



**HAL**  
open science

# L'intervention foncière dans l'aménagement tisse de nouveaux métiers urbains

Sonia Guelton

► **To cite this version:**

Sonia Guelton. L'intervention foncière dans l'aménagement tisse de nouveaux métiers urbains. Urbanisme, 2015. hal-01713733

**HAL Id: hal-01713733**

**<https://hal.science/hal-01713733v1>**

Submitted on 20 Feb 2018

**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.

Les métiers de la ville- les métiers du foncier

Sonia GUELTON, Lab'Urba

[guelton@u-pec.fr](mailto:guelton@u-pec.fr)

**Titre : L'intervention foncière dans l'aménagement tisse de nouveaux métiers urbains<sup>1</sup>**

Depuis le début des années 2000 et la loi SRU et de façon renforcée au sein du comité de pilotage sur l'urbanisme de projet lancé en 2010 par Benoist Apparu, les politiques publiques se sont tournées vers les questions foncières qui apporteraient une solution opérationnelle aux problèmes du logement ou de la protection de l'environnement. Ces questions ont été à l'ordre du jour pendant les années soixante, puis oubliées ou reléguées à la faveur d'autres priorités et d'une facilité d'intervention urbaine soutenue par la hausse des prix de l'immobilier. Les nouvelles pressions politiques, autour de la question du logement et de l'environnement, ainsi que les événements conjoncturels, la crise immobilière et financière, ont entraîné une mise à l'agenda de la question foncière. Pour soutenir la place prioritaire accordée dans les choix d'urbanisation, la question de leur prise en charge dans les institutions et les métiers se pose. Les compétences foncières, prioritairement allouées aux collectivités locales depuis la décentralisation, sont aujourd'hui partagées avec les établissements publics fonciers ou d'autres institutions relais (Fatôme E., Jegouzo Y., Marie S., Verpeaux M., 2012), et arbitrées avec l'intervention de plus en plus présente des acteurs privés. Les fonctions attribuées aux professionnels du foncier évoluent. Les champs d'action traditionnels de l'administration réglementaire du foncier sont remis en question par une crise de l'urbanisme réglementaire et de la montée d'un urbanisme négocié (Thiard, dans Guelton, 2013, Llorente et Vilmin, 2011).

Ces changements ont été à l'origine d'une adaptation des modes de faire l'aménagement perceptible dans les demandes adressées aux jeunes diplômés, porteurs d'expérimentation, ainsi que dans les retours d'expérience des professionnels du foncier, réunis dans les scènes informelles des rencontres-métiers organisées par l'université<sup>2</sup>. Dans les toutes dernières années, des tendances caractéristiques se dessinent<sup>3</sup>. Les métiers se sont transformés, modifiant le registre des tâches d'instruction des dossiers qui faisaient le quotidien des services fonciers, et l'orientant vers les analyses stratégiques et les contributions politiques.

---

<sup>1</sup> A la suite d'une communication au colloque du LABEX « Futurs urbains » du 19-20 janvier 2015 « Les métiers de la ville »

<sup>2</sup> Dans le cadre des activités « stratégies foncières et urbanisation » de l'Institut d'Urbanisme de Paris

<sup>3</sup> Nous avons analysé un corpus de 53 mémoires de fin d'études d'étudiants du master urbanisme et aménagement de l'IUP réalisés depuis 2008 sur des missions foncières d'institutions diverses : Grand propriétaire, agence d'architecture, consultant, négociateur foncier, promoteur, SEM, agence d'urbanisme, ville, établissement intercommunal, conseil général, EPF et Etat. Ce corpus a été enrichi de 4 thèses soutenues en 2014 et des comptes rendus de 4 séminaires sur les métiers du foncier réunissant des institutions publiques et privées de l'aménagement en 2011, 2012, 2014 et 2015

L'intervention foncière acquiert une place pivot entre la conception du projet de territoire et l'ancrage sur l'opération d'aménagement.

L'aménagement est le résultat de deux logiques professionnelles qui se confrontent: la logique de fabrication part de la matière première (le terrain) pour construire le produit fini, tandis que la logique de marché considère en premier lieu les attentes en termes d'usage (de localisation, de taille, de prix) et en déduit, à rebours, les besoins fonciers. Ces logiques renvoient à des institutions qui longtemps ne se parlaient pas. D'un côté la puissance publique, Etat ou collectivités locales, domine traditionnellement la production de l'aménagement en administrant les règles d'urbanisme ou en réalisant des grandes opérations tandis que, de l'autre, les opérateurs privés organisent la promotion immobilière, de la vente à la construction sur des terrains déjà aménagés. Dans ce schéma, l'intervention foncière est concentrée dans le secteur public autour de trois tâches :

- acquérir des terrains pour les besoins publics, dans le cadre de la réalisation des services publics ou pour les opérations publiques d'aménagement ;
- suivre les procédures de préemption posées dans ce cadre et, parfois, en réaliser l'analyse notamment pour établir les réglementations
- instruire les permis de construire pour en vérifier la comptabilité avec les documents d'urbanisme.

Les opérateurs privés ne s'empêchent toutefois pas de rechercher des parcelles de terrains en zone constructible pour réaliser des opérations ponctuelles. Des négociateurs fonciers ont cette mission, parfois relayés par des « apporteurs d'affaires », organismes indépendants qui font office de courtier en foncier, pour mettre en relation un propriétaire vendeur et un investisseur, promoteur ou futur usager – acquéreur.

Ces interventions ont toujours cours. Elles se caractérisent par une intervention technique, ou commerciale. Elles mettent en application un objectif de territoire figé par des règles publiques, et répondent aux besoins et objectifs propres bien que segmentés de l'opérateur qui les conduit. Elles conservent toutes leurs lettres de noblesse dans le cadre posé par le droit de l'urbanisme qui engage un contrôle municipal important sur les constructions réalisées spontanément. Ce contrôle s'exerce aussi en amont, grâce à un savoir-faire psychologique essentiel, pour rallier les attentes des propriétaires aux réalités économiques et urbaines.

Les pratiques récentes, parfois expérimentales, dont les retours d'expérience rendent compte, se démarquent pourtant de ces travaux et posent un autre cadre d'intervention. Plusieurs tendances se font jour :

- Les services des collectivités locales se mobilisent pour mieux connaître et comprendre les évolutions foncières. L'observation foncière devient un enjeu pour abonder et éclairer les politiques publiques.
- Le secteur public réalise toujours des opérations d'aménagement, mais la gestion du patrimoine public et la vente directe des biens obsolètes, devient une nouvelle priorité.
- Il repositionne son intervention foncière dans un dialogue avec les propriétaires et sur les projets des opérateurs privés. La délivrance des permis de construire engage des échanges sur les projets et les règles, et la construction de partenariats avec les autres intervenants de l'aménagement.
- De leur côté les opérateurs privés modifient les termes de la négociation foncière. Ils s'investissent dans la recherche de terrains non directement urbanisables, et pour lesquels l'accord des pouvoirs publics doit être obtenu. Les acquisitions foncières sont accompagnées d'études urbaines qui font valoir un projet d'urbanisme auprès de la collectivité locale. Elles donnent lieu à des séances de présentation, d'information et de pédagogie pour convaincre.
- Les opérateurs cherchent aussi à contribuer à l'économie du projet d'aménagement pour le rendre compatible avec l'économie du projet immobilier. Ils n'hésitent pas à intervenir dans le processus de formation du prix foncier en participant à la programmation des droits à construire et des équipements publics, et en se positionnant sur les prix dans le cadre d'accord cadre, ou chartes, ou conventions.

Ces pratiques originales placent l'intervention foncière au cœur de la chaîne de l'aménagement, et révèlent les changements en cours dans les métiers de l'aménagement.

La complexité croissante des interventions urbaines renforce le besoin d'intégration des logiques segmentées. Comme l'expliquent Rochet et Peignot (2014), les activités interagissent sur le territoire et les logiques d'occupation se bousculent avec le croisement des logiques économiques et « la capacité des habitants à s'engager dans la production de ces actifs et celle du système urbain à s'adapter »<sup>4</sup>. Dans le but de réduire les coûts d'intermédiation ou de répétition, les nombreux intervenants de la chaîne de l'aménagement cherchent à se rencontrer et à dialoguer. La mise à disposition du foncier, dont le coût continue de s'alourdir et de peser dans les bilans est porteur de ces dialogues. L'opérateur négocie l'accès et le prix foncier avec l'aménageur tandis que l'aménageur cherche à couvrir le risque de commercialisation et le risque de prix. Les logiques contradictoires mentionnées précédemment cherchent maintenant à s'harmoniser. Le savoir-faire foncier quitte les sphères des institutions publiques et pénètre celle des opérateurs privés. Les opérateurs prospectent les terrains disponibles et initient les projets, investissent la stratégie du territoire en menant des études urbaines et négocient

---

<sup>4</sup> Op. cit.

l'inscription de leur projet dans cette stratégie et dans les règles d'urbanisme qui en découlent. Les pouvoirs publics de leur côté cherche des arrangements avec les promoteurs et les usagers. Ils s'informent sur les caractéristiques des marchés, intègrent la faisabilité des opérations immobilières et leur ancrage foncier dans leurs projets politiques. Ils se mettent en position de négocier les projets et d'arbitrer la règle foncière en fonction des usages projetés.

Pour assurer les liaisons et « ancrer » les logiques sur les territoires et les projets, des acteurs intermédiaires se présentent dans le jeu urbain. Les négociateurs fonciers se découvrent négociateurs de projets, entre le promoteur et la collectivité locale. De nouveaux enjeux leur sont associés. Theurillat (2011) identifie l'importance des stratégies financières opérant sur les marchés fonciers et immobiliers. Les investisseurs deviennent les nouveaux propriétaires et les promoteurs s'inventent marchands d'actifs. Des fonctions d'intermédiation se construisent autour des projets d'aménagement pour capter la finance, la cristalliser sur le territoire et lui assurer les rendements attendus. En parallèle en France, la législation a encouragé la création d'établissements publics fonciers comme intermédiaire entre les propriétaires fonciers et les collectivités locales dans le but de gérer le temps de maturation des projets, de contrecarrer des effets négatifs des évolutions conjoncturelles sur les prix fonciers et de réguler l'occupation de l'espace au profit d'objectifs « sociétaux ». Pour répondre à leurs objectifs stratégiques de portage foncier<sup>5</sup>, ces établissements développent des fonctions de soutien à la mise en cohérence des objectifs d'aménagement, à la mise en compatibilité juridique des situations, et de modérateur des coûts fonciers dans les projets<sup>6</sup>.

D'autres établissements accompagnent la gestion financière du temps du projet par un suivi des informations foncières, une gestion active des terrains et des engagements partenariaux pour sécuriser le projet pendant ce temps long. Le suivi des informations relatives aux marchés fonciers est devenu central dans les arbitrages à prendre sur les projets dont le terrain peut faire l'objet. Avec les progrès informatiques, ce suivi gagne en exigence de technicité et de rigueur d'analyse. Il renvoie à des savoir-faire méthodologiques et cartographiques qui supplantent aujourd'hui l'expérience et l'expertise *personae*. Les terrains en attente d'aménagement font aujourd'hui l'objet d'une gestion active et partenariale. L'aménageur cherche à y développer des activités temporaires pour alléger le coût du temps sans dénaturer l'objectif du projet. Il sollicite les parties prenantes du projet dans des ateliers ou des chartes de co-construction des étapes de la mise à disposition foncière. Des actions de valorisation participative ou médiatique facilitent l'intégration sociale des changements d'usage. Ces actions, encore originales ou exemplaires révèlent des

---

<sup>5</sup> Définis dans leur plan pluriannuel d'intervention par les représentants de l'Etat et des collectivités locales formant leur conseil d'administration

<sup>6</sup> Poussin, 2014

besoins et des savoir-faire qui se répandent aussi au sein des institutions en quête d'opportunités et de sécurisation. Le cœur du métier du foncier s'entoure d'activités de mise en relation des composantes du projet et des acteurs du projet, pour faciliter et sécuriser les processus fonciers.

Les métiers de la ville se tissent les uns par rapport aux autres, autour d'objet ou d'enjeux dont le foncier rend compte, sollicitant des savoir-faire transversaux. Il ne s'agit plus d'acheter ou d'administrer des règles foncières. La place et le poids du facteur foncier dans les opérations urbaines exigent de construire une stratégie de mobilisation du foncier au service d'un projet de territoire, tout en maîtrisant les coûts et les rendements. Les professionnels se découvrent des fonctions d'analystes, des attributions opérationnelles pour mobiliser le foncier, sans toujours l'acheter, des missions pédagogiques et relationnelles, et, finalement des compétences de gestionnaire. Ces nouvelles facettes du métier répondent à la capacité du foncier de mettre en équilibre des tensions qui accompagnent l'urbanisation, et à l'opportunité qu'il provoque de faire rencontrer les intérêts pour une mise en cohérence des règles, des projets et des valeurs.

## Références

- Baraud-Serfaty I. et Fouilland P. (2012) « Production urbaine "à la française". Interview de Françoise Fromonot », *Etudes foncières* n°157
- Baraut-Serfaty I. (2011) « La nouvelle privatisation des villes » in *Revue Esprit*, mars-avril 2011 – pp 149-167
- Fatôme E., Jegouzo Y., Marie S., Verpeaux M. (2012) *La modernisation des outils de l'action foncière*, Paris, GRIDAUH, 187 pages
- Guelton S. (coord.) (2013) *Le foncier en Île-de-France, retour sur dix idées reçues*, Paris, Lab'Urba, 193 pages, téléchargeable: <http://www.laburba.fr/le-foncier-en-ile-de-france/>
- Guelton S. (2014) *Gérer l'aménagement urbain*, Rennes, PUR, 259 pages
- Guelton S. (2015) « L'intervention foncière dans la chaîne de production de l'aménagement : un nouveau métier » communication au colloque du 19-20 janvier 2015 *Les métiers de la ville* du LABEX « Futurs urbains », Université Paris Est, Champs-sur-Marne
- Heurgon E., Nikolas Stathopoulos N. (1999) *Les métiers de la ville*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube
- Jacquier C. (2000) « Les nouveaux métiers de la ville, quelques interrogations sur des évolutions en cours », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 88, 0180-930-XII-00/88/p. 19-24
- Kaszynski M. (2002) « L'évolution des savoirs-faire professionnels », *Etudes foncières* n°100
- Llorente M. et Vilmin Th. (2011) « Nouveau regard sur l'aménagement urbain », *Études Foncières* n°153, pp 23- 30

Maschino L. et Scouarnec A. (coord.), (2014) *Les métiers de la ville de demain*, Ed. EMS, coll Management & prospective, 158 pages

Morlet O. (1998) « L'activité foncière communale au quotidien » *Etudes Foncières*, n° 78

Persyn N. (2014) *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris 1

Pousset F. (2014) *La maîtrise foncière à finalité écologique : vers un outil adapté des politiques de protection de la nature*, Thèse en Aménagement, Université François-Rabelais de Tours

Poussin J.Ch. (2014) *Fonctionnement des marchés et évolution des formes d'habitat dans les territoires à faible tension foncière en Bretagne*, thèse en géographie, Université de Rennes 2

Rocher C. & Peignot J. (2014) « de la gestion des villes à la conception d'écosystèmes urbains durables », in Maschino et Scouarnec (2014), Ch. 6

Subileau J.-L., (2010) « Aménagement urbain, du décret au contrat. Une nouvelle manière de faire la ville ? », Dossier spécial, *Etudes Foncières* n°144, mars-avril 2010

Theurillat Th. (2011) « La ville négociée : entre financiarisation et durabilité », in *Géographie Économie Société*, Vol 13/3 - 2011 - pp.225-254, en ligne : [http://www.nfp54.ch/files/nxt\\_projects\\_84/20\\_07\\_2011\\_09\\_42\\_30-NFP54PRIVATINVESTORENLavillenegocieeentrefinanciationetdurabilite.pdf](http://www.nfp54.ch/files/nxt_projects_84/20_07_2011_09_42_30-NFP54PRIVATINVESTORENLavillenegocieeentrefinanciationetdurabilite.pdf)