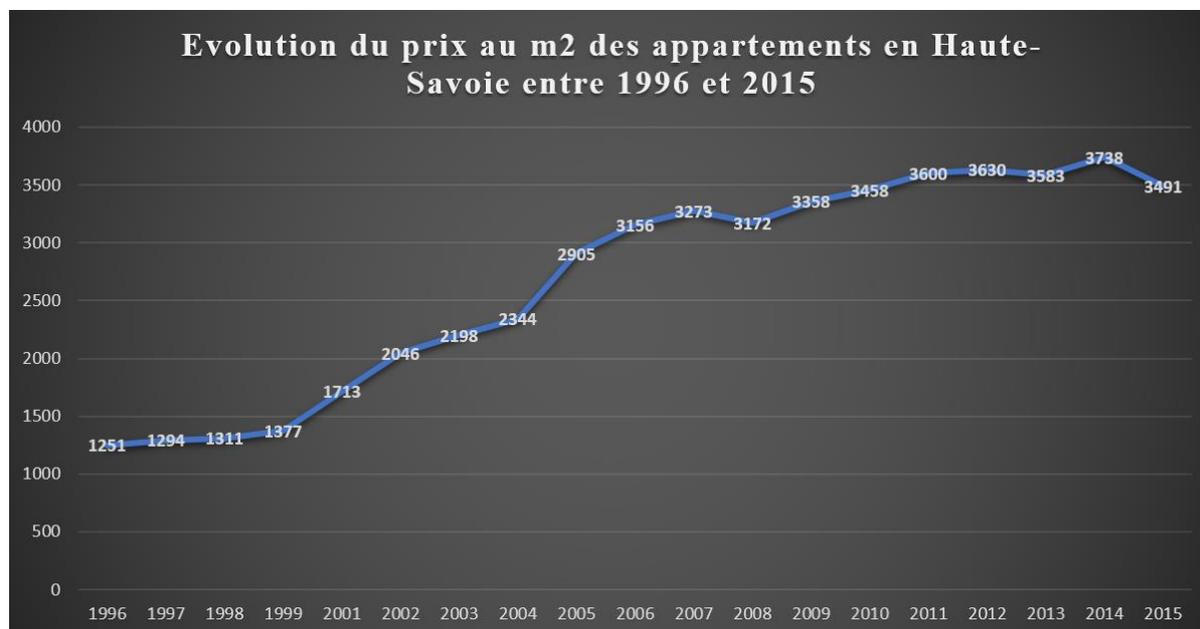
(Sources : PERVAL et Thibaud GIROUD-ARGOUD)

2.2.2.3 Des appartements de plus en plus chers dans les cœurs urbains

L'augmentation du prix moyen au m² des appartements est moins spectaculaire que celle concernant les maisons mais l'envolée est tout de même significative depuis 1999. Aujourd'hui, les prix se maintiennent à un niveau très hauts tout en stagnant (environ 3500 euros le m²). A noter que la crise financière de 2008 a eu beaucoup moins d'impact sur le

marché des appartements que celui de la maison. En effet, une seule légère baisse s'est opérée en 2008 (voir graphique 13).

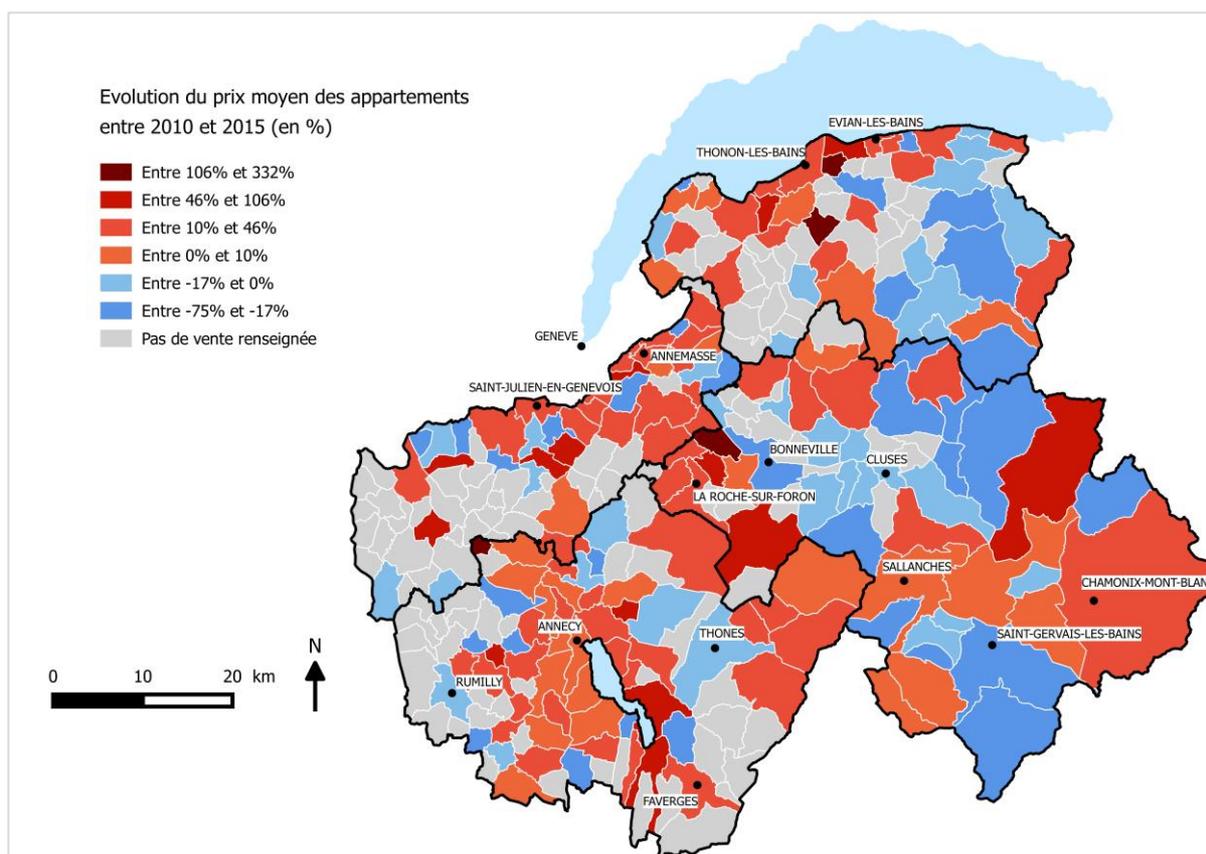
Graphique 13 : Evolution du prix au m2 des appartements en Haute-Savoie entre 1996 et 2015



(Sources : PERVAL et Thibaud GIROUD-ARGOUD)

L'évolution du prix moyen des appartements en Haute-Savoie entre 2010 et 2015 a été spatialisée afin de localiser les territoires où l'augmentation a été la plus spectaculaire (voir carte 7). C'est notamment le cas des communes situées près de la frontière suisse (agglomérations de Saint Julien en Genevois et d'Annemasse), du bassin annécien, des communes sur les rives du lac Léman ainsi que des stations de ski tel que Chamonix-Mont-Blanc. Cela peut s'expliquer par de multiples raisons : un nombre toujours croissant de frontaliers, le nombre de plus en plus important de Suisses s'installant en France, la qualité de vie autour du lac d'Annecy ainsi que la notoriété des stations de sports d'hiver haut-savoyardes. A l'inverse, certaines communes à l'est se vident de leur population et les prix diminuent.

Carte 7 : Evolution du prix moyen des appartements en Haute-Savoie entre 2010 et 2015



(Sources : PERVAL et Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Ces phénomènes ne facilitent pas la tâche des collectivités locales pour faire du logement abordable en Haute-Savoie. De plus, la baisse des dotations de l'Etat rend l'accomplissement des objectifs en matière de développement durable, de mixité sociale, de production urbaine de plus en plus difficile. Dans ce cadre, il devient alors très difficile pour la collectivité publique de procéder à des acquisitions foncières étant donné les prix moyens exorbitants. Ainsi, les réserves foncières sont rares et les opportunités s'opèrent au gré des opportunités.

Suite à l'analyse de la situation haut-savoiarde, la pression foncière peut facilement être qualifiée d'exceptionnelle. En effet, les augmentations constatées sont spectaculaires et atteignent des niveaux très importants (parfois supérieur à 5000 euros le m²). Cela peut notamment s'expliquer par un contexte d'agglomération très dynamique et un foncier disponible de plus en plus rare. Ainsi, la population habite de plus en plus loin de son lieu de travail car le marché ne lui offre pas la possibilité de résider à proximité.

2.3 Une redéfinition du cadre d'action publique orchestrée par des acteurs fonciers locaux d'intérêt général

Cette sous-partie permet de présenter les acteurs du département qui interviennent sur le foncier dans l'intérêt général. De plus, une analyse des outils fonciers développés par ces derniers sera entreprise. En Haute-Savoie, trois acteurs ont une influence plus ou moins importante dans la fabrique du foncier ainsi que dans l'émergence des projets urbains dans le département : l'Etablissement Public Foncier (EPF 74), la Société d'Economie Mixte (SEM) et la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER).

2.3.1 L'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie : un acteur foncier récent

En 1991, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) instaurait la possibilité de créer des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial : les EPFL en France. Le premier s'est développé en 1992. Le cinquième concerne l'établissement haut-savoyard en 2003. Aujourd'hui, le nombre d'EPF est au nombre de 23. La rencontre du directeur de l'EPF 74 en Juillet 2017 m'a permis de mieux comprendre les actions menées par la structure en matière de stratégie foncière.

2.3.1.1 Un acteur au service des collectivités locales

Selon Philippe Vansteenkiste, directeur de l'EPF 74, des réflexions sur la volonté de créer un EPF en Haute-Savoie ont démarré en 1999 lorsque le préfet de l'époque a mentionné lors d'une réunion à TERACTION : « *Messieurs, il serait plus qu'urgent que vous vous dotiez d'outils d'aménagement de votre territoire et dont la première problématique est la problématique foncière* ». C'est dans ce cadre que l'EPF de la Haute-Savoie a été créé en 2003 suite à une volonté de la part des collectivités territoriales d'accompagner les dynamiques territoriales à l'échelle départementale. De plus, la création de l'EPF devait aider les collectivités locales à réaliser leurs objectifs définis par l'Etat notamment en matière de production urbaine. A sa création en 2003, l'EPF 74 couvrait 6 Communautés de Communes et deux communes isolées, soit un total de 64 communes pour environ 130 000 habitants. Au 31 décembre 2016, 254 communes étaient adhérentes pour 659 771 habitant sur un total

départemental de 290 communes pour plus de 800 000 habitants. Si on analyse la localisation des premières communes adhérentes, on remarque que la plupart sont situées à l'ouest du département. Cela s'explique par la concentration de foncier urbanisables appartenant à la sphère privée sur des secteurs stratégiques près de la frontière suisse (l'ouest du département à dominante naturelle donc non urbanisable).

La mission principale de l'EPF 74 est d'accompagner les collectivités locales dans l'élaboration de leurs politiques publiques et par conséquent de favoriser des projets urbains structurants intercommunaux. De plus, Selon Philippe Vansteenkiste, *« l'EPF cherche à redonner du sens à l'action publique dans son sens originel et institutionnel. C'est une réponse à l'esprit très libéral du département. Toutefois, cela est un paradoxe : comment une structure comme l'EPF se développe autant dans un département à l'esprit libéral ? »*. Ainsi, les EPCI ou les communes adhérentes peuvent solliciter l'EPF 74 en cas de nécessité par l'intermédiaire de deux types de missions : le portage foncier et le conseil en matière d'ingénierie foncière.

D'un côté, une mission à portée opérationnelle afin de porter un tènement foncier identifié comme étant stratégique pour le développement d'un projet urbain. La collectivité demandeuse doit donc élaborer un projet urbain autour du foncier à acquérir. Son contenu est analysé par l'EPF avant d'être validé. Une fois l'approbation de l'établissement, le foncier est alors acheté puis porté selon une durée négociée à l'avance entre les deux parties.

D'un autre côté, une mission de conseil et d'assistance en matière d'ingénierie foncière lorsqu'une collectivité le souhaite. Cela se matérialise concrètement par l'élaboration de Plans d'Actions Foncières (PAF). Ces derniers ont pour objectif d'élaborer une stratégie foncière spécifique à la collectivité en question afin de préparer la mise en œuvre de projets urbains. De ce fait, l'EPF 74 analyse les secteurs les plus pertinents à l'émergence de projets urbains. Ainsi, elle définit, pour chaque site, des recommandations spécifiques pour orienter le développement urbain de la collectivité sur le long terme. Par exemple, un Plan Foncier a été élaboré par l'EPF 74 à destination de la Communauté d'Agglomération d'Annemasse en 2013. Dans ce cadre, trois phases distinctes ont permis de le concevoir : un diagnostic territorial, une négociation avec les élus sur le contenu de ce dernier puis la recommandation d'outils fonciers à mobiliser en fonction du site via la réalisation de « fiches secteurs ».

D'un point de vue juridique, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) prévoit la mise en place d'un Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) pour les EPFL. De ce fait, les EPF

élaborent alors leur PPI tous les cinq ans afin de déterminer leur contenu en fonction des enjeux identifiés dans le département. Ainsi, les orientations, les méthodes et les moyens financiers sont définis dans le but d'atteindre les objectifs initiaux fixés en amont. Le PPI se décline sous quatre thématiques : la production de logements qui est l'axe prioritaire (50% des moyens financiers), la création d'équipements publics, le développement des activités économiques et la préservation des espaces naturels. Depuis son troisième PPI (2014-2018), l'EPF 74 a intégré une nouvelle thématique : les secteurs stratégiques nécessaires à l'intérêt général. Cet axe a pour objectif de faciliter l'acquisition de foncier étant reconnu comme stratégique pour le développement urbain de la collectivité et n'ayant pas encore fait l'objet d'un projet urbain défini. Cette thématique inverserait le processus car ce ne serait plus le projet urbain qui permettrait de localiser le foncier à acquérir mais le foncier stratégique qui créerait un éventuel projet urbain. Il est en contradiction avec les quatre autres axes composant le PPI.

2.3.1.2 Le développement d'un outil collaboratif et opérationnel : le MCMA

L'EPF 74, en collaboration avec l'Etat et le Conseil départemental, a développé conjointement un outil opérationnel d'observation foncière en 2016 : le MCMA (Mieux Connaître pour Mieux Agir). Il est mis à disposition gratuitement des EPCI afin de les assister et de les guider dans la création de leur stratégie foncière notamment via les PAF.

C'est un outil interactif, collaboratif et opérationnel qui s'est conçu autour de quatre fonctionnalités. Tout d'abord, les informations relatives à une parcelle sont centralisées afin d'avoir une appréciation détaillée du foncier. Par exemple, le contexte de propriété, les règles d'urbanisme, le référentiel géographique, les risques et les servitudes d'urbanisme peuvent être connus sur l'ensemble du territoire à l'échelle de la parcelle suite à une recherche dans l'interface.

De plus, les transactions foncières et immobilières sont intégrées au logiciel afin de fournir des éléments chiffrés sur les cinq dernières années sur le territoire selon le type de ventes et la période demandée. Ces informations proviennent de la base de données DVF (Demande de Valeurs Foncières) des collectivités.

En outre, le MCMA permet aussi de repérer très rapidement les gisements fonciers sur l'ensemble du département. La fonction permet d'évaluer la dureté et la mutabilité d'un tènement foncier. Par le biais d'indicateurs de densité et d'emprise au sol, l'outil permet de

localiser les potentiels d'urbanisation d'un foncier donné. Ainsi, la collectivité peut très rapidement repérer le foncier mobilisable sur son territoire et par conséquent adapter sa stratégie foncière.

Enfin, l'outil est pertinent pour obtenir l'historique du foncier afin d'évaluer par exemple l'action publique. Cela permet de savoir notamment comment le foncier public est mobilisé pour produire certains types de logements ou de connaître le devenir du foncier public sur le territoire.

2.3.2 La Société d'Economie Mixte de Haute-Savoie : un acteur reconnu

La Société d'Economie Mixte de la Haute-Savoie, appelé plus communément TERACTEM, a été créée en 1958. La création de la structure s'inscrivait à l'époque dans le cadre de la reconstruction d'après-guerre. Cet acteur possède la particularité d'être détenu à 67% par les collectivités publiques et à 33% par la sphère privée. Elle se démarque des opérateurs privés car elle agit dans l'intérêt général des collectivités locales. La réalisation de mon stage dans cette structure a facilité la prise de rendez-vous nécessaire à l'accomplissement de ce présent mémoire. En effet, deux entretiens-semi directifs ont été menés avec l'expert foncier et le directeur général de la société afin d'appréhender le positionnement de cette dernière dans le milieu professionnel en Haute-Savoie.

2.3.2.1 Un acteur polyvalent : opérateur, aménageur et promoteur

A la fois opérateur, aménageur et promoteur, TERACTEM s'engage à accompagner les collectivités territoriales dans leurs projets d'aménagement depuis plus de 50 ans. Forte de son histoire qui lui vaut un ancrage local, TERACTEM dispose d'une vision globale sur l'ensemble du territoire haut-savoyard. Son objectif est de valoriser ce territoire en mettant ses compétences et sa structure au profit de l'intérêt général. Sa vision : construire le territoire de demain avec ses clients.

La SEM est une société qui possède un positionnement unique sur son territoire grâce aux éléments suivants : sa connaissance du territoire, sa capacité à négocier avec les acteurs privés, sa polyvalence, sa capacité d'adaptation et ses actions sur le long terme.

Sa connaissance du territoire s'affine de jour en jour car elle travaille avec un très grand nombre d'élus de la Haute-Savoie depuis de nombreuses années. Ces collaborations lui

permettent de connaître parfaitement les enjeux de son territoire grâce à un grand nombre d'études et d'opérations menées main dans la main avec les collectivités au sein du département.

Sa capacité à négocier avec la sphère privée peut s'expliquer par son histoire. En effet, elle a toujours été en relations avec le secteur privé depuis sa création. Ainsi l'entreprise a la capacité d'établir un dialogue constructif avec différents acteurs afin de permettre d'associer à chaque projet les compétences adaptées à la nature de l'opération à mener. Cette compétence apporte une forte valeur ajoutée pour ses partenaires, notamment dans le cadre de montages de nature public-privé. Selon André Bardon, directeur de TERACTION, « *les collectivités aiment bien travailler avec TERACTION car elle a l'expertise pour pratiquer l'urbanisme négocié dans les opérations d'aménagement d'intérêt général* ».

Sa polyvalence lui permet d'accompagner les collectivités publiques dans tous leurs projets urbains grâce à son expertise globale. TERACTION est capable de suivre un projet de sa création à sa commercialisation tant par ses ressources internes que par son réseau de partenaires et d'experts. Il permet alors de proposer une offre complète à ses clients, lui faisant ainsi bénéficier d'une forte légitimité.

Sa capacité d'adaptation se caractérise par l'apport de solutions sur-mesure à ses clients. De plus, sa capacité d'innovation sur le développement urbain, les montages à proposer et l'ingénierie financière des projets urbains lui permet d'être un acteur reconnu en Haute-Savoie. TERACTION a toujours su faire preuve d'une réelle capacité d'adaptation à l'environnement qui l'entoure, ce qui lui permet de continuer de se développer au fil des années.

Son action sur le long terme et dans l'intérêt général est une des caractéristiques qui permet à la SEM de se démarquer des acteurs privés. La vision sur le long terme amène TERACTION à prendre des risques en s'engageant notamment dans des projets urbains plus longs et plus difficiles à équilibrer financièrement dès lors que ceux-ci s'inscrivent dans un objectif de développement des territoires.

2.3.2.2 Un acteur en soutien des collectivités locales

Depuis sa création, la SEM assiste les collectivités essentiellement via des conventions de mandat. Elle est dans une logique de prestataire de services en agissant pour le nom et le compte de la collectivité. C'est une délégation de Maîtrise d'Ouvrage. Ce cadre juridique laisse donc l'acteur public porter le risque. Tous les choix sont assumés par la collectivité,

c'est à dire que cette dernière choisit en fonction des conseils de la SEM puis laisse ce dernier signer en son nom. Par conséquent, le mandat a une obligation de moyens mais pas forcément de résultats.

Depuis quelques années, la situation s'est inversée. En effet, la SEM agit de plus en plus via des concessions d'aménagement. Aujourd'hui, les conventions de mandat sont de moins en moins sollicitées par les collectivités. La concession d'aménagement induit un transfert total de la Maîtrise d'Ouvrage, c'est à dire que le risque financier est intégralement supporté par la SEM. Au commencement, la collectivité définit les objectifs du projet urbain généralement via un cahier des charges, puis fait entièrement confiance au concessionnaire. De ce fait, ce dernier devient Maîtrise d'Ouvrage et choisit donc elle-même les entreprises et les promoteurs en son nom et pour son compte. Durant le projet urbain, la SEM devient donc propriétaire de tout le foncier avant la revente des lots à des promoteurs immobiliers. Le bilan de l'opération doit donc être équilibré sur de nombreuses années car la collectivité ne prend pas le risque financier à sa charge. De plus, il doit également financer la réalisation des équipements publics. A la fin du projet urbain, la convention de la concession d'aménagement définit les conditions de rétrocession des équipements publics à la collectivité.

Il est à noter que ce virage s'est renforcé depuis 2005. En effet, selon André Barbon, « *la juridiction européenne est intervenue afin de modifier le contenu des concessions d'aménagement du droit français car les SEM en France procédaient à des concessions d'aménagement en laissant porter le risque financier à la collectivité* ». Depuis cette ordonnance européenne, le risque est intégralement supporté par la SEM dans le cadre d'une concession d'aménagement.

De plus, « *dans le cadre d'une opération publique d'aménagement et dans le cadre d'une concession d'aménagement, TERACTION a le droit de procéder à l'expropriation même si bien évidemment l'acquisition à l'amiable est préférée* » (BARBON, TERACTION).

2.3.3 La SAFER de Haute-Savoie : un acteur foncier à l'influence limitée

Les SAFER ont été instituées par la loi d'orientation agricole (LOA) de 1960. Ce sont des sociétés anonymes (privé) sans but lucratif qui agissent essentiellement dans l'intérêt général et qui peuvent s'apparenter à un service public. De plus, elles sont placées sous le contrôle des Ministères de l'Agriculture et des Finances. C'est un opérateur foncier du monde rural en

matière d'aménagement du territoire et de politique agricole. Aujourd'hui, il y a 26 SAFER en France.

2.3.3.1 Un acteur engagé dans la préservation du foncier agricole

La SAFER Rhône-Alpes est organisée en huit équipes départementales connaissant parfaitement les enjeux locaux. Selon le Code rural et forestier, les SAFER ont trois missions d'intérêt général : la contribution au développement de l'agriculture et de la forêt, la participation au développement local et la protection de l'environnement. Cela passe par l'acquisition de biens fonciers et immobiliers ruraux (amiable et préemption), la réalisation d'études foncières et la gestion temporaire de biens fonciers ruraux.

Depuis 1999, un Département « Etude & Développement » a été créé par la SAFER Rhône-Alpes afin d'amplifier la connaissance des marchés fonciers ruraux et d'apporter une aide à la décision aux collectivités en matière d'ingénierie foncière. En collaboration avec divers partenaires (agences d'urbanisme, bureaux d'études, chambres d'agriculture, etc.), le Département « Etude & Développement » a acquis des compétences spécifiques en matière de prospective foncière et de facilitateur. Ainsi, la SAFER Rhône-Alpes offre ses services aux collectivités et les accompagne lorsque ces dernières souhaitent élaborer des stratégies foncières.

Au final, les missions de la SAFER Rhône-Alpes sont sensiblement similaires à l'EPF 74. La différence notable entre les deux réside surtout sur l'affectation des sols. En effet, l'un se positionne plutôt sur les zones urbaines et à urbaniser (EPF 74) et l'autre sur les zones agricoles et naturelles (SAFER Rhône-Alpes). Une association des deux structures serait intéressante à l'avenir pour bien contrôler l'affectation des sols de chaque zone afin de limiter la hausse des prix sur les marchés fonciers et immobiliers.

2.3.3.2 Le développement d'un outil pour l'avenir : le Conservatoire des terres agricoles en Haute-Savoie

En 2007, le Conservatoire des terres agricoles (CTA) en Haute-Savoie a été créé par la SAFER Rhône-Alpes, le département de la Haute-Savoie et la chambre départementale d'agriculture afin d'octroyer une aide financière à destination des collectivités qui souhaitent

acquérir du foncier agricole en vue de pérenniser son usage. Cette création intervient suite aux réflexions engagées par ces acteurs sur la spéculation que fait face le foncier agricole (achat de foncier agricole par des investisseurs privés en vue d'une éventuelle modification de l'affectation des sols). L'outil a essentiellement pour objectif de maintenir une agriculture dynamique dans le département.

Il fonctionne comme un appel à projets et est entièrement financé par la taxe départementale sur les Espaces Naturels Sensibles (ENS). Ainsi, il permet l'attribution d'une aide aux collectivités comprise entre 30% et 60% du montant d'acquisition du foncier. En contrepartie, la collectivité s'engage à inscrire sur la parcelle une servitude d'inconstructibilité, à maintenir la parcelle en zone agricole ou naturelle du PLU, de ne pas vendre la parcelle et de conclure un bail rural environnemental (BRE) avec l'agriculteur locataire de la parcelle. Le BRE sert à maintenir la destination (en l'occurrence agricole) du foncier pendant une durée déterminée. Le CTA a essentiellement pour objectif de maintenir une agriculture dynamique dans le département.

Aujourd'hui, ce sont 16 communes aidées sur les 294 communes du département, ce qui représente près de 60 ha. Ce chiffre est peu conséquent malgré la présence de bonnes intentions. Toutefois, cette aide permet de sauver des terres agricoles lorsque des projets urbains les menacent de disparaître.

La Haute-Savoie est un département très attractif et dynamique fortement influencé par le rayonnement de la métropole genevoise. Cependant, ce territoire est aujourd'hui menacé par son propre succès. En effet, le capital naturel se retrouve menacé car la superficie de l'espace utile ne lui permet pas d'accueillir un afflux de population de cette ampleur si les formes d'habitats et les équipements publics ne s'accordent pas.

En outre, la Haute-Savoie c'est aussi un département libéral qui laisse une grande part à l'initiative privée pour la production urbaine. La maîtrise foncière publique y est très faible notamment sur les secteurs à forte pression foncière entre l'agglomération d'Annecy et la frontière suisse. Cela engendre de la spéculation foncière et l'inflation se fait fortement ressentir sur les marchés fonciers et immobiliers. De plus, le développement est désorganisé, ce qui amplifie la périurbanisation.

Par ailleurs, depuis quelques années, on assiste à une prise de conscience sur ces externalités négatives. Le cadre d'action publique se redessine depuis quelques années notamment depuis la création d'un Etablissement Public Foncier en Haute-Savoie en 2003. De plus, la Société d'Economie Mixte de la Haute-Savoie devient de plus en plus un acteur à part entière via les concessions d'aménagement afin de suppléer les collectivités. On peut donc se demander si une forte gouvernance incarnée par un encadrement public structuré peut être la solution pour orienter l'initiative privée dans le bon sens en Haute-Savoie. C'est en tout cas ce que Philippe Vansteenkiste, directeur de l'EPF 74, préconise : « *l'enjeu pour demain est d'utiliser le privé pour le développement de projet urbain harmonieux* ».

Les conclusions découlant de l'analyse de cette partie axée sur la dimension foncière en Haute-Savoie permettent donc de confirmer la première hypothèse de ce mémoire qui était la suivante : **la maîtrise foncière publique est faible en Haute-Savoie**. La prochaine et dernière partie de ce mémoire, se caractérisant par l'analyse de deux projets urbains de l'agglomération d'Annecy, permettra de vérifier la deuxième hypothèse énoncée dans ce mémoire : **un cadre d'action publique est nécessaire à l'émergence de projets urbains situés dans un territoire sous forte pression foncière**.

3. UN CADRE D’ACTION PUBLIQUE, UNE NECESSITE POUR LES PROJETS URBAINS EN HAUTE-SAVOIE

Cette dernière partie a pour objectif d’analyser deux projets urbains haut-savoyards avec un contexte foncier différent afin d’en savoir plus sur l’articulation entre le foncier d’un côté et le projet urbain de l’autre. L’enjeu est de savoir comment les projets émergent et si la place du foncier est prédominante dans ce processus.

Les deux projets urbains sont analysés via une grille d’analyse spécifique en deux temps : une analyse globale commune aux deux opérations sur la stratégie foncière adoptée et sur la tendance des marchés immobiliers puis une analyse propre à chaque projet urbain en matière de contexte urbanistique, de situation foncière initiale et de montage opérationnel.

Dans un premier temps, une analyse commune aux deux projets urbains permet de préciser la stratégie foncière adoptée par chaque commune sur son territoire par le biais d’une étude de l’affectation du sol. Pour se faire, la carte présentée dans la deuxième partie de ce mémoire à l’échelle du département a été réutilisée afin de réaliser le focus sur les deux communes en question.

De plus, l’étude des marchés immobiliers (appartements et maisons) via une analyse des transactions immobilières de la base de données des notaires complète cette entrée en matière. Cet axe permet de voir si les projets urbains analysés se développent dans un contexte de tension immobilière spécifique et si cela a une influence sur l’émergence de ces derniers.

Dans un second temps, les deux projets urbains sont analysés au cas par cas. Le premier concerne l’éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier avec une absence complète de maîtrise foncière publique. Le deuxième, situé dans la commune voisine à Annecy, est un également un projet d’éco quartier nommé Vallin-Fier. Cependant, le contexte foncier est différent du premier car la municipalité maîtrise le foncier de façon partielle. Dans les deux cas d’étude, les communes n’ont pas une maîtrise foncière intégrale. Il sera donc intéressant de voir comment celles-ci procèdent pour faire arriver à son terme l’opération d’aménagement. L’accent est mis sur l’éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier car l’assistance à Maîtrise d’Ouvrage a été confiée TERACTEM, ce qui explique l’accès à de nombreux documents. De plus, la réalisation d’un entretien semi-directif avec le chef de projet Evelyne Pandal permet d’éclairer certains points.

L’analyse, propre à chaque projet urbain, s’effectue donc via trois axes de développement. Tout d’abord, le contexte urbanistique via l’analyse du contexte d’agglomération, du potentiel de

développement du site et du contexte réglementaire permet de dresser un état des lieux de la situation avant la définition du projet urbain. Pour se faire, la consultation de nombreux documents d'urbanisme (SCOT, PLH, règlement, document graphique et le PADD du PLU, etc.), d'études diverses (étude de faisabilité, Analyse Environnementale et Urbaine, etc.) et la visite sur place ont été très utiles. Ensuite, l'analyse de la situation foncière (répartition domaine public et privé) à l'échelle de la commune et du projet urbain permet de caractériser chaque cas via une cartographie du foncier réalisé à l'aide de la base de données Parcellaire de l'IGN. De plus, un travail statistique sur Excel via le fichier DBF (Data Base Files) du fichier SHP (Shape File) concerné permet de quantifier la répartition du foncier public selon son appartenance (commune, établissement public, Etat, communauté d'agglomération, etc.) Enfin, le dernier axe d'analyse concerne les modalités en matière de montage opérationnel de chaque cas afin de faire le lien avec la situation foncière évoquée précédemment. Cela permet notamment de mettre en lumière les interactions entre les intérêts publics et privés. Pour se faire, plusieurs documents ont été consultés : les bilans financiers, l'enquête publique relative à l'éco quartier Vallin-Fier et la convention du Projet Urbain Partenarial (PUP) de l'éco quartier des Passerelles. De plus, l'entretien semi-directif a permis d'en connaître davantage sur le contenu des négociations au sujet de l'éco quartier des Passerelles.

3.1 Deux projets urbains symptomatiques d'un foncier rare et cher

L'analyse commune des deux projets urbains est un préalable essentiel pour mieux comprendre l'étude de chaque cas dans leur contexte. Ainsi, une approche élargie à l'échelle de deux communes permet de préciser les ambitions politiques en matière de développement urbain notamment via l'aspect réglementaire. De plus, une étude des marchés immobiliers depuis 1996 a été réalisée pour voir si la l'affectation du sol influence le prix des appartements et des maisons dans l'agglomération.

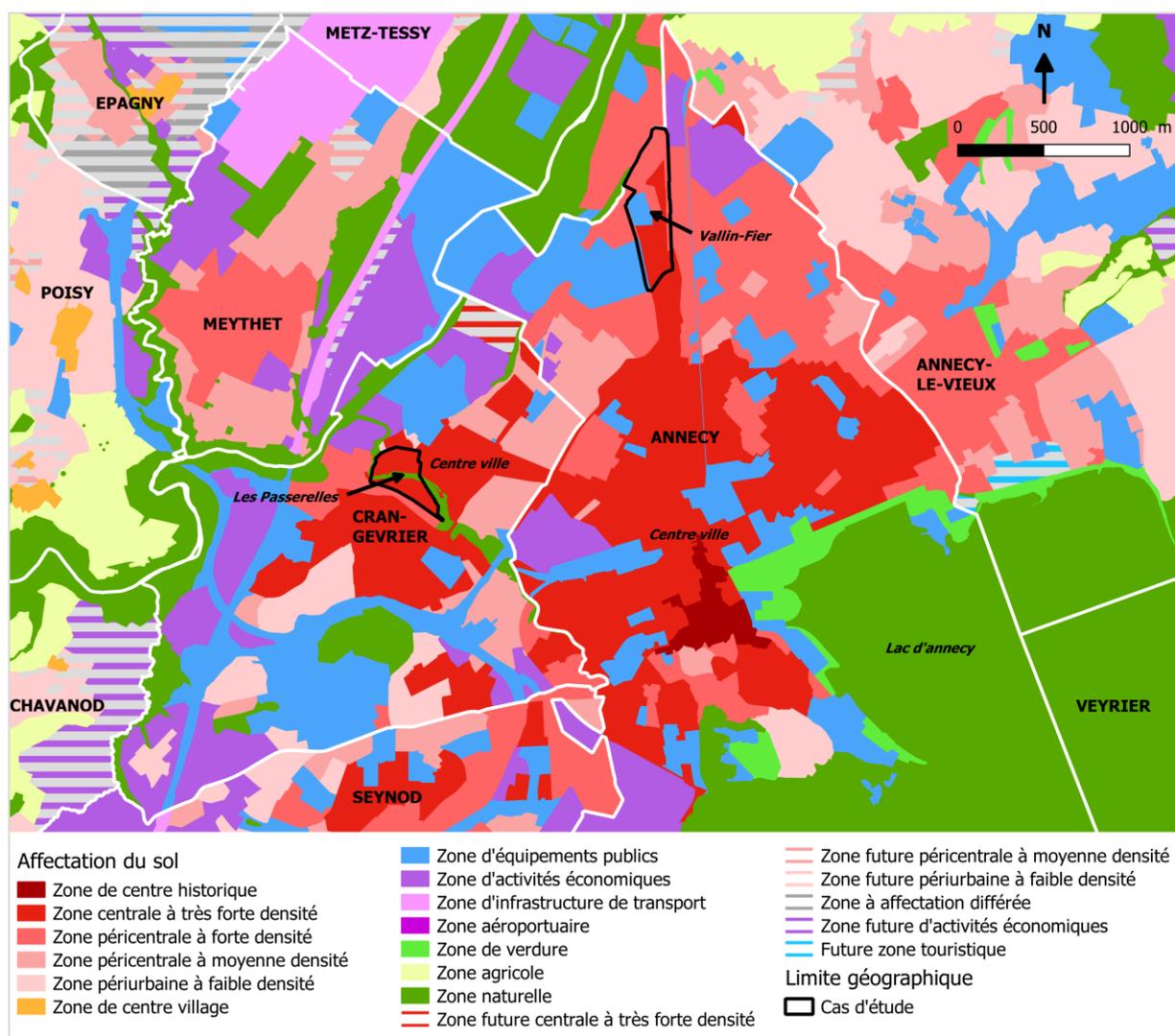
3.1.1 Le recours au renouvellement urbain pour maîtriser la production urbaine

La carte de l'affectation du sol réalisée dans la partie 2 à l'échelle de la Haute-Savoie, a été réutilisée dans cette partie afin d'amorcer l'analyse des deux cas d'études. Cela permettra de savoir concrètement comment les municipalités d'Annecy et de Cran-Gevrier envisagent le développement de leur commune en matière de réglementation sur leur territoire respectif. D'un côté, une analyse qualitative par le biais d'un « zoom » sur les territoires d'étude a été effectuée afin de localiser les différentes zones simplifiées du PLU. D'un autre côté, une analyse quantitative concernant la part de chaque zone en matière de superficie a été calculée sur les deux communes pour connaître le type d'urbanisation que souhaite mettre en place chaque municipalité.

3.1.1.1 Deux communes très urbanisées

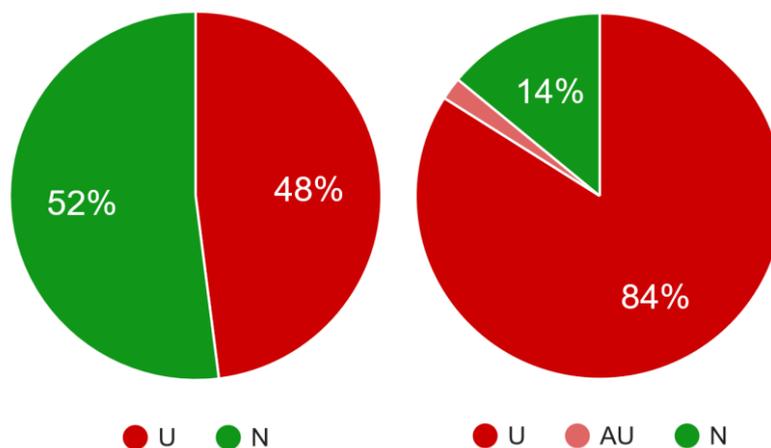
La partie nord de la ville d'Annecy et la quasi intégralité de Cran-Gevrier sont urbanisées (voir carte 8). En effet, les terres agricoles sont inexistantes car limitées aux communes avoisinantes (Chavanod, Poisy et Annecy-le-Vieux). Le graphique suivant permet de voir la répartition entre les principales zones du PLU (U, AU, A et N) au sein des deux communes (voir graphique 14). A Annecy, les zones urbaines représentent 48% du territoire contre 84% à Cran-Gevrier. Le lac d'Annecy et le massif du Semnoz au sud explique la faible proportion de zones urbanisées à Annecy.

Carte 8 : Affectation du sol au 1er Janvier 2016 à Annecy et Cran-Gevrier



(Sources : RGD74, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

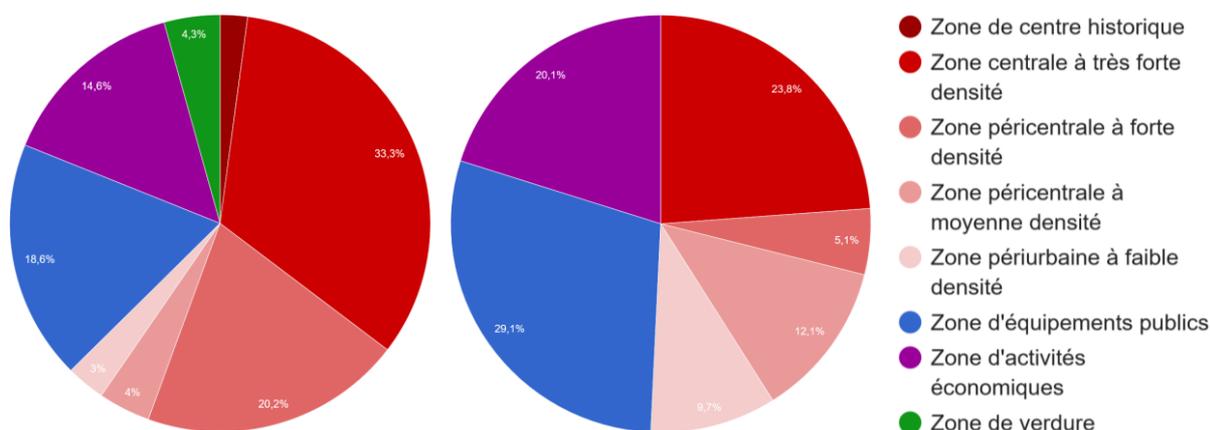
Graphique 14 : Répartition des zones principales du PLU à Annecy et Cran-Gevrier



(Sources : RGD, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

A Annecy, on remarque que la majorité des zones urbanisées sont réservées à l’habitat et aux équipements publics tandis qu’à Cran-Gevrier ces dernières sont réparties à peu près équitablement entre l’habitat, les équipements publics et les zones d’activités économiques (voir carte 8). Le graphique suivant permet de compléter cette analyse spatiale (voir graphique 15). En effet, on remarque qu’à Annecy les zones urbaines réservées à l’habitat représentent 65% du total alors qu’à Cran-Gevrier ce ratio s’élève à 50%. Cela s’explique par l’importance des surfaces urbaines réservées aux équipements publics et aux activités économiques sur le total, plus importantes à Cran-Gevrier.

Graphique 15 : Répartition des zones urbanisées du PLU respectivement à Annecy et Cran-Gevrier



(Sources : RGD, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

En matière de morphologie urbaine, la carte montre que la municipalité de Cran-Gevrier souhaite densifier fortement la partie centrale de la commune et nettement moins les secteurs environnants essentiellement correspondant à de l’habitat de faible densité et aux activités économiques (voir carte 8). A l’inverse, le PLU d’Annecy démontre que la municipalité souhaite développer ses zones urbanisées selon un gradient de densité radioconcentrique depuis le centre-ville vers la partie nord.

Toutefois, on remarque que ce phénomène est moins vrai au niveau du périmètre de l'éco quartier Vallin-Fier. En effet, on a un « axe » correspondant à de l'habitat péricentral à très forte densité qui s'est sûrement développé dans ce secteur depuis l'annonce du projet urbain.

Pour compléter l'analyse, on peut s'appuyer sur le graphique précédent concernant la répartition des zones urbanisées. On remarque qu'à Annecy, l'habitat à très forte et forte densité est majoritaire tandis qu'à Cran-Gevrier la répartition est plus équilibrée. En effet, les surfaces allouées à l'habitat de forte densité et de moyenne voir de faible densité sont à peu près identiques.

3.1.1.2 Un foncier de plus en plus rare

Concernant le développement futur, on peut remarquer que la ville d'Annecy a déjà urbanisé l'ensemble de son territoire. De plus, comme on peut le voir sur la carte, la commune ne possède pas de zone « AU ». Le renouvellement urbain est donc la seule solution pour la municipalité de lancer des projets urbains. Ainsi, l'éco quartier Vallin-Fier se développe notamment dans ce cadre. La situation est à peu près identique à Cran-Gevrier, à une différence près. En effet, cette dernière possède une zone « AU » à destination de l'habitat à très forte densité dans sa partie nord entre deux zones réservées à l'activité économique. Cependant, cette zone ne permettra pas à la municipalité de construire les logements suffisants. Ainsi, elle doit donc, tout comme Annecy, procéder au renouvellement urbain incarné l'autre projet urbain présenté dans cette partie : l'éco quartier des Passerelles.

3.1.2 Des biens immobiliers très chers

Pour compléter cette entrée en matière, essentielle à la compréhension des deux cas d'étude, l'analyse des marchés immobiliers à Annecy et Cran-Gevrier a été effectuée pour savoir si les deux projets urbains se réalisent dans un contexte de tension particulier. La base de données des notaires relative aux transactions immobilières (PERVAL) a permis de caractériser le marché des appartements puis des maisons dans les deux communes.

3.1.2.1 Des appartements très convoités

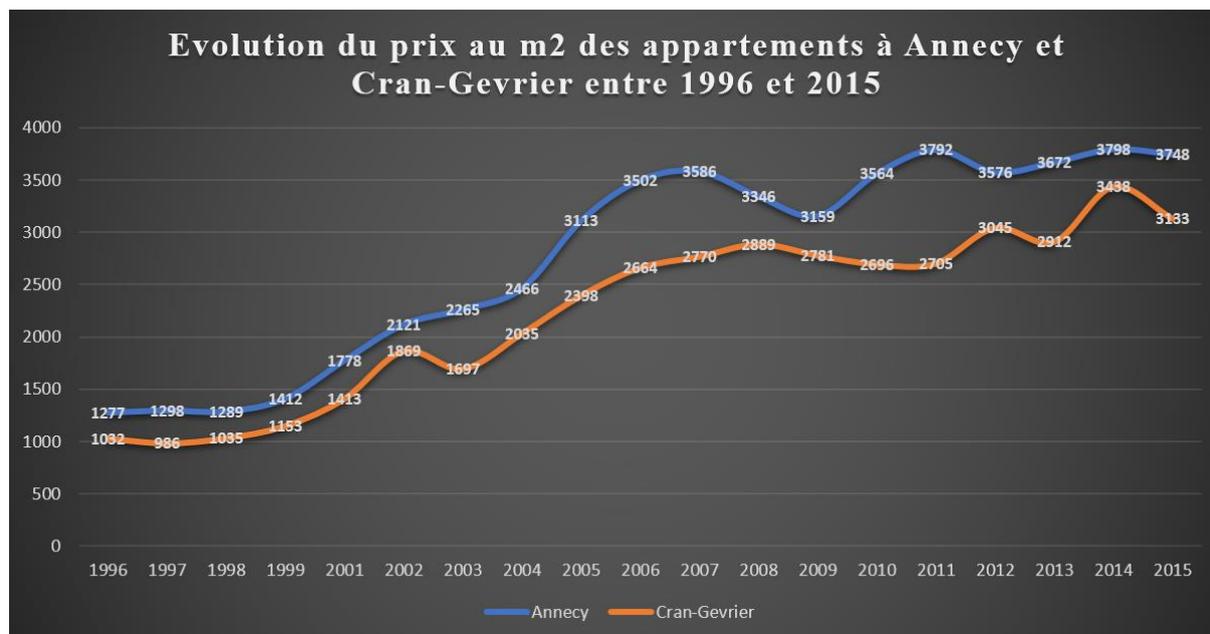
A Annecy, tout comme à Cran-Gevrier, le prix au m² des appartements a très fortement augmenté depuis le début des années 2000 (voir graphique 16). Cette évolution s'explique par deux faits : l'attractivité du département et un accord géopolitique entre la France et la Suisse.

D'un côté, l'attractivité de la Haute-Savoie a eu comme conséquence une augmentation démographique très forte depuis les années 1990. Cette dernière, conjuguée à un territoire restreint

engendre donc une pression foncière exacerbée notamment dans ce secteur d'étude où le foncier disponible est rare.

D'un autre côté, les accords bilatéraux entre la France et la Suisse sur la libre circulation des personnes ont été signés en Juin 2002. Cette entente a donné l'opportunité à de nombreux actifs haut-savoyards de travailler en Suisse et à de nombreux suisses d'acheter un appartement en France tout en continuant à travailler en Suisse. Le pouvoir d'achat des actifs haut-savoyard travaillant en Suisse a donc augmenté considérablement et les suisses habitant en France avec des hauts revenus ont considérablement déstabilisé le marché immobilier depuis cet accord. Aujourd'hui (en 2015), le m² d'un appartement coûte en moyenne 3748 euros à Annecy alors qu'il coûtait 1277 euros en 1996, soit une augmentation de 194%. L'évolution est sensiblement similaire à Cran-Gevrier même si le m² d'un appartement coûte aujourd'hui environ 600 euros moins cher qu'à Annecy.

Graphique 16 : Evolution du prix au m² des appartements à Annecy et Cran-Gevrier entre 1996 et 2015



(Sources : PERVAL, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

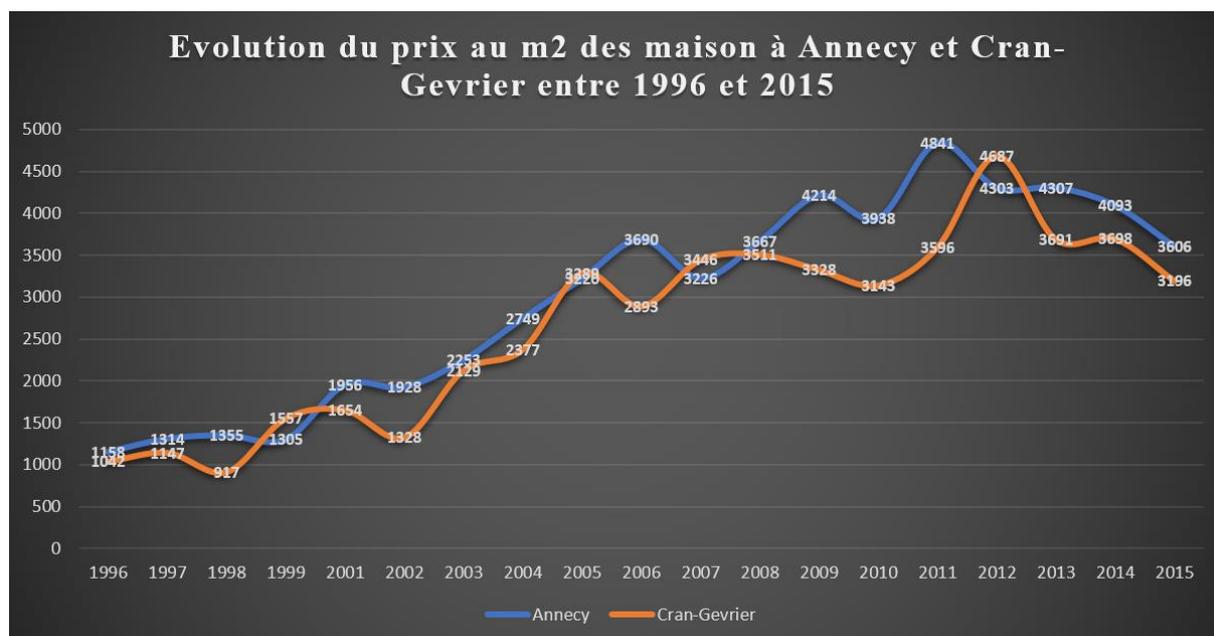
3.1.2.2 Des maisons de plus en plus rares

Le constat est sensiblement le même pour les maisons. En effet, depuis le début des années 2000, l'augmentation est considérable pour les mêmes raisons que les appartements (voir graphique). Toutefois, deux différentes existent : la crise financière de 2007 a eu impact sur le marché contrairement aux appartements et l'amorce d'une diminution des prix depuis 2012.

La crise financière de 2008 a surtout impacté la commune de Cran-Gevrier. De ce fait, le m2 est passé de 3500 euros en moyenne à 3100 euros. La ville d'Annecy, quant à elle, n'a pas subi de baisse mais au contraire la courbe a continué de progresser. Il faut cependant rester prudent sur la véracité de ces chiffres car les transactions immobilières sur les maisons ne sont pas légions sur ces communes et cela risque donc d'amplifier la diminution. Toutefois, la courbe réalisée à l'échelle du département montre que la crise financière a eu un impact considérable.

Depuis 2012, le m2 des maisons a légèrement diminué. Aucune explication ne peut être donnée, il faudrait mener une étude au niveau local pour savoir pourquoi la tendance est à la baisse. Par ailleurs, la tendance départementale n'est pas de cet acabit. En effet, les prix ont plutôt tendance à stagner. On remarque également que les courbes ne sont pas linéaires sur les deux communes. Cela peut s'expliquer par le fait que l'estimation d'un bien immobilier est très subjectif et par conséquent peut varier sensiblement d'un bien à un autre. De plus, la vente de maison (ancienne ou neuve) est plutôt rare sur ces deux communes. Par conséquent, cela explique que la moyenne ne soit pas représentative d'une année sur l'autre.

Graphique 17 : Evolution du prix au m2 des maisons à Annecy et Cran-Gevrier entre 1996 et 2015



(Sources : PERVAL, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

3.2 Un projet urbain négocié : l'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier

Au 1^{er} Janvier 2017, la commune a fusionné avec celle d'Annecy (c'est aujourd'hui un quartier de la ville d'Annecy). Etant donné que la fusion s'est effectuée ultérieurement au projet urbain, le terme « ville » a été conservé dans le mémoire. Le projet urbain portait sur l'aménagement d'un éco quartier sur une friche industrielle de la commune de Cran-Gevrier. Cette ville était limitrophe d'Annecy et rattachée à la Communauté de l'Agglomération d'Annecy. La commune s'est fortement urbanisée ces dernières années, notamment depuis l'après-guerre. Dotée d'un passé industriel important, l'évolution du tissu économique et notamment les fermetures d'usines ou leur délocalisation offrent de nouvelles perspectives de densification du tissu urbain. Neuf mois après sa réélection en Mars 2008, l'équipe municipale a finalisé son projet pour la commune de Cran-Gevrier. Les chantiers majeurs pour 2008/2014 étaient la rénovation urbaine et le développement durable. Suite à la fermeture de l'usine des Papeteries, la ville souhaitait conserver ce patrimoine industriel et l'intégrer dans un projet d'éco quartier. Le principal objectif de la commune était de réhabiliter l'usine afin de créer un pôle tertiaire destiné aux entreprises de l'Image en mouvement, très présentes dans la Communauté d'Agglomération d'Annecy. C'est dans ce cadre qu'est né le projet de l'éco quartier.

3.2.1 Un site à fort potentiel

3.2.1.1 Une agglomération très dynamique

Le projet analysé est situé dans une agglomération très dynamique où les marchés fonciers et immobiliers sont très tendus. Aujourd'hui, le foncier est très rare et la demande en logements de plus en plus prégnante. La commune de Cran-Gevrier ne possède pas beaucoup de réserves foncières et se doit donc de trouver des solutions. C'est dans ce cadre que l'équipe municipale a placé le renouvellement urbain comme un objectif prioritaire de son mandat. La réhabilitation des Papeteries dans le projet d'éco quartier naît de cette ambition politique. La friche industrielle, d'une superficie de 7 ha, est située en limite du centre-ville et est traversée par la rivière (Le Thiou) de part et d'autre du site, d'où la nécessité de mener une opération de cette ampleur.

3.2.1.2 Un tournant : la fermeture de l'usine des Papeteries

La commune de Cran-Gevrier a souhaité réhabiliter la friche industrielle des Papeteries car le site est stratégique pour le développement urbain de la ville. En effet, elle dispose de peu d'espaces urbanisables à court, moyen et long terme. De plus, ce site présente l'avantage d'être dans la

continuité du centre-ville « Chorus » et d'être en contact avec d'autres quartiers stratégiques de la commune (voir carte 9).

Carte 9 : Accessibilité de l'éco quartier des Passerelles



(Source : Ville de Cran-Gevrier)

Par conséquent, la commune a développé un éco quartier prônant la mixité fonctionnelle avec le développement d'une pépinière d'entreprises de l'Image en mouvement et la création de logements (aidés et libre) sous forme d'îlots. Le besoin de construire des logements sur la commune et la volonté de CITIA (centre de ressources et de compétence) de délocaliser sa pépinière d'entreprises dans le futur bâtiment réhabilité de l'usine des Papeteries a poussé la commune à concevoir l'éco quartier avec un pôle tertiaire.

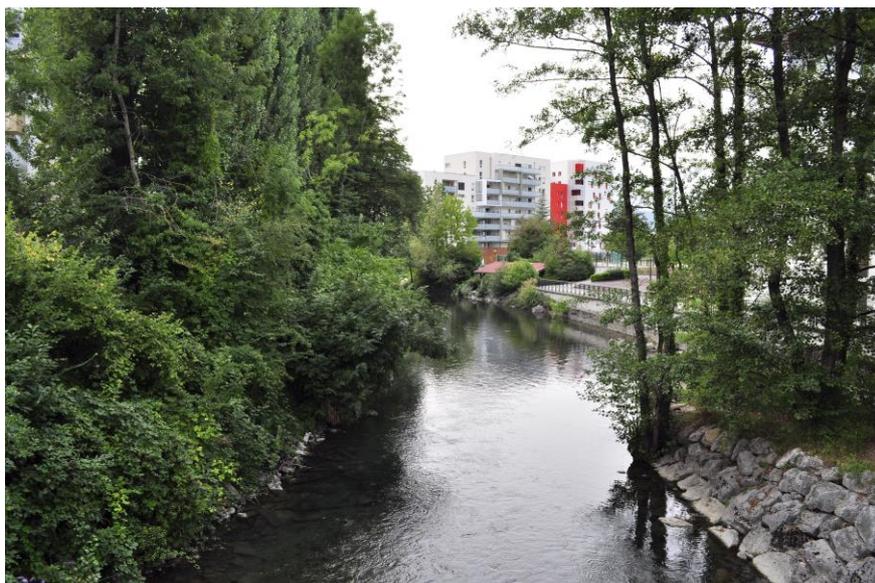
Le site de l'éco quartier est également marqué par des enjeux paysagers et patrimoniaux, qui agissent autant comme des contraintes que des atouts pour le projet (voir tableau 4). D'un côté, le passé industriel de la ville de Cran-Gevrier l'oblige à sauvegarder et à réhabiliter son patrimoine industriel en dépit du coût de l'opération mais d'un autre côté cela lui permet de conserver et de renforcer son identité. Au même titre que pour le patrimoine, la rivière du Thiou est une contrainte car elle sépare la friche industrielle en deux sections distinctes. Cependant, c'est également un atout car cela sera une valeur ajoutée au projet urbain avec la requalification des berges (voir photo 1). A ce propos, la création d'une promenade le long de la rivière sur l'ensemble du territoire communal était un objectif politique et le projet urbain lui permettra de conforter ce choix.

Tableau 4 : Potentiel de développement de l'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier

	Atouts	Contraintes
Eco-quartier des Passerelles	Proximité de l'hyper centre (limitrophe)	Faible pollution des sols (désamiantage)
	Bonne desserte en transports en commun (bus)	Enclavement du quartier (rivière et voie ferrée)
	Bonne accessibilité (A41)	Propriété foncière privée
	Environnement naturel (rivière le Thiou)	
	Contexte agglomération favorable (renouvellement urbain généralisé)	

(Source : Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Photo 1 : La rivière du Thiou au sein de l'éco quartier des passerelles



(Source : Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Par ailleurs, l'étude de faisabilité réalisée par la ville de Cran-Gevrier indique que le bâtiment industriel des Papeteries est concerné par la pollution industrielle avec notamment la présence d'amiante et de plomb (voir photo 2). La dépollution du site couplée à la démolition partielle du bâtiment en vue de la réhabilitation n'est pas sans conséquence car ce facteur a découragé le propriétaire foncier du site des Papeteries « Priams » (et à la fois promoteur immobilier) d'intégrer le bâtiment industriel dans l'opération. La raison évoquée était que les coûts induits risquaient d'être

supérieurs aux marges foncières attendues et que par conséquent l'opération n'aurait pas pu être équilibrée.

Photo 2 : Le bâtiment des Papeteries avant sa réhabilitation



(Source : Ville de Cran-Gevrier)

3.2.1.3 Un secteur inexploitable au début des réflexions

Ce potentiel de développement ainsi décrit, il était possible d'affirmer que le site des Papeteries avait besoin d'un cadre d'action publique pour se développer. L'initiative privée ne pouvait pas s'opérer convenablement car il y avait de nombreux points à régler afin de lancer le projet de l'éco quartier dans de bonnes conditions.

En effet, un préalable à l'opération était la modification du document d'urbanisme car à l'époque la friche industrielle était classée en zone UXb du POS (seules les activités industrielles étaient acceptées), ce qui la rend inadaptée aux fonctions urbaines voulues dans le projet urbain. Une transformation du POS en PLU a donc eu lieu en 2012. Cela s'est matérialisé par la création d'un nouveau zonage destiné aux opérations de renouvellement urbain de la commune (Up) et d'un sous-secteur Up1 réservé spécifiquement au site des Papeteries.

De plus, un secteur de plan masse a vu le jour afin d'encadrer plus précisément le projet de renouvellement urbain et pour permettre à la collectivité d'atteindre ses objectifs. Le recours à ce type de règlement est particulièrement utile lorsque les règles générales du PLU ne sont pas adaptées à certains secteurs particuliers ou lorsqu'elles ne donnent pas des garanties suffisantes sur la qualité des opérations par rapport aux objectifs définis. Selon Evelyne Pandal, « *Le secteur de plan masse a été*

préférée à l'élaboration d'une Opération d'Aménagement et de Programmation car cela permettait une plus grande souplesse pour l'instruction des permis de construire ». L'utilisation d'un secteur de plan masse constitue une déclinaison directe et concrète des orientations du PADD du PLU concernant la reconversion du site des Papeteries. Dans le cas de la friche industrielle des Papeteries, un règlement standard aurait été peu en adéquation avec l'idée du projet car le tènement foncier était beaucoup trop grand.

3.2.2 Une faible maîtrise foncière publique

3.2.2.1 Un foncier privé historiquement encadré par l'action publique

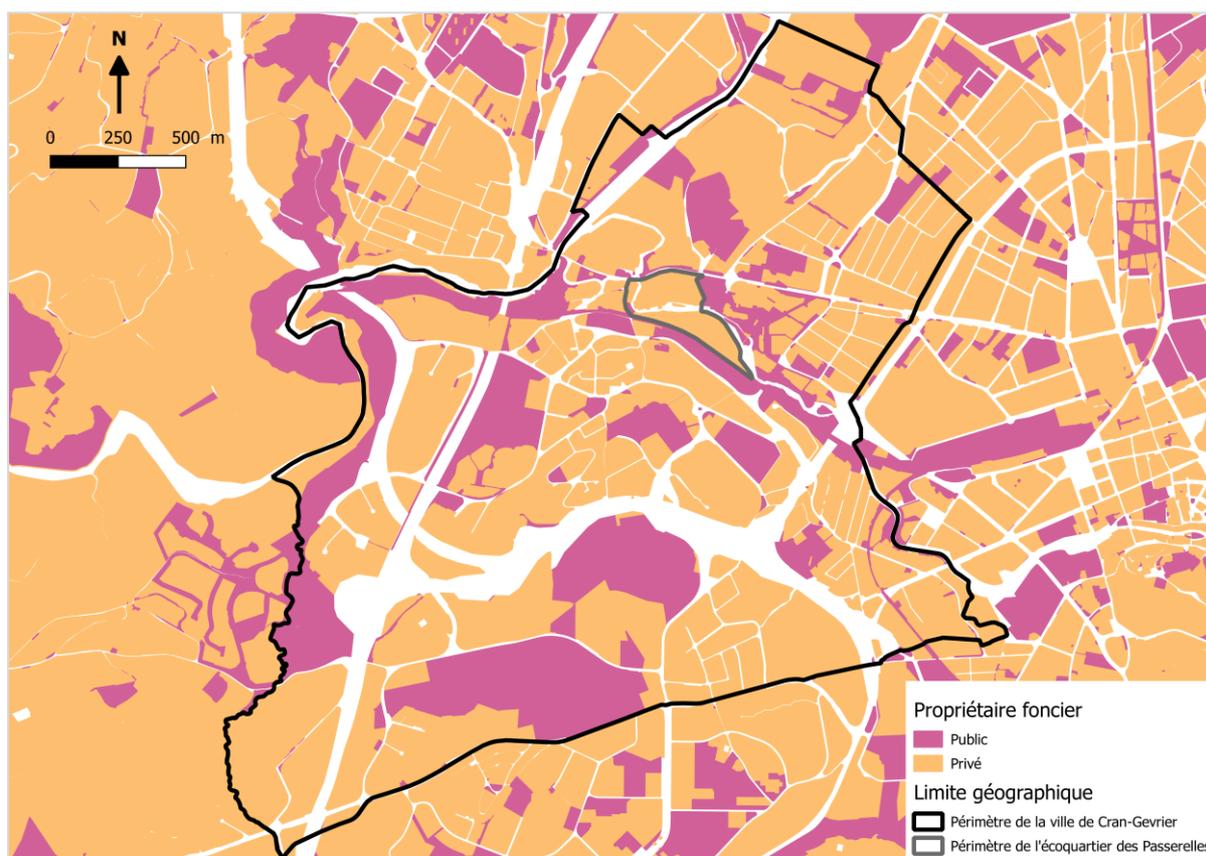
Pour situer l'opération d'aménagement de manière globale, la situation foncière de la commune de Cran-Gevrier a été analysée afin de voir si cette dernière maîtrise le foncier stratégique de son territoire (voir carte 10). Pour se faire, une carte a été créée à partir de la base de données Parcellaires de l'IGN qui mentionne sur chaque parcelle le propriétaire de cette dernière. Ainsi, une cartographie à l'échelle de la commune concernée a permis de spatialiser ce phénomène. De plus, un travail statistique à partir du fichier DBF (Data Base Files) a été réalisé pour analyser de façon quantitative la répartition des propriétés foncières.

La carte suivante montre que le privé détient une part importante du foncier, à hauteur de 72%. Il est à noter que de nombreuses copropriétés sont présentes sur la commune. Concernant le foncier public, la commune de Cran-Gevrier détient environ 20% du foncier (ce qui représente 1/5^{ème} du territoire). D'un point de vue morphologique, le foncier public est plutôt caractérisé par de grands tènements. L'Etat est également propriétaire de quelques tènements fonciers (différents ministères) ainsi que la SNCF pour l'exploitation des voies ferrées (voir annexe 1). Cela représente tout de même environ 6% du foncier total. Le reste du foncier public est réparti équitablement entre la Communauté d'Agglomération d'Annecy et deux communes (Annecy et Seynod) mais cela reste négligeable (inférieur à 0,5% du foncier total).

Il est à noter que l'EPF 74 ne possède pas de biens sur la commune car la Communauté de l'Agglomération d'Annecy et la commune de Cran-Gevrier n'étaient pas adhérentes durant l'élaboration du projet urbain. Cela n'est pas sans signification car cela montre que la commune ne sollicite pas un acteur clé dans la fabrique du foncier en Haute-Savoie.

Toutefois, on verra que la municipalité a trouvé la parade autrement pour maîtriser le foncier malgré l'exclusivité du privé sur ce tènement. Ce dernier est d'ailleurs situé à l'ouest du centre-ville « Chorus » qui a été réalisé par la ville de Cran-Gevrier dans les années 90. Ainsi, le foncier réservé à la réalisation de l'éco quartier est stratégique pour le développement de la municipalité car il est le prolongement de cette opération publique.

Carte 10 : Situation foncière de la ville de Cran-Gevrier en 2016

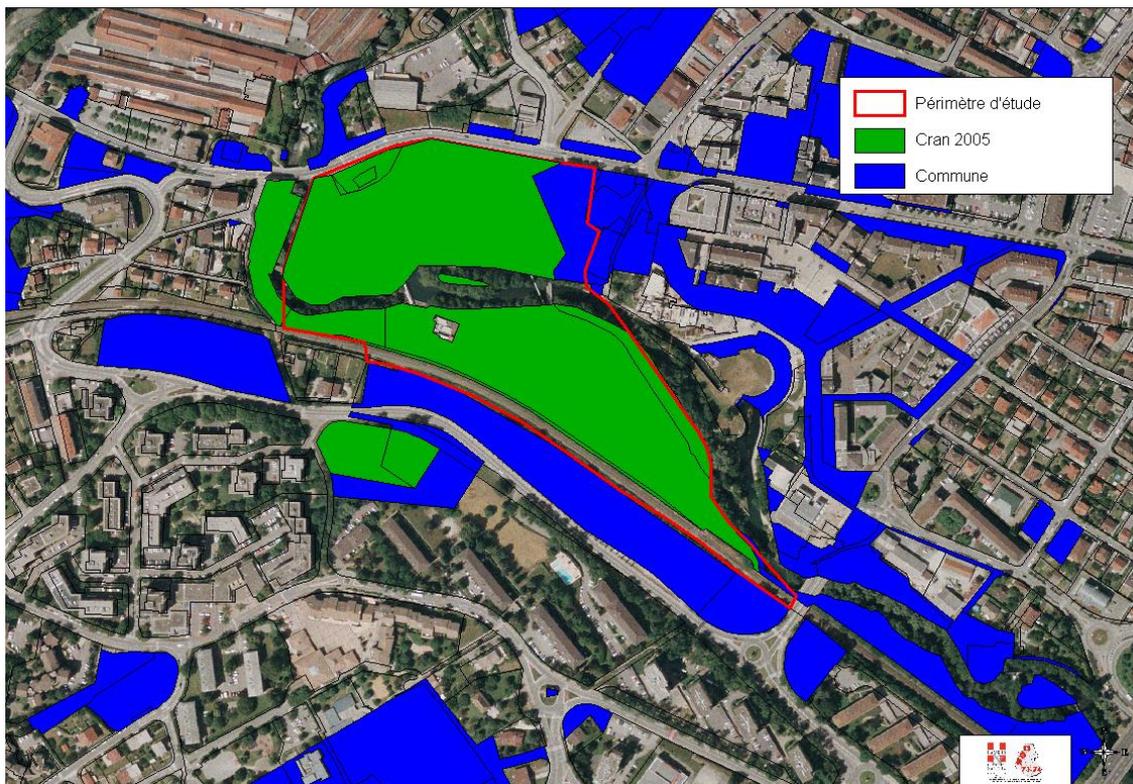


(Sources : BD Parcellaire, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

3.2.2.2 Une maîtrise foncière exclusivement privée à l'échelle de l'éco quartier des Passerelles

Le site de l'éco quartier des Passerelles est particulier car la propriété foncière était exclusivement privée au commencement du projet (voir carte 11). En effet, le tènement foncier de la friche industrielle où s'est construit l'éco quartier appartenait à un promoteur immobilier « Priams », très actif en Haute-Savoie. Pour la commune de Cran-Gevrier, l'avantage était que l'ensemble de la friche industrielle n'appartenait qu'à un seul propriétaire, et que le parcellaire n'était pas morcelé. L'autre atout était la superficie du tènement foncier : 7 ha. Cette surface laissait une grande marge de manœuvre pour la collectivité afin de produire de nombreux logements et de créer un secteur de plan masse comme bon lui semble.

Carte 11 : Situation foncière du futur éco quartier des Passerelles avant le début des négociations



(Source : Ville de Cran-Gevrier)

Suite à la désindustrialisation, la commune de Cran-Gevrier a considéré ce tènement foncier comme étant stratégique pour répondre aux besoins et aux objectifs du projet de ville de la nouvelle équipe municipale. En effet, l'usine des Papeteries a cessé de fonctionner par manque de rentabilité en 2006 et cela a occasionné une perte annuelle de 167000 euros et la disparition de 115 emplois pour la commune. Ainsi, cela explique la volonté de la commune de développer un pôle tertiaire en remplacement de l'activité industrielle afin de conserver des emplois sur son territoire.

Comme précédemment évoqué, en phase de définition du projet, la friche industrielle était presque exclusivement la propriété du promoteur immobilier Priams détenu par la société Cran 2005 (la commune était propriétaire d'une parcelle au nord-est de la friche). Le promoteur s'était manifestée lorsque l'usine des papeteries avait des problèmes financiers afin d'acquérir l'ensemble du tènement foncier. Ce dernier a ensuite loué le terrain à l'exploitant de l'usine des Papeteries le terrain afin qu'il « éponge » sa dette. Cette situation a duré un an avant que l'exploitant cesse son activité. Le promoteur immobilier s'est donc retrouvé avec une friche industrielle inexploitable au regard du PLU. La spécificité de ce foncier, support d'un patrimoine industriel très important pour la ville, induisait donc une négociation entre le promoteur immobilier et la commune afin de changer l'affectation du terrain qui n'autorisait pas le développement de l'habitat.

Selon le chef de projet Evelyne Pandal, cette opération d'aménagement s'inscrit dans une stratégie foncière élaborée par la commune de Cran-Gevrier qui consiste à transformer l'ensemble des sites industriels du territoire. Ces derniers, localisés tout au long de la rivière du Thiou, sont stratégiques car ils offrent l'opportunité de mener des opérations de renouvellement urbain. L'éco quartier des passerelles s'inscrit donc dans ce développement planifié depuis de nombreuses années par la municipalité. Le centre-ville Chorus, réalisé avant l'éco quartier des Passerelles, a suivi la même logique. Toutefois, la chef de projet m'apprend également que la forte gouvernance de la commune de Cran-Gevrier est un contre-exemple en Haute-Savoie. En effet, les villes haut-savoyardes ont plutôt tendance à laisser agir l'initiative privée sans vraiment l'encadrer. De plus, les stratégies foncières ne sont la plupart du temps pas élaborées. Malgré l'absence de foncier à sa disposition, la commune de Cran-Gevrier arrive donc à maîtriser le développement de son territoire. Nous verrons par la suite comment elle procède pour arriver à ses fins.

Toutefois, la situation était assez urgente suite aux conclusions de l'Analyse Environnementale et Urbaine (AEU) réalisée en 2009 qui préconisait d'agir très rapidement car le bâtiment industriel ne pouvait pas rester en déshérence longtemps. En effet, l'équipe municipale se devait d'agir et rapidement. La phase préalable d'acquisition foncière n'était donc pas considérée comme indispensable pour la commune et cette dernière a préféré opter pour la démarche partenariale en associant le privé aux négociations afin d'associer le propriétaire foncier à la définition des objectifs du projet urbain et de gagner du temps. De plus, les négociations étaient facilitées par la présence d'un unique propriétaire foncier privé.

3.2.3 Un facteur déclenchant : un urbanisme négocié incarné par le Projet Urbain Partenarial

L'éco quartier des Passerelles présente donc un potentiel de développement important comme on l'a vu avec l'énumération des atouts et des contraintes du site et une situation foncière à la fois avantageuse et contraignante (un unique propriétaire privé mais une grande unité foncière). La commune de Cran-Gevrier n'a donc pas eu besoin d'accroître le potentiel de développement du site (création d'externalités positives) avant la réalisation de l'opération.

Le rôle de la puissance publique s'est limité à l'encadrement réglementaire et procédural du projet (transformation du POS en PLU, création d'un secteur de plan masse, nomination d'un mandataire pour l'aménagement de l'éco quartier et négociation d'un projet urbain partenarial avec le promoteur immobilier). Toutefois, la commune de Cran-Gevrier a dû intervenir afin d'assurer la sauvegarde et la

réhabilitation du bâtiment industriel (l'usine des Papeteries), localisé au nord-ouest de la friche industrielle, car le promoteur immobilier ne souhaitait pas s'engager sur ce secteur de l'opération (considéré comme trop risqué financièrement).

Deux phases de négociations ont eu lieu entre la commune et les acteurs privés au sujet de la réhabilitation du bâtiment des papeteries localisé au nord-ouest (voir carte 12) et le projet urbain d'ensemble correspondant à l'éco quartier des Passerelles afin de trouver un compromis entre le foncier d'une part et le projet urbain d'autre part.

Carte 12 : Plan de l'éco quartier des Passerelles



(Source : Ville de Cran-Gevrier)

3.2.3.1 Un acteur privé d'intérêt général en charge de la réhabilitation du bâtiment des Papeteries

La ville de Cran-Gevrier a initié une négociation très intense au sujet de la réhabilitation de l'usine des Papeteries (voir photo 3) avec trois acteurs publics et privés : la société Cran 2005 pour l'achat du foncier brut, la société TERACTION pour l'achat du foncier aménagé et l'établissement public de coopération culturelle CITIA pour le déménagement de sa pépinière d'entreprises de l'Image en mouvement dans le futur bâtiment réhabilité.

Photo 3 : Le bâtiment des « Papeteries Image Factory » réhabilité



(Source : Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Il est important de contextualiser cette opération de réhabilitation. En effet, celle-ci s'est inscrite dans le projet urbain des Passerelles. Toutefois, un focus a été réalisé car le promoteur immobilier de l'opération de réhabilitation n'était pas le même. De ce fait, le projet s'est déroulé en deux étapes : l'acquisition du foncier brut par la commune pour viabiliser ce dernier et l'achat du foncier aménagé par TERACTION pour réhabiliter et commercialiser le pôle tertiaire créé dans le bâtiment des Papeteries.

Dans un premier temps, la commune a racheté le foncier brut (support du bâtiment industriel) au promoteur immobilier Priams afin de le rendre constructible. Le foncier a coûté environ 1 Million d'euros à la commune sur un total de 2 400 000 euros engagés pour la réalisation du projet urbain (travaux et études d'urbanisme). Elle a donc dépollué le bâtiment (présente d'amiante et de plomb) puis démoli l'intérieur pour ne conserver que la structure. Des subventions publiques ont aidés la commune de Cran-Gevrier à réaliser les études et les travaux nécessaires afin d'équilibrer le bilan de l'opération.

Dans un second temps, la ville a vendu ce foncier aménageable, c'est-à-dire opérationnel pour entamer la réhabilitation, à TERACTION pour qu'il procède à la construction des locaux et à la commercialisation. Le foncier aménagé a été revendu 950 000 euros à TERACTION, soit légèrement inférieur au foncier brut acheté par la municipalité. En temps normal, il faut savoir que le foncier aménagé est deux à trois fois plus cher que le foncier brut. Le cas de l'usine des Papeteries est isolé car les subventions publiques ont permis d'alléger le coût du foncier aménagé. C'était la condition pour que

TERACTEM prenne à sa charge la réhabilitation du bâtiment car l'opération n'aurait pas été rentable. En effet, la création d'un pôle tertiaire est nettement moins rentable que la commercialisation de logement. Par conséquent, les recettes n'auraient pas pu couvrir les dépenses. Il est légitime de se demander pourquoi le promoteur immobilier Priams n'a pas souhaité s'occuper de l'opération étant donné qu'il était propriétaire foncier au départ. D'après Evelyne Pandal, cela s'explique par le fait que le promoteur réalise uniquement du logement et non de l'immobilier d'entreprise qui n'est pas assez rentable pour son activité. De plus, le fait d'agir dans un contexte de réhabilitation l'a conforté dans son choix car les frais de dépollution et de démolition étaient coûteux et par conséquent risquait de compromettre le bilan de l'opération.

Cette opération, combinant une intervention publique (acquisition du foncier et subventions publiques) et une intervention privée d'intérêt général (TERACTEM) a permis de réussir une opération de sauvegarde et de réhabilitation d'un patrimoine industriel que l'initiative privée n'aurait pas pu entreprendre en agissant seule. D'après les dires d'Evelyne Pandal, TERACTEM a accepté de procéder à la réhabilitation de l'usine des Papeteries car la société se différencie d'un acteur privé lambda. En effet, le fait que la société intervienne dans l'intérêt général a fait pencher la balance en faveur de l'opération de réhabilitation. Pour résumer, la collectivité publique a joué le rôle de l'aménageur afin de rendre le foncier constructible puis l'acteur privé (TERACTEM) a joué le rôle du promoteur immobilier afin de commercialiser le pôle tertiaire. Les intérêts publics (sauvegarde d'un bâtiment emblématique pour la ville ainsi que de la création d'emplois) et les intérêts privés (rentabilité de l'opération avec la vente de locaux) ont été conciliés.

Le rôle endossé par CITIA était aussi essentiel dans la réussite de cette opération. En effet, la réhabilitation du bâtiment des Papeteries a pu se concrétiser grâce au rôle économique endossé par cette structure, un acteur privé qui gère les entreprises de la filière de l'Image en mouvement sur l'agglomération. En effet, ce dernier a beaucoup de poids dans l'économie et le tourisme au sein du département en organisant notamment tous les ans le festival international du film d'animation à Annecy. Par conséquent, CITIA souhaitait installer (actuellement installé dans de petits locaux à Annecy) les entreprises de l'Image en mouvement dans un bâtiment chargé d'histoire et composé d'une pépinière d'entreprises du même secteur. Ainsi, ce besoin a concordé avec le projet de réhabilitation de l'usine des Papeteries et a donc impulsé l'orientation tertiaire du projet de l'éco quartier.

La capacité des acteurs publics et privés à s'entendre sur les conditions de réussite de l'opération a été primordiale pour déclencher le projet souhaité par la collectivité. Dans ce cas d'étude, la condition essentielle était donc la conjonction entre deux sphères aux intérêts diamétralement opposés.

3.2.3.2 Un acteur privé en charge de la réalisation de l'éco quartier des Passerelles

La ville de Cran-Gevrier a également mené des négociations pour la réalisation de l'éco quartier des Passerelles avec un acteur privé unique : le promoteur immobilier Priams de la société Cran 2005. Durant ce processus, la société TERACTION a assuré les phases de négociations en tant que mandataire au nom et pour le compte de la ville de Cran-Gevrier. Selon Evelyne Pandal, la commune et Cran 2005 n'arrivait pas à communiquer. C'est dans ce cadre qu'est intervenu TERACTION. De plus, la commune a une relation de confiance avec la SEM depuis de nombreuses années car cette dernière a déjà travaillé avec la municipalité de Cran-Gevrier dans le cadre de l'opération Chorus.

Le projet urbain s'est opéré de la façon suivante. La commune de Cran-Gevrier (Maître d'Ouvrage du projet urbain), n'ayant pas la maîtrise du foncier, a délégué la Maîtrise d'Ouvrage à TERACTION (mandataire de l'opération) afin d'aménager les espaces publics de l'éco quartier et d'orchestrer les négociations entre la commune de Cran-Gevrier et le promoteur immobilier Priams au sujet des conditions de réalisation du projet urbain. La mission de mandataire était plutôt avantageuse pour TERACTION car elle lui permettait de ne pas supporter les risques financiers si les objectifs initiaux ne se réalisaient pas comme prévus (les risques restants à la charge de la commune). L'acteur privé du projet urbain était donc le promoteur immobilier Priams, propriétaire foncier. D'après la chef de projet, ce dernier a été associé à la définition des objectifs de l'opération très en amont afin de développer un projet urbain en accord avec son contexte. Cela a été fructueux puisque les objectifs initiaux ont été quasiment tous respectés. En temps normal, les objectifs sont généralement fortement surestimés car ils ne prennent pas en compte la réalité du terrain. Selon Evelyne Pandal, l'urbanisme négocié est une des meilleures solutions pour définir un projet urbain réaliste et réalisable. De plus, le secteur de plan masse a été réalisé grâce à l'ensemble des parties prenantes.

Les négociations entre la commune et le promoteur immobilier portaient également sur la prise en charge financière des équipements publics à réaliser pour assurer les besoins de la population qui habiteront dans l'éco quartier (voir photo 4). L'accord s'est opéré sous la forme d'un projet urbain partenarial (PUP). Une convention a été signée afin de définir très précisément la répartition du financement des équipements publics. Il a été convenu que le promoteur immobilier prenne à sa charge 90% des dépenses totales, étant donné le manque de liquidité de la commune. Durant cette négociation, la ville était en position de force car le projet dépendait essentiellement d'une modification du PLU (modification de l'affectation des sols). Il a été convenu que la collectivité ne prendra à sa charge que les surdimensionnements d'équipements. Le PUP, un outil partenarial récent créé par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009, a été très utile car il a permis à la commune de Cran-

Gevrier de maîtriser l'avenir du site sans en être propriétaire notamment en matière d'aménagement des espaces publics.

Photo 4 : Passerelle du Cercle de l'eau financé par le promoteur immobilier dans le cadre du PUP



(Source : Thibaud GIROUD-ARGOUD)

La réalisation de l'éco quartier des Passerelles résulte donc d'une véritable co-production publique/privée avec comme cadre contractuel le projet urbain partenarial en point d'orgue. Cette façon de procéder est particulièrement sécurisante pour les acteurs publics et privés car elle implique des engagements des deux camps. Par conséquent, cela induit un certain partage des risques. Toutefois, pour être efficace, cette stratégie nécessite une forte volonté politique car la collectivité doit imposer ses exigences à l'opérateur privé afin de respecter ses objectifs politiques et urbanistiques. Un cadre d'action publique exigeant est alors nécessaire pour orienter l'action privée dans le sens de l'intérêt général. L'éco quartier des Passerelles rentre dans le cadre d'un urbanisme négocié (de plus en plus courant), voir même d'un urbanisme choisi. Le promoteur immobilier a été associé à la définition du projet urbain très en amont. Cette logique partenariale permet aux collectivités d'influer fortement sur les conditions de réalisation du projet urbain. De plus, choisir cette voie permet de limiter les dérives de l'initiative privée qui ne soucie généralement pas de l'intérêt général dans leurs opérations d'aménagements (LINOSSIER & al, 2009).

3.3 Un projet urbain d'intérêt général : l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy

Au 1^{er} Janvier 2013, la ville d'Annecy compte une population totale de 54 087 habitants. Elle est située dans la Communauté d'Agglomération d'Annecy comprenant 148 208 habitants, au même titre que la ville de Cran-Gevrier. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la ville d'Annecy préconise d'aménager l'espace dans le respect du patrimoine et de la qualité de vie en favorisant le renouvellement urbain (voir annexe 2). Cela s'explique par le fait que la ville d'Annecy ne dispose pas de réserve foncière permettant d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones. Dans ce cadre, et pour respecter les obligations fixées dans le SCOT du bassin annécien et dans le PLH, elle se doit de repenser la ville, de favoriser les opérations de renouvellement urbain, voire de les initier. Plusieurs sites sont d'ores et déjà pressentis ou sont en cours de réalisation dont l'éco quartier Vallin-Fier (voir annexe).

3.3.1 Un site en mutation à fort potentiel

3.3.1.1 Un renouvellement urbain plébiscité

Le secteur Vallin-Fier, situé en entrée nord de la ville, est aujourd'hui en pleine mutation et présente un grand potentiel d'évolution. La ville souhaite développer une opération publique d'aménagement sur ce site, en partie maîtrisé par la collectivité. Marqué par la délocalisation des usines Gillette au début des années 90 et la démolition du patrimoine industriel, dont il subsiste toutefois un bâtiment remarquable, il est actuellement partiellement occupé et en partie maîtrisé par la collectivité.

Ce site de 17 ha, constitue un secteur d'intervention prioritaire, dont la vocation principale est d'accueillir de l'habitat auquel viendront s'adjoindre des commerces et services de proximité pour favoriser une vie de quartier, animer les parcours piétons et limiter l'usage de la voiture. Afin de donner une cohérence à ces évolutions et une identité plus forte au quartier, la ville d'Annecy a décidé la réalisation d'un éco quartier.

3.3.1.2 Une friche industrielle à exploiter

Comme pour le cas d'étude précédent, le potentiel de développement de l'éco quartier Vallin-Fier a été réalisé afin de lister les atouts et les contraintes de ce dernier (voir tableau 5).

D'un côté, le site présente de nombreux atouts. En effet, la ville d'Annecy est propriétaire d'un grand tènement foncier d'une superficie de 3,4 ha. Cette emprise foncière, achetée à la fin des années 1990

lorsque l'entreprise « Cosmoplast » décidait de fermer son ancienne usine, permet à la ville d'être propriétaire d'un foncier stratégique qui lui permet de mener une opération d'aménagement de grande ampleur. De plus, le fait que le site soit situé en entrée de ville dans un secteur en pleine mutation à proximité de A41 et de l'avenue de Genève, lui assure une bonne exposition. Enfin, la présence d'un centre commercial à côté du futur éco quartier est une valeur ajoutée non négligeable.

D'un autre côté, quelques contraintes existent. L'absence de verdure en est une. En effet, le quartier est très minéral, ce qui lui confère un côté oppressant. De plus, un besoin se fait ressentir en matière d'équipement public de proximité depuis les dernières constructions dans le secteur. Une école, par exemple, ne serait pas de trop.

Tout compte fait, à l'instar de l'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier, le site de l'éco quartier présente globalement plus d'atouts que de contraintes. Le site peut être considéré à fort potentiel de développement. Ainsi, la commune d'Annecy peut dérouler son opération sans prendre trop de risque.

Tableau 5 : Potentiel de développement de l'éco quartier Vallin-Fier

	Atouts	Contraintes
Eco-quartier Vallin-Fier	Grande emprise foncière publique (3,4 ha)	Absence de verdure
	Bonne accessibilité (A41 et avenue de Genève)	Peu d'équipement public de proximité
	Positionnement stratégique : entrée nord de la ville en pleine mutation	
	Centre commercial à proximité	

(Source : Thibaud GIROUD-ARGOUD)

Comme on a pu le voir au début de la partie, la ville d'Annecy ne dispose pas de zone AU dans le règlement de son PLU. De ce fait, elle est dans l'obligation de recourir au renouvellement urbain si elle souhaite réaliser ses objectifs en matière de production urbaine. C'est dans ce cadre que la commune d'Annecy développe ce projet urbain sur ce secteur car il est stratégique pour la municipalité. En effet, il est à fort potentiel de développement et présente l'avantage de pouvoir créer de nombreux logements grâce à l'utilisation de la friche industrielle aujourd'hui urbanisable. Par conséquent, la commune d'Annecy a défini des objectifs très précis. Le projet d'éco quartier prévoit la construction d'environ 1 100 logements dont 33% en locatif social et 27% en accession à prix maîtrisé, la restructuration du réseau viaire, la création d'espaces publics et d'équipements publics (école, crèche, centre de loisirs et une salle municipale) et la présence d'activités commerciales et tertiaires.

3.3.1.3 Un secteur soumis à de nombreuses modifications réglementaires

Depuis l'annonce de ce projet urbain, le PLU a fait l'objet de plusieurs modifications et révisions simplifiées dont trois procédures concernaient spécifiquement le périmètre de l'éco quartier. Celles-ci sont au nombre de quatre.

Tout d'abord, une modification en 2008 a permis de créer une Orientation d'Aménagement (OA) spécifique au quartier Vallin-Fier. Ensuite, une révision simplifiée en 2010 a transformé une partie du zonage UB sur le secteur du quartier en UE afin de réaliser un équipement public dédié à l'enfance. Ensuite, une modification en 2014 a redéfini une nouvelle Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) sur la base du nouveau projet repris en 2014 en précisant les règles de construction sur un secteur spécifique au travers d'un secteur de plan masse. De ce fait, un sous-zonage Ub3 a été créé correspondant au périmètre du projet d'éco quartier. Ce dernier est constitué de terrains privés et de propriétés publiques (friche industrielle libérée suite au départ des usines Gillette, un complexe sportif et un EHPAD). Cette OAP permet de spatialiser les objectifs de la ville d'Annecy en termes de réalisation des logements collectifs, de cheminement piétonnier, d'équipement d'intérêt collectif, de mixité fonctionnelle et localisation des îlots de construction (voir annexe 3). Enfin, la révision actuelle entreprise en 2016 a développé un secteur de plan masse global afin de préciser les règles de construction de l'ensemble du périmètre du projet.

Pour résumer, le périmètre de l'opération englobe donc deux zonages différents du PLU : la zone Ub avec le sous-zonage Ub3 et la zone Ue correspondant aux équipements publics (voir annexe 4). De plus, comme précédemment évoqué, une OAP et deux secteurs de plan masse relatifs au périmètre du projet et deux secteurs de plan masse viennent compléter ce PLU (voir annexe 5).

3.3.2 Un foncier public stratégique

3.3.2.1 Du foncier public rare mais localisé de façon stratégique à l'échelle d'Annecy

Comme pour la ville de Cran-Gevrier, la situation foncière de la commune d'Annecy a été analysée afin de savoir si la situation foncière de l'éco quartier (foncier public stratégique) était un cas isolé ou bien une tendance à l'œuvre sur le territoire annécien (voir carte 13).

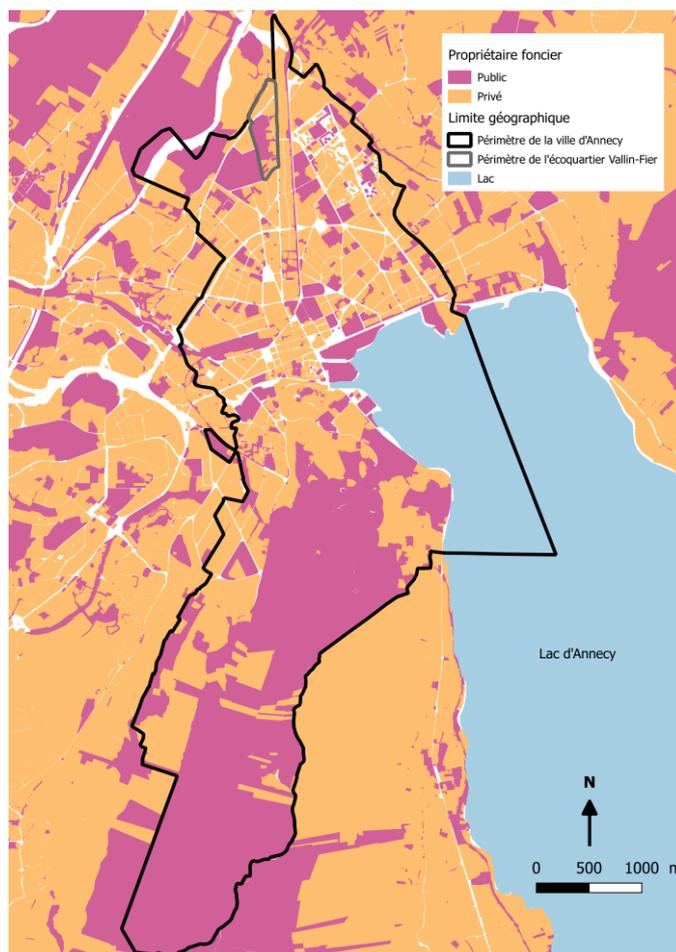
Tout d'abord, on remarque que la répartition entre le public et le privé semble être équivalente. En effet, 57% du foncier appartient au public et 43% au privé. Cependant, si on ne tient pas rigueur de la grande zone naturelle au sud de la commune correspondant à la montagne du Semnoz, le rapport

s'inverserait sensiblement. Les surfaces urbanisables à court, moyen ou long terme (zones U, AU et A du PLU) sont donc majoritairement détenues par des propriétaires privés.

En outre, si on effectue un focus sur le périmètre de l'éco quartier, on constate de nombreuses « tâches » de foncier public. Ces dernières montrent que la commune d'Annecy se montre très active sur ce secteur car il est à fort potentiel de développement. En effet, la municipalité cherche à densifier cette partie nord de la ville afin de respecter ses engagements en matière de production urbaine. C'est dans ce contexte que le périmètre de l'éco quartier se caractérise par une emprise foncière publique non négligeable.

Enfin, l'analyse de la répartition du foncier public entre les différents acteurs publics montre que la commune détient 93% de ce patrimoine. Le reste du foncier est à peu près réparti équitablement entre le département, l'Etat et les établissements publics. Ces chiffres viennent confirmer l'engagement de la commune dans la partie nord de la ville où le foncier stratégique est généralement détenu par la ville d'Annecy.

Carte 13 : Situation foncière de la ville d'Annecy en 2016

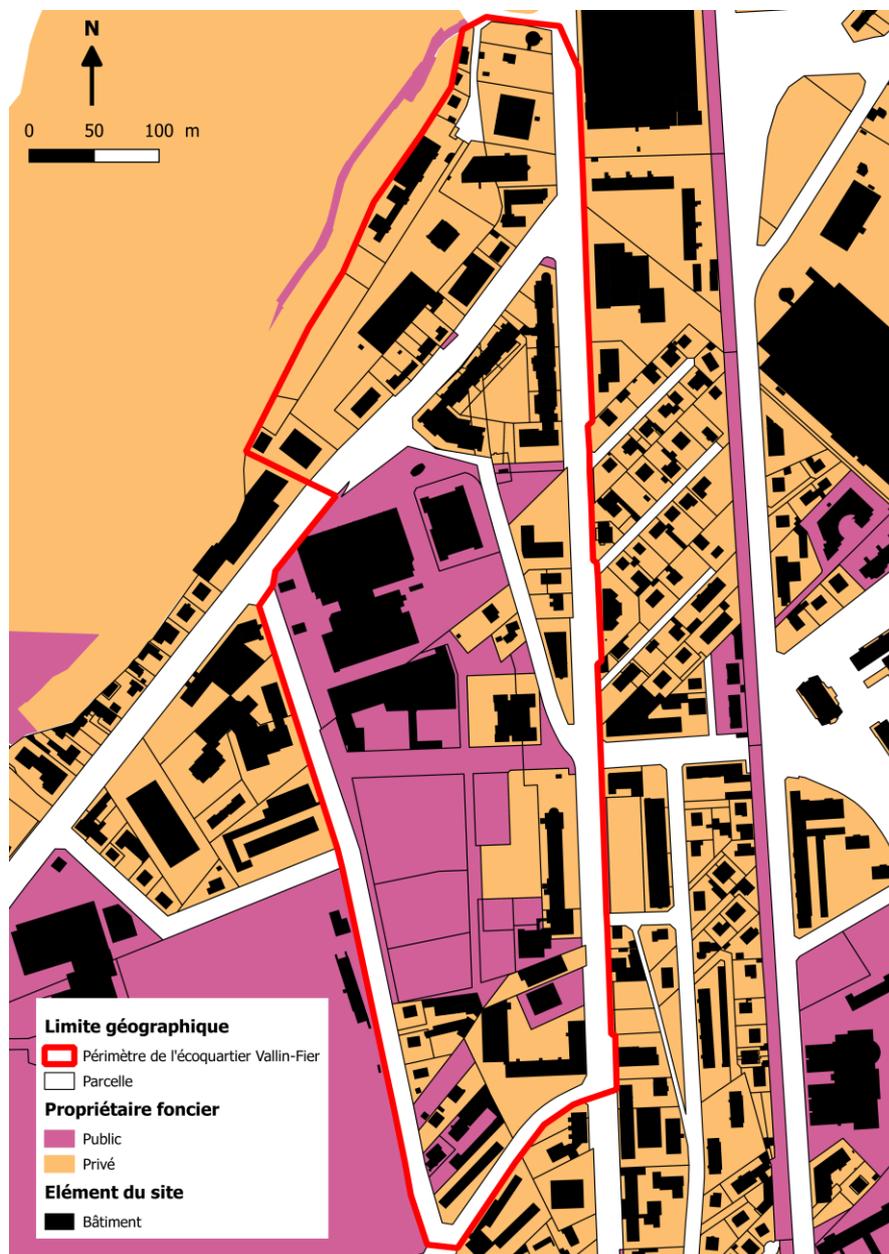


(Sources : BD Parcellaire, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

3.3.2.2 Une maîtrise foncière publique partielle mais stratégique

L'opération d'aménagement s'inscrit dans un périmètre composé d'un tissu hétérogène ayant déjà entamé sa mutation depuis plusieurs années. La ville d'Annecy, qui se positionne en tant qu'aménageur de l'opération, maîtrise déjà une grande partie des terrains faisant l'objet du projet d'aménagement (voir carte 14). L'acquisition d'autres parcelles, dont la typologie, l'échelle et les caractéristiques ainsi que les éléments bâtis qui y sont implantés ne trouvent pas à s'insérer dans une démarche de densification et dans les principes d'aménagement de l'opération, s'avère nécessaire à la réalisation du projet d'aménagement.

Carte 14 : Situation foncière du périmètre de l'éco quartier



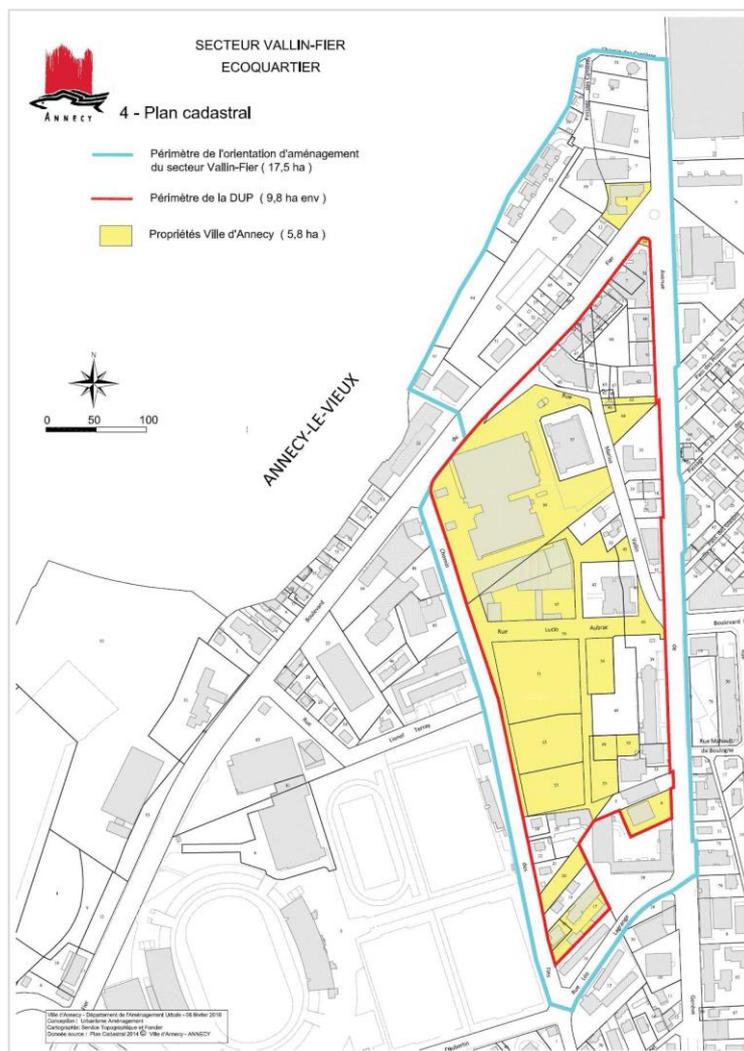
(Sources : BD Parcellaire, Thibaud GIROUD-ARGOUD)

3.3.3 Une forte gouvernance avec la Déclaration d'Utilité Publique comme solution de contournement

3.3.3.1 Le recours à la Déclaration d'Utilité Publique pour maîtriser le reste du foncier

Une enquête préalable a été ouverte afin d'approuver le dossier de DUP relatif à l'aménagement du projet d'éco quartier Vallon-Fier. Le projet doit répondre aux objectifs de densification du tissu urbain prévus dans les documents de planification réglementaire (SCOT, PLH, PLU, etc.). Ces objectifs s'inscrivent dans le cadre d'une démarche globale de mise en œuvre des principes édictés par le Grenelle de l'Environnement autour de la Ville Durable et permettent ainsi de justifier pleinement de l'utilité publique de l'opération.

Carte 15 : Périmètre de la DUP au sein de l'éco quartier Vallin-Fier



(Ville d'Annecy)

La DUP permettra ainsi d'acquérir des terrains indispensables pour la réalisation du projet. A la suite de l'obtention de l'arrêté de DUP, une enquête parcellaire pourra être sollicitée par la ville auprès du Préfet. Elle visera à déterminer de façon précise les parcelles à acquérir ainsi que les ayants-droits à indemniser. Autant que possible, les acquisitions foncières incluses dans le périmètre de la DUP se feront par voie amiable.

La carte du périmètre de la DUP au sein de l'éco quartier montre que cette procédure concerne environ 10 ha sur les 17,5 ha du projet urbain (voir carte 15). Sur ces 10 ha, on remarque que les parcelles et les bâtiments sont de petites tailles, à l'exception du foncier de la commune. En effet, quelques propriétaires de maisons ne souhaitant pas vendre, sont situés sur la zone. La voie amiable ne marchant pas, la municipalité sera dans l'obligation de les exproprier si elle souhaite réaliser le projet urbain comme elle l'a défini initialement. A noter que les parcelles de grandes tailles situées sur le périmètre de la DUP n'appartenant pas à la ville sont le support du bâtiment réhabilité de l'ancienne usine Gilette (maintenant Crédit Mutuel) et les locaux de TERACTION où je réalise mon stage. Toutefois, celles-ci ne seront pas achetées par la commune car elles font parties intégrantes du projet urbain.

3.3.3.2 Des équipements et espaces publics financés par la collectivité

Le coût prévisionnel du projet d'éco quartier Vallon-Fier représente 39 Millions d'euros dont environ 15 Millions d'euros pour les acquisitions foncières restantes dans le cadre de la DUP, ce qui représentent 38% des dépenses totales. Ces acquisitions, très coûteuses, s'expliquent par le niveau des marchés immobiliers au sein de l'agglomération d'Annecy. La vente du foncier aménagé au promoteur immobilier Nexity représentera l'ensemble des recettes de la ville d'Annecy pour procéder à l'équilibre de l'opération d'aménagement.

Le reste des dépenses sont consacrées aux travaux (22 millions d'euros). En effet, le secteur ne possède pas les équipements publics adéquates au projet urbain (voir carte 16). La ville d'Annecy doit donc procéder au financement de plusieurs équipements publics. Dans le cadre de la première tranche de travaux réalisée entre 2010 et 2015, une école/crèche Vallin-Fier a été construite en 2013, à hauteur de 10 Millions d'euros.

De plus, un parking silo est prévu au coût de 4 Millions d'euros dans le cadre de la troisième tranche qui sera réalisée entre 2019 et 2022. Quant à l'aménagement des espaces publics (rues, allées, square, etc.), cela couvrira 9 Millions d'euros à la ville. Ces derniers sont répartis sur les quatre tranches prévues entre 2010 et 2027. Contrairement à l'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier, aucun acteur privé n'a pas participé au financement des équipements publics.

Carte 16 : Localisation des équipements publics au sein de l'éco quartier Vallin-Fier



(Source : Ville d'Annecy)

Ce projet urbain s'est développé dans un contexte dynamique, c'est à dire que ce secteur de la ville d'Annecy est à fort potentiel pour son développement. De ce fait, la municipalité a créé sur le site, par le biais du projet urbain, une importante différence entre l'usage actuel du sol (présence de maisons) et l'affectation du sol régie par le secteur de plan masse (règles de hauteur et de coefficient d'emprise au sol propices à la densité). La nécessité de construire de nombreux logements dans un territoire qui accueille beaucoup de population et la volonté de procéder au renouvellement urbain, respectivement inscrits dans le PLH et le PADD du PLU, suffisaient donc à justifier l'intérêt général de la DUP afin d'acquérir le foncier manquant à la réalisation du projet urbain.

De plus, la présence de foncier stratégique appartenant à la ville d'Annecy permet de légitimer le projet urbain car cela montre que la municipalité avait anticipé la mutation de ce secteur en achetant du foncier à l'époque moins cher qu'il aurait coûté aujourd'hui. La forte gouvernance de la ville d'Annecy, réalisant ce projet urbain en régie avec son argent comptant, a permis à ce projet urbain d'émerger.

Compte tenu de l'absence de négociation, cet éco quartier s'inscrit dans le cadre d'un urbanisme imposé par la ville aux acteurs privés en aval de la chaîne d'aménagement tels que les promoteurs immobiliers. On a donc un rapport de force déséquilibré entre l'acteur public d'une part et les acteurs privés d'autre part. Cette analyse permet d'illustrer une autre manière de faire émerger un projet urbain compte tenu du contexte foncier. Toutefois, il serait intéressant de voir si la municipalité a respecté les objectifs initiaux en matière d'aménagement urbain à la fin de l'opération en 2027.

Les deux projets urbains analysés sont similaires sur certains points. En effet, ce sont deux éco quartiers qui s'inscrivent dans un processus de renouvellement urbain dans des communes où le foncier est rare et cher. Toutefois, deux différences majeures existent : la situation foncière initiale et les moyens utilisés par la collectivité pour parvenir à faire émerger le projet urbain.

L'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier se caractérise par une absence totale de maîtrise foncière publique au début des discussions. Etant donné le contexte et le coût que représenterait l'acquisition du tènement foncier au propriétaire foncier, la collectivité a choisi un acteur privé d'intérêt général TERACTION pour mener les négociations avec le propriétaire foncier afin que ce dernier soit associé à la définition des objectifs du projet urbain en amont. Cet urbanisme négocié incarné par un Projet Urbain Partenarial a permis de satisfaire les intérêts publics d'une part et les intérêts privés d'autre part. Cette façon de procéder est particulièrement sécurisante pour les acteurs publics et privés car elle implique des engagements des deux camps. Un cadre d'action publique exigeant est alors nécessaire pour orienter l'action privée dans le sens de l'intérêt général.

L'éco quartier Vallin-Fier à Annecy, quant à lui, se caractérise par une maîtrise foncière publique partielle. La collectivité a décidé de réaliser le projet urbain en régie car elle était propriétaire d'un tènement foncier conséquent sur le périmètre de l'opération. Les moyens utilisés se démarquent du projet urbain précédent car la ville d'Annecy a dû monter une procédure de Déclaration d'Utilité Publique afin d'acquérir le foncier restant. Compte tenu de l'absence de négociation, cet éco quartier s'inscrit dans le cadre d'un urbanisme imposé par la ville aux acteurs privés en aval de la chaîne d'aménagement tels que les promoteurs immobiliers et les habitants. Toutefois, un cadre d'action publique fort était nécessaire pour initier et conforter le projet urbain.

Par conséquent, les deux projets urbains se différencient sur certains points mais se rejoignent sur la manière de faire émerger ces deux opérations. En effet, que l'on soit dans le registre de l'urbanisme négocié ou dans celui de l'urbanisme imposé, le cadre d'action publique doit être fort si la collectivité souhaite répondre à ses objectifs et développer son territoire de façon cohérente. Celui-ci doit être d'autant plus important que le département de la Haute-Savoie se caractérise par une initiative privée d'envergure. Cette dernière partie permet de confirmer l'hypothèse suivante : **un cadre d'action publique est nécessaire à l'émergence de projets urbains situés dans un territoire sous forte pression foncière.**

CONCLUSION

L'écriture de ce mémoire, structuré en trois parties, a permis de répondre de façon transversale à la question suivante : « *la maîtrise foncière publique est-elle un préalable essentiel à l'émergence de projets urbains dans un département sous forte pression foncière tel que la Haute-Savoie ?* ». Ainsi, deux hypothèses ont été élaborées afin d'orienter les recherches et de répondre à la problématique générale.

La première hypothèse consistait à vérifier que **la maîtrise foncière publique est faible en Haute-Savoie**. Les études menées dans ce mémoire ont permis de confirmer cette affirmation par le biais de plusieurs analyses.

D'une part, la présentation du département et de ses enjeux a permis de démontrer que ce dernier était très dynamique et attractif. L'arrivée de nombreux habitants chaque année laisse supposer que l'initiative privée agit librement pour répondre à la demande des nouveaux arrivants sur le territoire. De plus, l'influence de la métropole genevoise en Haute-Savoie est conséquente car les prix augmentent considérablement. De ce fait, les collectivités ont de plus en plus de mal à maîtriser leurs territoires.

D'autre part, le département de la Haute-Savoie se caractérise par un parcellaire très morcelée qui appartient à de nombreux propriétaires privés. Les marchés fonciers et immobiliers étant très tendus, les collectivités haut-savoyardes ont donc de plus en plus de difficultés à se constituer des réserves foncières publiques. De plus, la spéculation foncière opérée par les propriétaires privés et par conséquent la rétention foncière complique encore plus sérieusement la tâche des collectivités.

Toutefois, une prise de conscience de la part des collectivités s'est opérée depuis quelques années afin de redéfinir le contenu de l'action publique. C'est dans ce sens que, sur la base du volontariat, les collectivités se sont réunies pour créer un Etablissement Public du Foncier en Haute-Savoie en 2003 afin d'encadrer l'initiative privée qui ne prend pas en considération les différents enjeux du département. On pouvait donc se demander si un cadre d'action publique fort était la solution pour encadrer l'initiative privée afin d'orienter la production urbaine dans le bon sens. C'est ce que les recherches autour de la deuxième hypothèse ont cherché à démontrer.

La deuxième hypothèse cherchait à vérifier qu'**un cadre d'action publique est nécessaire à l'émergence de projets urbains situés dans un territoire sous forte pression foncière**. Une analyse de deux projets urbains situés dans l'agglomération d'Annecy a permis de confirmer cette hypothèse.

D'une part, la littérature scientifique démontre qu'il existe de nombreuses solutions pour favoriser l'émergence de projet urbain lorsque la situation foncière n'est pas favorable à la collectivité. En effet, la « boîte à outils » de l'action foncière en France est très bien fournie et l'utilisation du bon outil au bon moment et au bon endroit est une condition qui peut faire émerger un projet urbain.

D'autre part, l'étude de cas via l'analyse des deux projets d'éco quartiers dans des communes sous forte pression foncière permet également de confirmer l'hypothèse. En effet, ces deux opérations se sont caractérisées par une action publique forte en matière d'aménagement urbain. A Cran-Gevrier, la municipalité ne maîtrisait pas le foncier au début du projet. Par conséquent, elle s'est appuyée sur la Société d'Economie Mixte de la Haute-Savoie pour mener les négociations avec le propriétaire foncier. Ainsi, une action publique forte incarnée par un urbanisme négocié a permis de débloquent une situation foncière peu favorable à la collectivité au début des négociations et de répondre à ses objectifs en matière de développement urbain. A Annecy, la municipalité ne maîtrisait que partiellement le foncier au commencement du projet. Ce foncier étant stratégique pour le développement de l'éco quartier, elle a eu recours à la Déclaration d'Utilité Publique pour justifier l'intérêt général du projet urbain. Ainsi, une action publique forte incarnée par un urbanisme imposé a permis de lancer l'opération d'aménagement malgré la non-maîtrise de l'ensemble du foncier et de répondre dans le même temps aux objectifs des documents d'urbanisme.

L'action publique est différente dans ces deux cas d'étude mais celle-ci a au moins le mérite d'encadrer l'initiative privée et d'orienter la production urbaine dans le bon sens. Ainsi, le cadre d'action publique doit être fort si la collectivité souhaite répondre à ses objectifs et développer son territoire de façon cohérente.

Les études menées pour confirmer ou infirmer les deux hypothèses évoquées précédemment permettent de répondre concrètement à la question de départ. Non, la maîtrise foncière publique n'est pas un préalable essentiel à l'émergence de projets urbains dans un département sous forte pression foncière tel que la Haute-Savoie. La maîtrise foncière publique peut être vu comme un atout permettant d'accélérer le processus d'élaboration du projet urbain mais pas comme une nécessité. Ce qui est avant tout incontournable, c'est un cadre d'action publique incarnée par une forte gouvernance qui encadre l'initiative privée via l'utilisation du bon outil au bon moment et au bon endroit.

Selon Philippe Vansteenkiste, directeur de l'EPF 74, « *d'autres leviers publics pourraient être utilisés pour redéfinir l'action publique foncière* ». En effet, les collectivités pourraient avoir recours aux outils fiscaux afin de permettre de libérer du foncier ou de lutter contre la rétention foncière. Le principe serait de penser la fiscalité foncière comme un outil de développement. Ce champ de recherche serait à creuser afin de savoir si cela pourrait avoir un impact sur le département de la Haute-Savoie.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

LINOSSIER, VERHAGE, 2009, « *La co-production public/privé dans les projets urbains* », Lyon La production de la ville, Parenthèses, p 144-171.

PIRON, 2002, « *Renouvellement urbain : analyse systémique* », PUCA, Ministère de l'équipement.

Thèses, rapports et études :

Annecy (ville d'), 2016, « *Opération d'aménagement Vallin-Fier : dossier d'enquête publique préalable à la Déclaration d'Utilité Publique* », Notice explicative, 28p.

Annecy (ville d'), 2016, « *Orientation d'Aménagement et de Programmation* », Révision n°5, 10-16p.

Annecy (ville d'), 2016, « *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* », Révision n°5.

Assemblée des Communautés et des métropoles de France, 2011, « *Quels leviers pour mobiliser le foncier ?* », Dossier Foncier, 13p.

CERFRA, 2013, « *Agir avec ou sans maîtrise foncière* », Fiche pédagogique, 15p.

Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement, « *Des projets négociés : entre stratégie publique et intérêts privés* », Rapport de synthèse, 25p.

Cran-Gevrier (ville de), 2008, « *2008-2014 : notre projet pour Cran-Gevrier* », Dossier, 20p.

Cran-Gevrier (ville de), 2011, « *Convention de Projet Urbain Partenarial : Site des Papeteries* », 26p.

Cran-Gevrier (ville de), 2011, « *Création d'un pôle économique dans la Halle des Papeteries de Cran-Gevrier* », Etude de faisabilité, 39p.

Cran-Gevrier (ville de), 2012, « *Documents graphiques : Plans Masse* », PLU de Cran-Gevrier, 31p.

Cran-Gevrier (ville de), 2012, « *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* », PLU de Cran-Gevrier.

Cran-Gevrier (ville de), 2012, « *Rapport de présentation* », PLU de Cran-Gevrier.

EPF 74, 2014, « *Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018* », 50p.

EPF 74, 2016, « *Rapport d'activité* », 7p.

FNAU. 2012. « *Les observatoire des agences d'urbanisme : synthèse de l'atelier métier de la 32^{ème} rencontre de la FNAU* ». Les dossiers FNAU, n°25, 15 p.

Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, 2015, « *Le foncier au cœur de l'action publique* », Synthèse des premières rencontres des acteurs publics du foncier, 19p.

HACHET, « *Tension foncière à la frontière suisse : quels moyens pour la mobilisation du foncier à destination d'habitat ? Vers une structure de portage foncier transfrontalière* », Mémoire de Master 2 Urbanisme, Projet Territorial et Développement Durable, sous la direction de Denis Berthelot, Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne Aix-Marseille 3, 2005, 150p.

Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France, 2016, « *Réduire les coûts fonciers : quels leviers ?* », Rapport de groupe de travail, 68p.

Pôle métropolitain du Genevois français, 2015, « *Etude rétention foncière, logements abordables et stratégie de développement économique* », Séminaire, 48p.

TILLEMANS & al, « *Maîtriser le foncier pour maîtriser la production urbaine* », Rapport de recherche réalisé dans le cadre de l'action COST TU602, Université de Lausanne, 2012, 81p.

TABLE DES MATIERES

1. LA PLACE DU FONCIER DANS LES PROJETS URBAINS	1
1.1 Introduction.....	1
1.1.1 Problématique	1
1.1.2 Hypothèses	3
1.1.3 Méthodologie	3
1.1.4 Annonce du plan.....	5
1.2 Un marché foncier contraignant pour le projet urbain.....	6
1.2.1 L'importance de la dimension économique.....	6
1.2.1.1 Evolutions des pratiques en matière d'aménagement urbain	6
1.2.1.2 Notion de compte à rebours de l'aménageur et du promoteur	8
1.2.2 Les modalités de la co-production dans les projets urbains.....	10
1.2.2.1 Les stratégies d'acteurs dans un contexte de marché	10
1.2.2.2 Les leviers d'actions de la collectivité	12
1.2.2.3 Les projets urbains entre conditionnement économique et choix publics	13
1.2.3 L'impact sur les montages opérationnels des projets urbains.....	15
1.2.3.1 Notion de potentiel de développement urbain	15
1.2.3.2 Les différentes phases du projet urbain	16
1.3 Une action foncière publique variée pour maîtriser la production urbaine.....	18
1.3.1 Actions possibles de la collectivité sans maîtrise du foncier	18
1.3.1.1 La planification.....	18
1.3.1.2 La négociation	18
1.3.2 Actions de la collectivité pour maîtriser le foncier.....	19
1.3.2.1 Les outils passifs.....	19
1.3.2.2 Les outils actifs	20
1.3.3 Actions possibles de la collectivité avec maîtrise du foncier	21
2. UNE FAIBLE MAITRISE FONCIERE PUBLIQUE EN HAUTE-SAVOIE.....	24
2.1 Un département attractif mais menacé par son succès.....	25
2.1.1 Un niveau d'attractivité exceptionnel.....	26
2.1.1.1 Une démographie galopante	26
2.1.1.2 Une cadre de vie de qualité.....	27
2.1.1.3 Une notoriété qui dépasse les frontières	28
2.1.2 Un capital naturel de plus en plus menacé	29
2.1.2.1 Une augmentation importante du trafic routier.....	29
2.1.2.2 Une disparition progressive des terres agricoles	30
2.1.3 Un territoire influencé fortement par la métropole genevoise	31
2.1.3.1 Un territoire influencé par l'économie genevoise	31
2.1.3.2 Un nombre croissant de frontaliers	31
2.2 Un foncier appartenant majoritairement à la sphère privée	32
2.2.1 Le poids de la propriété privée en Haute-Savoie.....	33
2.2.1.1 Le foncier urbanisable appartient massivement au privé	33
2.2.1.2 L'étalement urbain plébiscité au détriment des zones agricoles	36
2.2.1.3 La spéculation foncière favorise la rétention foncière	41
2.2.2 Des marchés fonciers et immobiliers qui atteignent des niveaux exceptionnels	42
2.2.2.1 Le foncier à bâtir : une matière première rare et très chère.....	42
2.2.2.2 Des maisons de plus en plus chères	44
2.2.2.3 Des appartements de plus en plus chers dans les cœurs urbains	44
2.3 Une redéfinition du cadre d'action publique orchestrée par des acteurs fonciers locaux d'intérêt général	47
2.3.1 L'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie : un acteur foncier récent	47
2.3.1.1 Un acteur au service des collectivités locales	47
2.3.1.2 Le développement d'un outil collaboratif et opérationnel : le MCMA.....	49
2.3.2 La Société d'Economie Mixte de Haute-Savoie : un acteur reconnu	50

2.3.2.1	Un acteur polyvalent : opérateur, aménageur et promoteur	50
2.3.2.2	Un acteur en soutien des collectivités locales	51
2.3.3	La SAFER de Haute-Savoie : un acteur foncier à l'influence limitée	52
2.3.3.1	Un acteur engagé dans la préservation du foncier agricole.....	53
2.3.3.2	Le développement d'un outil pour l'avenir : le Conservatoire des terres agricoles en Haute-Savoie	53
3.	<i>UN CADRE D'ACTION PUBLIQUE, UNE NECESSITE POUR LES PROJETS URBAINS EN HAUTE-SAVOIE</i>	56
3.1	Deux projets urbains symptomatiques d'un foncier rare et cher	57
3.1.1	Le recours au renouvellement urbain pour maîtriser la production urbaine	57
3.1.1.1	Deux communes très urbanisées	58
3.1.1.2	Un foncier de plus en plus rare	60
3.1.2	Des biens immobiliers très chers	60
3.1.2.1	Des appartements très convoités	60
3.1.2.2	Des maisons de plus en plus rares.....	61
3.2	Un projet urbain négocié : l'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier	63
3.2.1	Un site à fort potentiel	63
3.2.1.1	Une agglomération très dynamique	63
3.2.1.2	Un tournant : la fermeture de l'usine des Papeteries.....	63
3.2.1.3	Un secteur inexploitable au début des réflexions.....	66
3.2.2	Une faible maîtrise foncière publique	67
3.2.2.1	Un foncier privé historiquement encadré par l'action publique.....	67
3.2.2.2	Une maîtrise foncière exclusivement privée à l'échelle de l'éco quartier des Passerelles...	68
3.2.3	Un facteur déclenchant : un urbanisme négocié incarné par le Projet Urbain Partenarial.....	70
3.2.3.1	Un acteur privé d'intérêt général en charge de la réhabilitation du bâtiment des Papeteries	71
3.2.3.2	Un acteur privé en charge de la réalisation de l'éco quartier des Passerelles	74
3.3	Un projet urbain d'intérêt général : l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy	76
3.3.1	Un site en mutation à fort potentiel	76
3.3.1.1	Un renouvellement urbain plébiscité	76
3.3.1.2	Une friche industrielle à exploiter.....	76
3.3.1.3	Un secteur soumis à de nombreuses modifications règlementaires	78
3.3.2	Un foncier public stratégique	78
3.3.2.1	Du foncier public rare mais localisé de façon stratégique à l'échelle d'Annecy	78
3.3.2.2	Une maîtrise foncière publique partielle mais stratégique	80
3.3.3	Une forte gouvernance avec la Déclaration d'Utilité Publique comme solution de contournement	81
3.3.3.1	Le recours à la Déclaration d'Utilité Publique pour maîtriser le reste du foncier.....	81
3.3.3.2	Des équipements et espaces publics financés par la collectivité.....	82
	<i>CONCLUSION</i>	85
	<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	87
	<i>TABLE DES MATIERES</i>	89
	<i>TABLE DES ILLUSTRATIONS</i>	91
	<i>ANNEXES</i>	92

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Carte 1 : Urbanisation et axes routiers en Haute-Savoie	26
Carte 2 : Variation de la population de la Haute-Savoie entre 2006 et 2015	27
Carte 3 : Part des propriétés appartenant à des étrangers en 2015	28
Carte 4 : Part des actifs de 15 ans ou plus travaillant hors de leur commune de résidence en 2014	30
Carte 5 : L'importance du foncier privé en Haute-Savoie en 2016.....	35
Carte 6 : Affectation simplifiée du zonage du PLU en Haute-Savoie au 1er Janvier 2016.....	37
Carte 7 : Evolution du prix moyen des appartements en Haute-Savoie entre 2010 et 2015.....	46
Carte 8 : Affectation du sol au 1er Janvier 2016 à Annecy et Cran-Gevrier.....	58
Carte 9 : Accessibilité de l'éco quartier des Passerelles.....	64
Carte 10 : Situation foncière de la ville de Cran-Gevrier en 2016	68
Carte 11 : Situation foncière du futur éco quartier des Passerelles avant le début des négociations.....	69
Carte 12 : Plan de l'éco quartier des Passerelles	71
Carte 13 : Situation foncière de la ville d'Annecy en 2016.....	79
Carte 14 : Situation foncière du périmètre de l'éco quartier	80
Carte 15 : Périmètre de la DUP au sein de l'éco quartier Vallin-Fier	81
Carte 16 : Localisation des équipements publics au sein de l'éco quartier Vallin-Fier.....	83
Graphique 1: Variation de la population des départements rhônalpins entre 2006 et 2015	25
Graphique 2 : Occupation du sol en Haute-Savoie, France et Rhône-Alpes en 2016	28
Graphique 3 : Evolution comparée du trafic en France et en Haute-Savoie entre 1989 et 2015.....	29
Graphique 4: Diminution de l'espace agricole au profit de l'espace urbanisé	30
Graphique 5 : Evolution du taux de chômage en Haute-Savoie en comparaison d'autres territoires.....	31
Graphique 6 : Nombre de frontaliers résidant en Haute-Savoie par canton de travail suisse.....	32
Graphique 7 : Part du foncier selon la propriété en Haute-Savoie en 2016 (à droite le foncier public).....	34
Graphique 8 : Répartition des zones des PLU en Haute-Savoie au 1er Janvier 2016	39
Graphique 9 : Répartition des zones urbanisées des PLU de Haute-Savoie au 1er Janvier 2016	40
Graphique 10 : Répartition des zones à urbaniser des PLU en Haute-Savoie au 1er Janvier 2016.....	41
Graphique 11 : Evolution du prix au m2 des terrains à bâtir en Haute-Savoie entre 1996 et 2015.....	43
Graphique 12 : Evolution du prix au m2 des maisons en Haute-Savoie entre 1996 et 2015.....	44
Graphique 13 : Evolution du prix au m2 des appartements en Haute-Savoie entre 1996 et 2015	45
Graphique 14 : Répartition des zones principales du PLU à Annecy et Cran-Gevrier.....	59
Graphique 15 : Répartition des zones urbanisées du PLU respectivement à Annecy et Cran-Gevrier	59
Graphique 16 : Evolution du prix au m2 des appartements à Annecy et Cran-Gevrier entre 1996 et 2015.....	61
Graphique 17 : Evolution du prix au m2 des maisons à Annecy et Cran-Gevrier entre 1996 et 2015.....	62
Photo 1 : La rivière du Thiou au sein de l'éco quartier des passerelles.....	65
Photo 2 : Le bâtiment des Papeteries avant sa réhabilitation	66
Photo 3 : Le bâtiment des « Papeteries Image Factory » réhabilité.....	72
Photo 4 : Passerelle du Cercle de l'eau financé par le promoteur immobilier dans le cadre du PUP.....	75
Schéma 1 : Emboîtement des comptes à rebours de l'aménageur et du promoteur	10
Tableau 1 : Typologie des projets en fonction de la présence des externalités positives	12
Tableau 2 : Types de projet et interventions publiques	13
Tableau 3 : Phases, marchés et démarches publiques dans le projet urbain	17
Tableau 4 : Potentiel de développement de l'éco quartier des Passerelles à Cran-Gevrier	65
Tableau 5 : Potentiel de développement de l'éco quartier Vallin-Fier	77

ANNEXES

Annexe 1 : Situation foncière de la commune de Cran-Gevrier en 2016

Annexe 2 : Inscription du projet d'éco quartier Vallin-Fier dans le PADD du PLU d'Annecy

Annexe 3 : Spécification de l'OAP de l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy

Annexe 4 : Zonage du PLU du périmètre de l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy

Annexe 5 : Plan masse de l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy

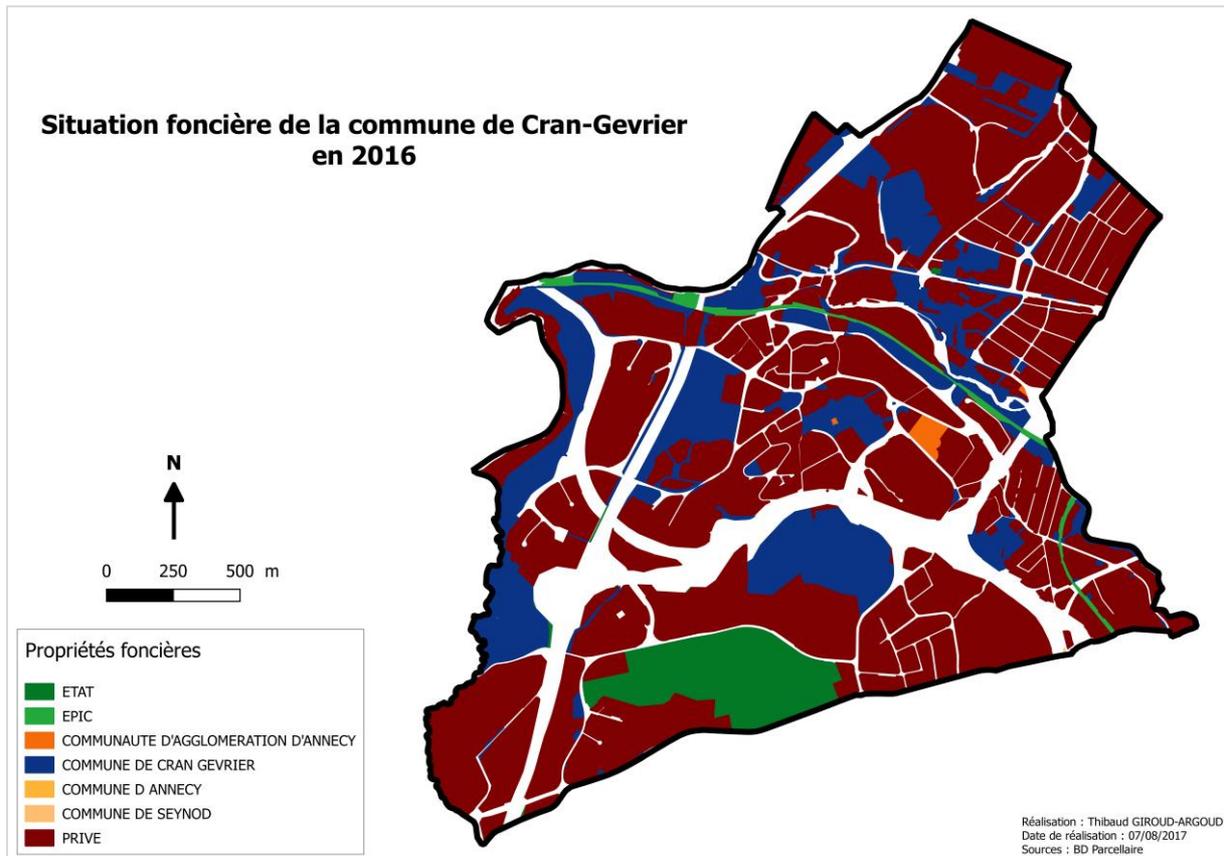
Annexe 6 : Grille d'entretien de l'entrevue avec André Barbon (Directeur de TERACTION) du 27
Juillet 2017

Annexe 7 : Grille d'entretien de l'entrevue avec Emmanuel Sesmat (expert foncier de TERACTION)
du 25 Juillet 2017

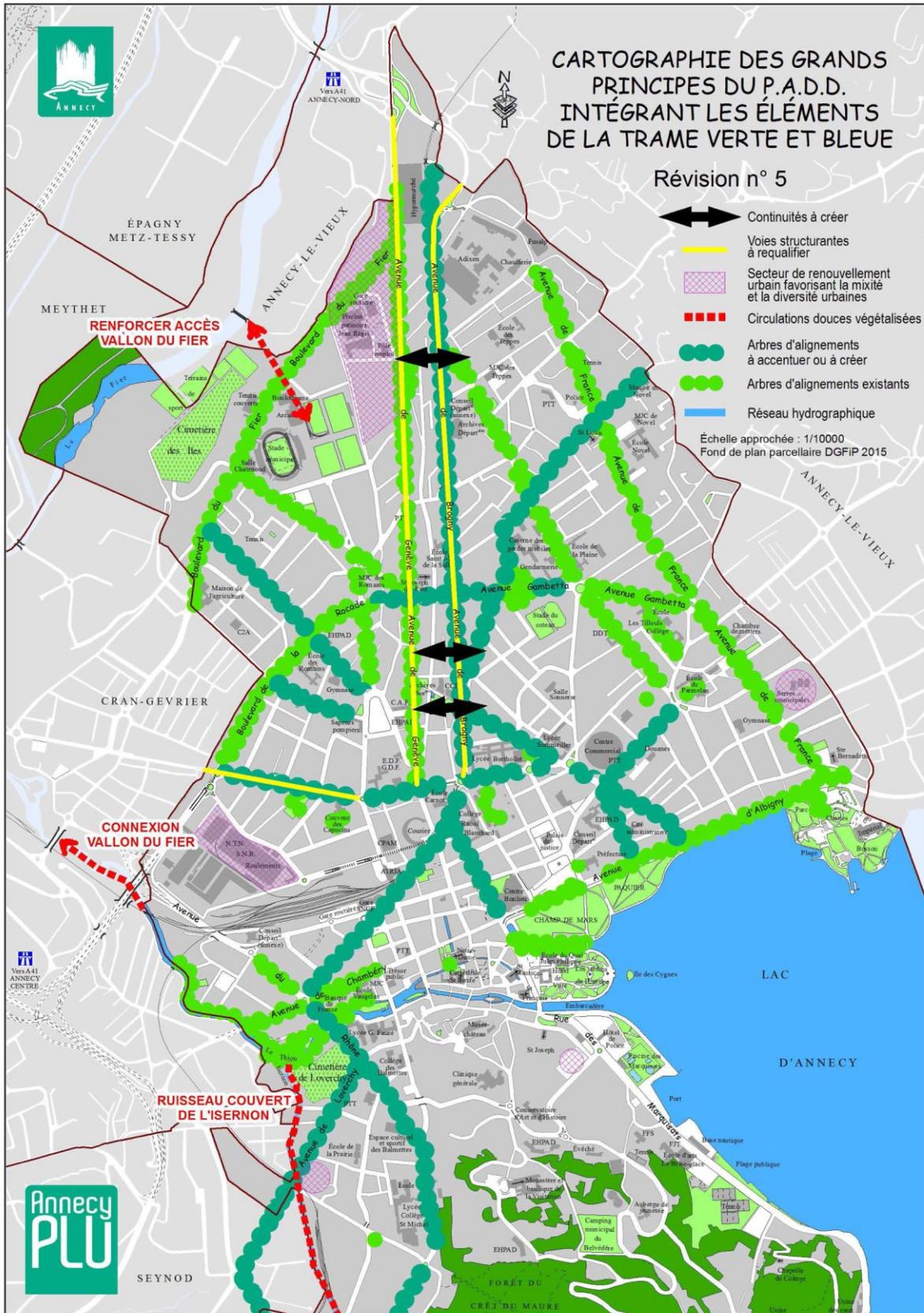
Annexe 8 : Grille d'entretien de l'entrevue avec Evelyne Pandal (chef de projet de TERACTION) du
25 Août 2017

Annexe 9 : Grille d'entretien de l'entrevue avec Philippe Vansteenkiste (directeur de l'EPF 74) du 27
Juillet 2017

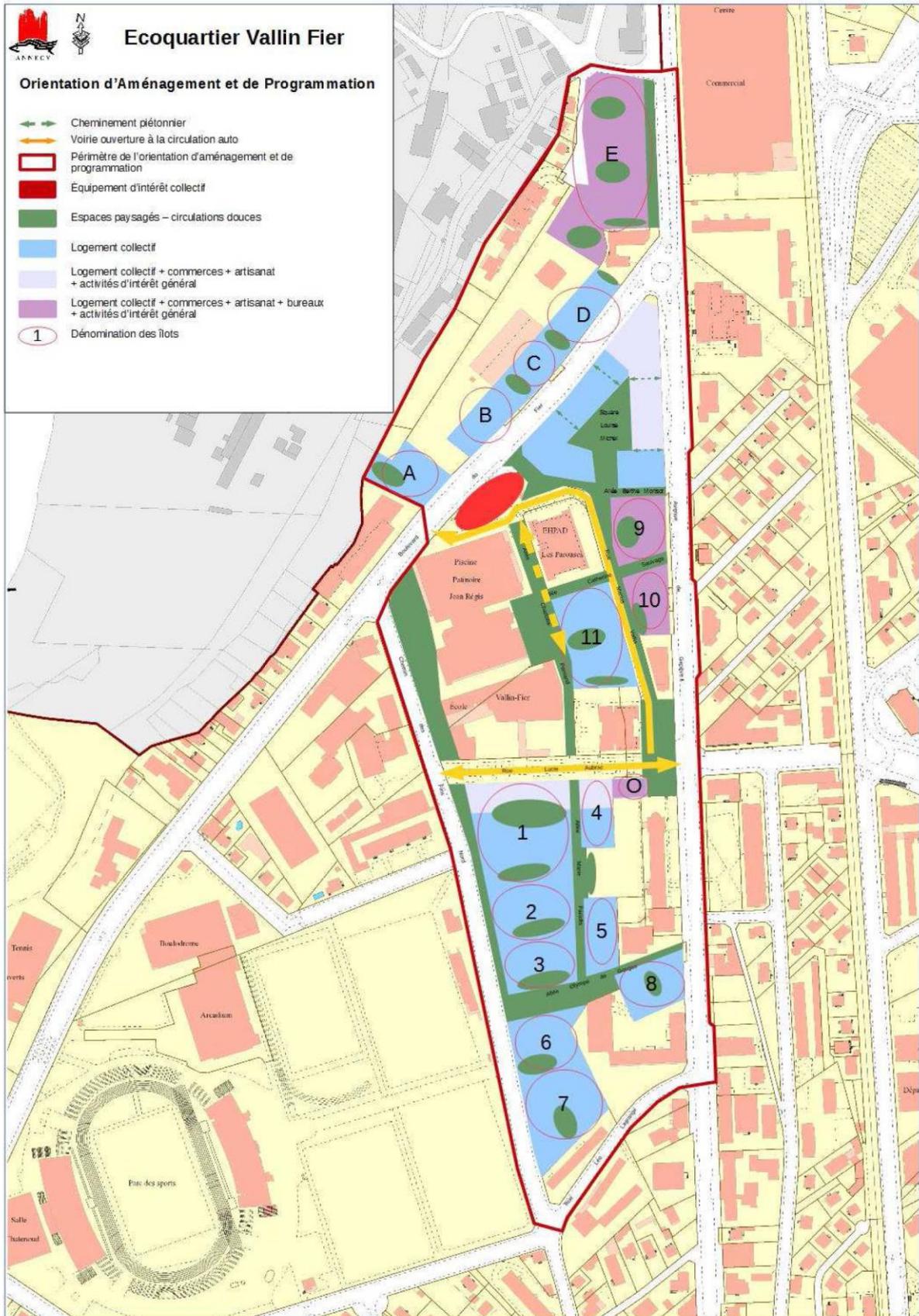
Annexe 1 : Situation foncière de la commune de Cran-Gevrier en 2016



Annexe 2 : Inscription du projet d'éco quartier Vallin-Fier dans le PADD du PLU d'Annecy



Annexe 3 : Spécification de l'OAP de l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy



Annexe 5 : Plan masse de l'éco quartier Vallin-Fier à Annecy



Annexe 6 : Grille d'entretien de l'entrevue avec André Barbon (Directeur de TERACTION) du 27
Juillet 2017

1/ Pouvez-vous me parler d'opérations propres sur lesquelles TERACTION a travaillé dans le cadre d'un urbanisme négocié entre le public et le privé ?

2/ Pourrais-je avoir accès aux documents présentant l'opération propre dans sa globalité et faire des focus sur l'aspect partenarial (par conséquent les modalités de la négociation) au sein des projets urbains afin de les illustrer dans mon mémoire ?

3/ Pensez-vous que l'urbanisme négocié peut-être une solution pour redonner une cohérence d'ensemble en Haute-Savoie dans les manières d'aménager l'urbain et pour répondre aux objectifs de différentes natures des collectivités ?

4/ Savez-vous pourquoi l'urbanisme négocié est de plus en plus convoité et préconisé en Haute-Savoie ?

5/ Quels sont les risques et les avantages pour un acteur de procéder à de l'urbanisme négocié ?

6/ Quels sont les outils les plus efficaces à mobiliser pour maîtriser du foncier dans le cadre d'un projet urbain négocié entre acteurs publics et privés ? Quels sont les moyens de débloquer un projet ?

6/ D'une façon générale, les projets urbains permettent-ils de fabriquer du foncier disponible ou bien ce sont les fonciers disponibles qui engendrent des projets urbains ?

7/ Pour finir, pouvez-vous me parler des spécificités hauts-savoyardes en matière d'aménagement urbains s'il y en a ?

Annexe 7 : Grille d'entretien de l'entrevue avec Emmanuel Sesmat (expert foncier de TERACTION)
du 25 Juillet 2017

1/ Pouvez-vous me donner un ou plusieurs exemples d'opérations d'aménagements récemment réalisées où la question du foncier a été un élément crucial ?

2/ Sur ce ou ces projets, pouvez-vous m'en dire plus sur la commande initiale, les enjeux, les objectifs, les acteurs concernés et les outils juridiques mobilisés ?

3/ Quels étaient les risques et les opportunités de participer à cette opération pour TERACTION ?

4/ Concernant les opérations d'aménagements évoqués, le projet urbain a-t-il été réalisé là où il y avait du foncier disponible (réserve foncière) ou alors a-t-il fallu mener des acquisitions foncières afin de le réaliser ?

5/ Dans le cas d'une opération d'aménagement sans foncier disponible, y'a-t-il eu une ou plusieurs difficultés pour acquérir le foncier ? Si oui, pouvez-vous me dire pourquoi et m'indiquez comment la situation s'est-elle débloquée ?

6/ Les éventuelles difficultés rencontrées ont-elles eu un ou plusieurs impacts sur l'opération d'aménagement ? Si oui, pouvez-vous les qualifier ?

7/ Pensez-vous qu'il est nécessaire d'avoir du foncier disponible pour élaborer des projets urbains ou le projet urbain initié fabrique-t-il du foncier disponible ?

Annexe 8 : Grille d'entretien de l'entrevue avec Evelyne Pandal (chef de projet de TERACTION) du
25 Août 2017

- 1) Quel acteur a eu l'idée en premier de réaliser l'écoquartier, la ville de Cran-Gevrier ou le propriétaire foncier Priams ?
- 2) Les objectifs du projet urbains ont-ils été définis par la ville ou par le propriétaire foncier Priams ? (Ou les deux ?)
- 3) Pourquoi Priams n'a pas souhaité s'occuper de la réhabilitation de l'usine des Papeteries et l'intégrer dans son bilan d'opération ?
- 4) Pourquoi la ville de Cran-Gevrier n'a pas vendu le foncier de l'usine des Papeteries à Priams une fois que la dépollution a été effectuée ? Et pourquoi avoir privilégié TERACTION ?
- 5) Peux-tu m'en dire plus sur les négociations entre TERACTION et Priams ? Quels étaient les éléments de blocage ?
- 6) Pourquoi un secteur de plan masse a-t-il été élaboré sur le site ?
- 7) Pourquoi le secteur de plan masse a-t-il été préféré à une OAP ?
- 8) Le plan masse a-t-il été conçu en concertation avec le propriétaire foncier ? ou seulement par la ville de Cran-Gevrier
- 9) L'EPF a-t-il été sollicité sur cette opération ? Si oui, dans quelles conditions ?
- 10) Peux-tu me préciser les étapes significatives du projet urbain avec les dates associées (par exemples avec les cessions de fonciers, la signature du PUP, les modifications du PLU, etc.) car je souhaite réaliser une frise chronologique de l'opération ?

Annexe 9 : Grille d'entretien de l'entrevue avec Philippe Vansteenkiste (directeur de l'EPF 74) du 27
Août 2017

- 1/ Pouvez-vous m'expliquer les raisons de la création de l'EPF ainsi que les objectifs, les enjeux, les missions et le rôle de cette structure en Haute-Savoie ?
- 2/ Pouvez-vous me parler des relations de l'EPF avec les collectivités de la Haute-Savoie ? Sont-elles bonnes dans la plupart des cas ?
- 3/ Pouvez-vous me préciser les stratégies foncières utilisées par l'EPF pour maîtriser du foncier en Haute-Savoie ?
- 4/ Pouvez-vous m'expliquer le Plan Foncier développé avec Annemasse Agglo ?
- 5/ Pouvez-vous me parler de l'outil cartographique MCMA développé par l'EPF ?
- 6/ Pouvez-vous me parler de la mise en place d'une Foncière à l'échelle départementale ?
- 6/ Quels sont les leviers contractuels pour faire de l'aménagement sans acquérir le foncier ?
- 7/ Pensez-vous que l'urbanisme négocié peut-être une solution pour redonner une cohérence d'ensemble en Haute-Savoie dans les manières d'aménager l'urbain et pour répondre aux objectifs de différentes natures des collectivités ?
- 8/ Savez-vous pourquoi l'urbanisme négocié est de plus en plus utilisé en Haute-Savoie ?
- 9/ Quels sont les outils les plus efficaces à mobiliser pour maîtriser du foncier dans le cadre d'un projet urbain négocié entre acteurs publics et privés ? Quels sont les moyens de débloquer un projet ?
- 10/ Pouvez-vous me parler des spécificités hauts-savoyardes en matière de situation foncière et de manière de faire de l'aménagement ?
- 11/ D'une façon générale, les projets urbains permettent-ils de fabriquer du foncier disponible ou bien ce sont les fonciers disponibles qui engendrent des projets urbains ?

Annexe 10 : Grille d'entretien de l'entrevue avec Thomas Lucet (chargé de mission à la Communauté d'Agglomération d'Annemasse) du 26 Juillet 2017

1/ Pouvez-vous me donner un ou plusieurs exemples d'opérations d'aménagements récemment réalisées par Annemasse Agglo où la question du foncier a été un élément crucial ?

2/ Sur ce ou ces projets, pouvez-vous m'en dire plus sur la commande initiale, les enjeux, les objectifs, les acteurs concernés et les outils juridiques mobilisés ?

3/ Quels étaient les risques et les opportunités de participer à cette opération ?

4/ Concernant les opérations d'aménagements évoqués, le projet urbain a-t-il été réalisé là où il y avait du foncier public de disponible ou alors était-il nécessaire de mener des acquisitions foncières à cause d'une propriété foncière publique absente ou rare ?

5/ Dans le cas d'une opération d'aménagement sans foncier public dominant, quels sont les difficultés pour acquérir le foncier ? Si oui, pouvez-vous me dire pourquoi et m'indiquez comment la situation s'est-elle débloquée ?

6/ Les éventuelles difficultés rencontrées ont-elles eu un ou plusieurs impacts sur l'opération d'aménagement ? Si oui, pouvez-vous les qualifier ?

7/ De façon générale, pensez-vous qu'il est nécessaire d'avoir du foncier public pour élaborer des projets urbains ou que cela n'est pas nécessaire car les acteurs privés et donc l'initiative privée en négociation avec les collectivités participent à atteindre les objectifs de cette dernière ?

RESUME

Si on analyse les projets urbains par le prisme du foncier, il apparaît que la marge de manœuvre de la collectivité pour utiliser les projets urbains dans la réalisation de ses objectifs stratégiques est en partie déterminée par les marchés fonciers et immobiliers dans lesquels s'inscrivent ces projets. La relation entre la maîtrise du foncier et l'émergence de projets urbains est alors très étroite.

En Haute-Savoie, le foncier est rare et très cher. De plus, les projets urbains sont essentiellement assurés grâce à l'initiative privée. L'intervention publique est quant à elle, très peu présente. Cependant, on assiste à une prise de conscience depuis plusieurs années. La faible maîtrise foncière publique engendre donc de nombreuses externalités négatives dans le département.

Toutefois, il existe de nombreuses solutions. Un cadre d'action publique fort doit être généralisé en Haute-Savoie afin de faire émerger des projets urbains qui permettent aux collectivités de réaliser leurs objectifs. Les éco quartiers des Passerelles à Cran-Gevrier et Vallin-Fier à Annecy s'inscrivent dans ce cadre.

Mots clés : Eco quartier, Haute-Savoie, urbanisme négocié, maîtrise foncière et projet urbain.