



HAL
open science

La géopolitique du foncier : pouvoirs et échelles d'action

Sylvie Duvillard, Dany Lapostolle

► **To cite this version:**

Sylvie Duvillard, Dany Lapostolle. La géopolitique du foncier : pouvoirs et échelles d'action. *Études rurales*, 2018, 201, pp.94-117. 10.4000/etudesrurales.12096 . hal-01868100

HAL Id: hal-01868100

<https://hal.science/hal-01868100>

Submitted on 31 Mar 2022

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.

Sylvie Duvillard et Dany Lapostolle

La géopolitique du foncier

Pouvoirs et échelles d'action

Dans le temps long de la recomposition de l'architecture institutionnelle locale, des glissements de compétences s'opèrent entre les différents niveaux d'administration territoriale. L'enjeu pour les collectivités locales, leurs regroupements et les services déconcentrés de l'État est de conserver ou de créer une capacité à agir. Ces jeux de compétences sont des jeux de pouvoir et d'influence qui ont récemment trouvé à se déployer dans l'avènement des métropoles¹, la fusion des régions², la loi NOTRe³, et les resserrements budgétaires. Ces changements institutionnels ont créé les conditions d'un mouvement de fusion inédit des deux tiers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont le nombre est passé de 2 062 à la fin de l'année 2016 à 1 266 au 1^{er} janvier 2017⁴. Les EPCI, qui en résultent, sont à la fois une étape et un horizon pour redéfinir les conditions de l'aménagement des territoires, en particulier de la gestion foncière. Celle-ci renvoie à des droits de propriété, d'exploitation et d'imposition des sols attribués et définis par la puissance publique. Par extension, elle s'entend comme la projection au sol d'un ordre social. Cette projection est réalisée par ce que nous appelons l'ingénierie foncière. Celle-ci porte une double dimension politique et technique qui, à chaque échelle territoriale de gestion foncière, mobilise une pluralité d'acteurs aux légitimités diverses. Élus politiques, services techniques intercommunaux, services déconcentrés de l'État, institutions publiques, associations de riverains, professionnels détenteurs d'intérêts privés interagissent pour élaborer

1. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

2. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

3. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

4. Voir le site de Direction générale des collectivités locales (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/bis_113.pdf>).

les stratégies de planification territoriale. Cette phase d'élaboration instituée au niveau intercommunal se traduit dans des services fonctionnels, des commissions, la création d'instruments d'action publique [Lascoumes et Le Galès 2005] comme les schémas de cohérence territoriale (Scot), les plans locaux d'urbanisme (PLU)⁵, plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)⁶, chartes, observatoires, cartes et autres représentations des questions foncières. C'est dans la fabrication de cette instrumentation que peut être observée la recomposition territoriale de la gestion des sols. Ce qui conduit à distinguer d'une part, la constitution des capacités à agir au niveau intercommunal et, d'autre part, la recomposition de l'action publique dans sa substance. Cette distinction permet de définir le rôle de l'ingénierie foncière qui accompagne le jeu incertain de recomposition du pouvoir local. Nos trois terrains d'étude montrent que c'est, en filigrane, la question de la souveraineté communale⁷ qui est posée [Desage et Guéranger 2011]. En effet, si les édiles municipaux construisent l'intercommunalité fédérative, c'est le passage à la supracommunalité qu'ils rejettent. La gouvernance de la politique foncière est un enjeu d'intégration territoriale supposant la coopération entre différentes échelles spatiales et institutionnelles. Schématiquement, si cette gouvernance s'inscrit dans une logique d'intercommunalité fédérative, le pouvoir de transfert de compétences et de subventions reste aux mains des communes, la coopération s'appuyant sur l'autonomie des communes. Autrement dit, l'intercommunalité devient le cadre d'exercice des compétences communales. Si cette gouvernance s'institutionnalise dans une logique supracommunale, cela signifie que la compétence foncière est gérée par un EPCI autonome qui peut la déléguer aux communes. Cette rationalité unificatrice se traduit par l'institutionnalisation d'une collectivité

5. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

6. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Alors que les communautés urbaines et les métropoles avaient déjà de droit la compétence pour élaborer un PLUI, la loi Alur rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés de communes et communautés d'agglomération, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20 % de la population.

7. Cette question déjà abordée dans le rapport Guichard de 1976 devient centrale dans le nouveau contexte politique créé à l'occasion de la conférence de presse du Président de la République le 14 janvier 2014. Après l'échec de l'acte 3 de la décentralisation, un nouveau projet de loi est déposé qui vise les économies de structures. La modulation des subventions aux fusions et aux regroupements de collectivités territoriales était une des incitations affichées. Didier Hassoux écrit dans les colonnes du *Canard Enchaîné* que «les préfets voient la vie en noir et l'avenir en rose» (édition du 29 janvier 2013, p. 4). Un document confidentiel, rédigé au ministère de l'Intérieur sur la base des notes de préfets des 101 départements, précisait qu'à huit semaines du scrutin municipal «une proportion significative de maires sortants ne se représentera pas. Ce pourcentage qui s'établit en moyenne à 30 % atteint par endroits 55 %». Les causes sont, selon le rapport, «la complexité croissante de la réglementation, la diminution des dotations de l'État, la montée en puissance des intercommunalités».

quasi-territoriale avec des instruments d'action publique intégrateurs réduisant l'échelon communal à un segment d'exécution d'une politique définie à un échelon supérieur. C'est autour de cet enjeu de pouvoir que se nouent et se défont les alliances entre les différents acteurs de la question foncière.

Cadres territoriaux et démarche méthodologique : trois intercommunalités en Rhône-Alpes

La question posée est la suivante : le changement d'échelle dans la gestion foncière en modifie-t-il les pratiques politiques et techniques ? L'enjeu géopolitique du foncier se cristallise dans la question de l'ingénierie révélant ainsi les conditions de la démocratisation ou de la confiscation de la gestion foncière ; cette hypothèse conditionne l'analyse développée ci-dessous. Les résultats⁸ prennent place dans le cadre d'un programme de recherche PSDR 3 financé par la région Rhône-Alpes. Le choix des terrains en dépend avec une volonté d'orienter notre investigation vers des intercommunalités de montagne, là où la culture communautaire peine à s'imposer et où, cependant, les questions foncières sont exhumées. Les résultats obtenus s'appuient sur 35 entretiens semi-directifs menés dans les trois territoires étudiés : les communautés de communes de la vallée de Chamonix Mont-Blanc, du Pays du Grésivaudan et du Massif du Vercors. Le profil des personnes rencontrées et leur nombre varient d'un territoire à l'autre mais dépendent de l'objectif de « cartographie des acteurs du foncier » (voir tableau).

| | Chamonix | Grésivaudan | Parc naturel régional du Vercors | Total |
|--------------------|-----------------|--------------------|---|--------------|
| Élus | 2 | 4 | 4 | 10 |
| Experts | 1 | 1 | | 2 |
| Techniciens | 8 | 9 | 8 | 25 |
| Autres | | 1 | 1 | 2 |
| Total | 11 | 15 | 13 | 39 |

Cartographie des acteurs du foncier par territoire et par fonction

8. Démarche exploratoire à l'échelle de la région Rhône-Alpes, inscrite dans le cadre du programme de recherche PSDR 3 INGETERR sous la responsabilité de C. Janin. Elle ne vise ni la comparaison ni la représentativité. Les traitements des entretiens réalisés entre 2010 et 2013 ont été menés avec N'vivo, un logiciel Caqdas, (Computer assisted qualitative data analysis) qui permet une analyse de contenu par codage à visée théorique (démarche inductive).

Les entretiens permettent d'accéder aux représentations, pratiques et savoirs mobilisés par la pluralité d'acteurs participant au processus de recomposition territoriale de la gestion foncière⁹. Leur interprétation est couplée à l'étude des diagnostics territoriaux, des documents institutionnels tels que les textes de lois, les chartes, les statuts des personnes morales publiques.

La communauté de communes de la vallée de Chamonix Mont-Blanc

Assises sur le territoire du canton, en 2009, les communes de Chamonix Mont-Blanc, des Houches, de Servoz et de Vallorcine se sont constituées en une communauté de communes, regroupant aujourd'hui 13 758 habitants¹⁰. La création de cet EPCI fait suite au constat par les élus de l'inadéquation du périmètre du Syndicat mixte du Pays du Mont-Blanc (14 communes regroupées depuis 1978) à mettre en place une gestion coordonnée du territoire et à faire aboutir les démarches et réflexions engagées (schéma d'aménagement commercial, politique locale de l'habitat, Scot...). Ces raisons ont conduit les quatre communes de la haute vallée de l'Arve, déjà regroupées en un syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) depuis 1967, à se constituer en communauté de communes sur un territoire où la communauté d'intérêts était plus forte. Dans la continuité des travaux commencés par le Sivom, ayant fait émerger « une volonté de gestion commune des grandes problématiques de la vallée »¹¹, les communes ont délégué les compétences en matière de politique du logement et du cadre de vie pour mettre en cohérence une politique foncière en faveur du logement (social ou conventionné, saisonnier et foyers de jeunes travailleurs). Suite à la désignation des conseillers communautaires et à l'élection de l'exécutif de l'EPCI (11 vice-présidents), des commissions ont été créées (tourisme, solidarité, action sociale, logement et politique foncière, politique sportive, espaces naturels et relations transfrontalières, personnel intercommunal, moyens généraux, finances, formation et emploi jeunes, culture, action économique et communication). Il est probable que cette démarche participe de la légitimation d'un périmètre intercommunal restreint, dont la pertinence pourrait être questionnée notamment en regard des problématiques partagées avec les communes du fond de vallée. Station touristique bénéficiant d'une attractivité internationale alimentant la hausse des prix, Chamonix semble aujourd'hui jouer un rôle équivalent à celui de grandes métropoles : elle devient l'épicentre

9. La grille d'entretien est la suivante : « nous travaillons sur l'ingénierie foncière : si elle existe qu'est-elle en termes de compétences, savoirs, ressources juridiques ? Trois axes : présentation du parcours professionnel / Travailler sur la gestion foncière signifie quoi pour vous ? / Les territoires ont-ils la compétence de leur compétence ? ».

10. Voir le site de la Direction générale des collectivités locales (><https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-rs-simple.php?siren=200023372&com=217400563>>).

11. Voir le site de la Communauté de communes (<www.cc-valleede-chamonixmontblanc.fr>).

d'une dynamique de redistribution de la population à travers laquelle les communes de sa périphérie se spécialisent dans l'accueil des moins fortunés [Duvillard *et al.* 2010].

Si une démarche de politique foncière est mentionnée comme l'un des chantiers de l'intercommunalité avec l'installation d'une commission « Politique foncière et logement »¹², elle tarde pourtant à se manifester concrètement. Face à l'hétérogénéité des situations communales en matière de ressources pour intervenir sur le foncier, à la pression qui s'exerce tant sur les ménages que sur la puissance publique ou encore aux injonctions à un développement durable, se pose la question des stratégies et des moyens déployés par ces acteurs pour gérer la ressource foncière, autrement dit de l'ingénierie mobilisée.

La Communauté de communes du Pays du Grésivaudan

Située au cœur du sillon alpin sur un axe autoroutier et ferroviaire important, la vallée du Grésivaudan s'étend de part et d'autre des rives de l'Isère, depuis la périphérie grenobloise au sud jusqu'aux portes de la Savoie au nord. Le Grésivaudan est, selon l'Insee, un territoire à dominante urbaine et périurbaine avec 80 % de sa population (soit 38 communes sur 49) intégrant l'aire urbaine grenobloise. Depuis le 1^{er} janvier 2009, cinq communautés de communes et onze communes dites isolées ont fusionné pour se rassembler en une seule structure administrative : la Communauté de communes du Pays du Grésivaudan, dont le périmètre reprend celui du Pays du Grésivaudan, alors porteur du contrat de développement de Rhône-Alpes (CDRA)¹³. Elle regroupe aujourd'hui 46 communes, en plaine et en montagne, et totalise désormais 103 890 habitants¹⁴. Après un premier positionnement au sein de la direction des affaires générales, le foncier a été accolé, au niveau de l'organigramme de la structure, au service économique, le technicien en charge de la politique foncière y étant rattaché. En la matière, c'est sur les zones d'activités économiques d'intérêt intercommunales que la communauté intervient aujourd'hui. Il s'agit d'une politique territoriale définie par la charte de développement. La question des outils à disposition de la communauté pour la mise en œuvre de sa stratégie semble avoir été centrale, dans la première démarche engagée par le pays. Le rôle de l'Établissement public foncier local du Dauphiné (EPFL) pose cependant une question prégnante, le positionnement par rapport à l'agglomération demeurant un enjeu de taille, notamment dans le cadre de l'élaboration du Scot de la région

12. Conseil communautaire de la communauté de communes du 28 janvier 2010.

13. Politique contractuelle de développement infra régional initiée par la Région Rhône-Alpes dès 1992 et reconduite depuis sous des dénominations variant au gré des majorités à l'assemblée régionale.

14. Voir le site de la communauté de communes (<<http://www.le-gresivaudan.fr/24-le-gresivaudan-en-images.htm>>).

urbaine. Fin 2009, un bureau d'études est mobilisé pour appuyer la communauté dans l'élaboration de sa stratégie foncière. Des ateliers sont mis en place pour favoriser la concertation entre les différents acteurs du foncier sur la base d'une approche thématique, résultat de la classification de projets recensés. Leur travail est validé le 13 juillet 2010 par le bureau communautaire en précisant que :

Tout projet retenu devra être compatible avec le Scot et le PLH [programme local de l'habitat] du Grésivaudan, être fiable financièrement, être mentionné dans le document d'urbanisme de la commune, faire l'objet d'un calendrier prévisionnel de réalisation au niveau de la commune.

La Communauté de communes du massif du Vercors (CCMV), pilote du parc

La CCMV, créée en 2000, se compose de six communes (Villard-de-Lans, Autrans-Méaudre, Lans-en-Vercors, Corrençon-en-Vercors, Engins et Saint-Nizier-du-Moucherotte) et compte 12 302 habitants¹⁵. Suite à la loi NOTRe, sa fusion avec deux autres EPCI (Communauté de communes du Vercors et Communauté de communes du Pays du Royans) est en cours d'étude. La CCMV est directement sous l'influence de l'agglomération grenobloise accessible en moins de 30 minutes par les deux départementales (D531 et D106) qui la desservent. Cette proximité est d'autant plus marquée sur les communes situées en entrée de Parc (Engin, Lans-en-Vercors et Saint-Nizier-du-Moucherotte). La structure même de la population a radicalement changé durant les deux dernières décennies. Deux facteurs assez nets vont émerger sur ce territoire : une augmentation de la représentation des catégories socio-professionnelles supérieures et un vieillissement de la population (leur cumul représente 29,5 % des ménages sur le canton de Villard-de-Lans, source Insee). Le parc naturel régional du Vercors (PNRV) a renouvelé sa charte en définissant ses actions prioritaires pour la période 2008-2020 ; la question foncière est un enjeu central des équilibres territoriaux définis par cet espace. L'objectif étant de maîtriser l'urbanisation en posant une réflexion globale sur le territoire, le PNRV essaye d'assurer une meilleure allocation de l'espace, par la mise en œuvre, notamment, d'une « charte de développement » à l'échelle intercommunale, réalisée à la suite de diagnostics territoriaux (agricole, environnementaux, économique, forestier...). Un premier travail issu de la charte de développement inscrit ce parc et cette communauté de communes dans une démarche d'actions foncières concrètes.

15. Voir le site de la Direction générale des collectivités locales (<<https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-rs-simple.php?siren=243801024&com=213801533>>).

Construire une capacité à agir

La capacité à agir au sein du « millefeuille territorial » s'exprime dans la construction d'équilibres subtils qui relèvent d'une logique de médiation permettant de faire l'intercommunalité sans trop défaire la commune [Barthe et Lagarde 2007]. Celle-ci résulte d'interactions et de traductions des enjeux d'aménagement dans des outils et des organisations formelles ou informelles (services, commissions techniques, réunions, ateliers thématiques, postes de cadres intégrateurs). Ce travail se cristallise ensuite dans des instruments d'action publique (diagnostics territoriaux, Scot, PLUI, chartes) soumis à des règles de compatibilité¹⁶. Cette recherche de cohérence donne lieu à la confrontation des représentations, des intérêts et des institutions locales. La structuration spécifique des acteurs, des échelles territoriales et des dispositifs techniques débouche sur une capacité à agir relative à chaque contexte.

L'instrumentation de la gestion foncière

Les trois territoires étudiés partagent la même instrumentation de la gestion foncière, laquelle s'entend comme un processus d'approbation publique d'une décision où la dimension participative et consultative permet l'administration de la ressource sol. Elle s'accompagne – ou pas – de la mise en place d'outils au service d'une politique foncière, lorsque celle-ci est explicite.

De l'EPFL à la commission intercommunale du logement en passant par le système d'information géographique (SIG) ou l'observatoire du foncier, la gestion foncière offre un large éventail. Chacun de ces instruments d'action publique a ses caractéristiques propres contraignantes ou souples. Mais ils sont aussi une scène d'action publique que chaque acteur central ou périphérique utilise pour peser relativement dans la définition de la stratégie foncière, notamment pour décadénasser le verrou communal. Compte tenu de leur statut d'EPCI, les EPFL, dotés de moyens financiers et techniques conséquents, sont des instruments puissants de la gestion foncière. Couvrant un large maillage territorial, ils sont incontournables pour les acteurs institutionnels. Les services de l'État, la région, le département poussent les intercommunalités à les intégrer.

Donc l'État de ce côté-là, la région qui pousse, pousse, pousse... à intégrer des EPFL et y'a clairement une pression, une pression des élus régionaux à ce niveau-là, sur notre territoire, et puis y'a une pression montante et croissante du conseil général qui se fait également à ce niveau-là, qui aujourd'hui, n'a pas... n'a pas de politique foncière... n'a plus vraiment de politique foncière depuis un petit moment.
(Grésivaudan, technicien de la communauté de communes)

¹⁶. Le PLU doit être compatible avec le Scot et le schéma de secteur (L111-I-1), le PDU et le PLH (L123-I). Scot et PLU doivent être compatibles avec les projets d'intérêt généraux.

Ces acteurs périphériques participent alors à la création d'une scène centrale de la gestion foncière qui leur permet au moins de ne pas être écartés des enjeux de planification. Les services du conseil général – désormais conseil départemental – et régional, de la direction départementale des territoires et la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) créent également des ateliers thématiques au niveau intercommunal pour présenter leurs travaux et leurs compétences.

Avec cette structure qui est informelle en fait, on n'a pas un bureau etc., mais on peut l'animer, qu'elle devienne un lieu où justement les acteurs débattent de leurs stratégies concernant le foncier. Alors ça, on a vu ça, il n'y a pas longtemps avec, alors nous, on était en première ligne et puis le CG aussi. (Technicien, direction départementale des territoires de Haute-Savoie, Pays du Mont-Blanc)

Regarde les comportements des différents acteurs, maintenant, comment on passe à des préconisations précises sur tel ou tel territoire. Le but du jeu c'était de passer de l'analyse à l'action. Enfin, dans tous les cas, à la mise en place d'une stratégie foncière. Donc on était très content de présenter ce travail aux interco en leur disant : « nous, DDE et CG, on a un petit peu d'expertise en interne, on a des gens qui sont intéressés par le sujet, on peut mettre du temps de travail à votre disposition, donnez-nous une commande politique et on va venir vous apporter un certain nombre d'éléments ». (Technicien, conseil général de Haute-Savoie, Pays du Mont-Blanc)

Cependant, la multiplication des scènes de négociation et des tours de table à rallonge constitue une opération de filtrage des acteurs. Invité pour leurs compétences institutionnelles, chacun d'eux légitime sa présence en fonction de l'enjeu de la réunion.

En tant que conseiller général, on l'invite assez souvent. Sur les réunions Scot on l'invite, sur le foncier on l'invite, selon les thématiques, il est invité assez régulièrement. Alors après il vient, il vient pas. [...] Je sais que sur le logement, elle l'invite aussi. Voilà, parce que c'est des thématiques qu'il prend aussi en charge au niveau du conseil général. (Élu de la communauté de communes, Grésivaudan)

Le conseil régional non plus... Ce qui était assez intéressant, c'est qu'au début dans les ateliers, il y a les bailleurs qui étaient venus. Et il y a un bailleur qui était venu en disant exactement, lui, les enjeux qu'il avait pour son intervention sur le territoire. (Membre d'un bureau d'études, Grésivaudan)

Par ailleurs, le fait que ce ne soit pas toujours la même personne qui intervienne pour une même institution compromet le suivi des dossiers.

On n'avait jamais le même interlocuteur, il changeait. [...] Il avait un discours différent sur notre façon de travailler ensemble, c'était soit très administratif, demandes de subventions, soit plus... [...]. On l'a régulièrement invité à toutes nos réunions, il venait très, très rarement. (Technicien de la communauté de communes, Grésivaudan)

La boîte noire foncière

On constate que la capacité à agir mêle des enjeux politiques et fonctionnels qui se traduisent dans l'instrumentation. Par exemple, pour la région qui veut densifier l'habitat autour des gares TER, un EPFL élargi est l'instrument lui permettant d'être entendue par les villes desservies. Elle peut, en outre, négocier avec la métropole et les communes intermédiaires sans se perdre dans la «comitologie locale», ses moyens humains et techniques ne pouvant répondre à cette dispersion. Pour les autres acteurs, les scènes de négociation comme les commissions, les ateliers thématiques ou les réunions publiques permettent de pratiquer un entrisme foncier à des échelles plus fines. Mais, c'est au niveau du bureau politique intercommunal, boîte noire de la décision que se maintient la souveraineté communale. Il suffit à ce bureau, constitué des maires de l'EPCI, de refuser une subvention d'étude pour écarter facilement l'expertise d'un acteur périphérique qui pourrait présenter la question foncière sous un autre jour.

La logique du flou en action

Desserrer l'étau communal de la gestion des sols est un enjeu central de la question territoriale. D'un territoire à l'autre, cet enjeu donne lieu à des compromis politiques et institutionnels qui orientent cette action publique multiscalaire. Dans la vallée de Chamonix, le passage d'un Sivom à une communauté de communes n'est pas neutre. L'EPCI se saisissant de la question foncière se dote d'une commission «logement et politique foncière». La création de cette organisation est un acte de changement institutionnel qui s'appuie sur l'expérience de Chamonix, ville centre, moteur économique du regroupement, pour étendre son savoir-faire à l'échelon intercommunal.

La première décision prise par la commission aménagement a été d'actualiser un diagnostic habitat effectué en 2003 sur Chamonix par un bureau d'études [...] et de l'élargir à l'échelle des quatre communes pour avoir des éléments de diagnostic. (Technicien, Pays du Mont-Blanc)

La division politique souple de la gestion foncière à Chamonix

Cette commission est une façon pour les communes de maîtriser le transfert de compétence à l'échelon intercommunal. Il s'agit de réduire la tension entre les édiles municipaux favorables à l'intercommunalité de gestion et les tenants d'une démarche plus intégrée, partisans d'une intercommunalité de projet. Produire une politique foncière intercommunale supposerait de sortir de la dépendance du sentier [North 1990] qui spécialise les territoires selon les revenus de leurs usagers¹⁷. Construire une solidarité territoriale qui assurerait, d'une part, la mixité fonctionnelle des espaces et, d'autre part, une redistribution des usages résidentiels (touristique, secondaire, principal, saisonnier) est un acte politique majeur dans ce territoire hiérarchisé fortement centré sur l'activité touristique. L'inscription dans l'agenda de la redistribution des usages du foncier résidentiel touchant directement la maîtrise communale des sols serait vouée à l'échec. Il faut donc en passer par la logique du flou ; l'ambiguïté étant nécessaire à la logique d'agrégation de la pluralité des représentations et des intérêts [Leca 1996]. Des réunions au sein de la commission sont prévues. Elles préparent une division souple du travail qui n'entache pas la souveraineté communale foncière. Le niveau intercommunal cadre les échanges d'informations, il ne lie pas les décisions.

Dans une première réunion, on a aussi décidé qu'on s'intéresserait de manière intercommunale aux éventuelles acquisitions foncières, même si l'acquisition sur le territoire revient à la commune. [...] La pertinence de l'acquisition serait dans certains cas vus par l'intercommunalité. [...] C'est une question qui s'est posée et on en est au stade de savoir exactement qu'est-ce qui revient à qui, mais ça devrait [...] se résoudre sans difficultés. En revanche, les acquisitions foncières restent bien le domaine de chacune des communes [...]. (Élu, Pays du Mont-Blanc)

Cette division du travail foncier établie, la commission fonctionne sur un consensus, basé sur le recensement des actions sectorielles passées communes au périmètre de l'intercommunalité. Les constructions d'équipements sportifs, culturels, de logements ou la protection contre les avalanches sont des projets, qui ont donné lieu à des apprentissages collectifs entre élus et techniciens municipaux.

[Pour] les équipements culturels de la vallée, une école de musique des choses comme ça, maintenant les quatre communes réfléchissent ensemble. [...] La commission culture, elle travaille, elle est dessus déjà là. [...] C'est sectoriel parce que sur le culturel, sur le sportif, ça

17. « De manière très générale, le concept de dépendance du sentier correspond à une situation où les avancées passées dans une direction donnée induisent des mouvements ultérieurs dans la même direction » [Erhel et Palier s. d. : 8].

fonctionne, pour certains évènements. Après y en a d'autres où y a moins de choses pis c'est tout [...]. (Élu, Pays du Mont-Blanc)

C'est l'activité touristique, la problématique du logement, l'habitat, les mouvements pendulaires (habitat-travail), c'est une sorte de culture qui existe et qui imprègne ce territoire, puis l'habitude de travailler ensemble sur des projets concrets. Paravalanches, plans de déplacements urbains, projets de moindre ampleur, réduits parfois, mais qui ont pu cimenter cette interco [immunalité], cette collaboration entre les communes. Enjeux un peu flous, mais qui fait que les élus ont appris à se connaître et ont appris à travailler ensemble et ont souhaité consolider ça dans une co de co [communauté de communes]. (Technicien, Pays du Mont-Blanc)

S'organiser face au pouvoir métropolitain dans le Grésivaudan

Dans la communauté de communes du Grésivaudan, le périmètre de l'EPCI est identique à celui du Pays du même nom. L'intérêt est de déterminer une stratégie foncière commune aux deux institutions qui leur permette de négocier avec la métropole grenobloise dotée d'un établissement public foncier (EPLF). Autrement dit, le recensement des projets fonciers au sein de leur périmètre suivi de la mise en place d'ateliers de concertation pluralistes procède de la création d'une capacité politique intercommunale à agir tant au niveau communal que métropolitain. Ces ateliers font ressortir les enjeux partagés, des propositions de critères d'intervention, mais également d'actions et d'outils au service de la gestion foncière. L'objectif est de les rendre compatibles avec les Scot et les programmes locaux de l'habitat (PLH, art. L 302 du code de la construction et de l'habitat). Cette capacité stratégique se décline en objectifs opérationnels. La définition d'un calendrier prévisionnel de réalisation au niveau communal, validé par le bureau communautaire, constitue une étape institutionnelle clé. Elle offre, en outre, une visibilité à cette politique, qui est une ressource dans le jeu incertain avec la métropole. Comme dans la communauté de communes de Chamonix-vallée du Mont-Blanc, on retrouve ici la logique du flou. Elle consiste à gagner du temps en multipliant les études préalables, en réunissant les ateliers, les commissions du Pays et de l'EPCI et certains services municipaux.

Je crois que y'a des choses qui émergent... Petit à petit... Ce que je crois, c'est qu'on a lancé beaucoup d'études en 2009, c'était aussi un moyen de se dire: «pendant qu'on fait ça, on fait pas autre chose. Faut qu'on se donne du temps, ça permet un peu de voir venir et puis de réfléchir un peu à ce qu'on peut vraiment faire». (Technicien urbaniste, Grésivaudan)

L'enjeu initial était de définir la ligne de démarcation entre l'intercommunautaire et le communal au sein du périmètre du Grésivaudan. Lors des débats qui se déroulent au sein des différentes enceintes, les participants cherchent à objectiver la répartition des compétences sur la base de critères définis en commun.

Ensuite, on est entré dans l'étape d'identification des critères qui a pris pas mal de temps parce qu'on commence à toucher à un truc un peu plus sensible, parce que les critères, ça va être ce qui va faire sélection et ce qui est, quelque part, un peu du domaine de la contrainte aussi. [...] Ça fait bien cinq mois, six mois, qu'on travaille parce qu'attendez, on les a faits en décembre... Les critères, ça fait six mois qu'on parle des critères. [...] Nous, on a proposé ces critères au regard des enjeux qui étaient dégagés en ateliers, de leur charte de développement durable et des expériences qu'on peut avoir sur d'autres territoires. [...] On a commencé à en parler en atelier, ça a été après travaillé en comité technique [puis] envoyé je pense [...] aux membres des commissions de l'interco. Cela a été présenté en bureau restreint avec le maire, avec le président de l'interco qui a dit que c'était très intéressant etc., mais que c'était pas le lieu pour présenter ça. Donc ça a été présenté ensuite en commission Scot, qui a eu lieu y a pas très longtemps, et qui a validé quelques critères. On en avait proposé beaucoup et y en avait quand même pas mal. Ils en ont enlevé pas mal, donc aujourd'hui, moi je fais la lecture des projets qui ont été identifiés par les communes au regard des critères qu'on a validés pour avoir ça avec M. L. pour faire quelques réajustements après. (Membre d'un bureau d'études, Grésivaudan)

Un second enjeu sous-jacent se loge dans le positionnement de la communauté de communes du Grésivaudan face à la métropole grenobloise. C'est à l'aune de son éventuelle intégration au Scot de la région urbaine grenobloise¹⁸ que doivent s'apprécier les attermoissements dans les négociations. S'opère alors un glissement vers une maille intercommunautaire plus large qui, sans résoudre les questions de répartition interne au Grésivaudan, donne de la souplesse puisque le Scot de la métropole grenobloise devient la nouvelle échelle d'appréhension des questions d'aménagement. Glissement discret, hors du débat communautaire, qui établit une subtile distinction entre la scène communautaire et le Scot. Celui-ci joue le rôle du tiers intermédiaire dans la négociation entre l'échelon communal et intercommunal au sein du Grésivaudan. Paré de toutes les vertus ou de tous les vices selon les opportunités du moment, le Scot fait entrer dans la danse de nouveaux acteurs comme l'EPLF et l'agence d'urbanisme, incontournables en matière d'expertise foncière.

18. Le Grésivaudan est un des sept secteurs appartenant au schéma de cohérence territoriale de la région urbaine Grenobloise qui rassemble 273 communes.

J'ai d'un côté une certaine forme d'espoir, mais d'un autre côté un peu d'inquiétude, en me demandant si effectivement la réelle volonté derrière, c'est bien de définir une stratégie foncière et donc une stratégie globale des politiques de la communauté de communes ou si c'est simplement pour faire un peu bonne figure et contrebalancer l'horrible et l'affreuse métro[pole] que l'on a pour malheur comme voisine. [...] Fin de l'intervention en tout cas de la CC [communauté de communes] sur tous ces sites. Le budget que ça représente, le bureau d'études va étudier en fonction de je sais pas, des finances en fait, de la CCPG [communauté de communes du Pays du Grésivaudan] et si le mieux est de créer un service foncier interne, auquel cas combien ça coûterait à la CCPG etc., ou de mettre ça au regard de ce que coûterait l'adhésion à l'EPF sachant que c'est parfois un peu oublié. (Membre d'un bureau d'études, Grésivaudan)

Dans ce jeu d'échelles, la communauté de communes, pour conserver sa capacité à agir, doit-elle structurer les compétences éparses existantes en son sein ou doit-elle se livrer aux services experts liés à la métropole? L'ombre de la supracommunalité foncière rôdant comme une menace, au-delà de la question non négligeable du coût d'un service interne ou de sa soustraction, l'ingénierie foncière devient un enjeu d'indépendance de la politique foncière intercommunale.

Avec la cotisation de l'AURG [Agence d'urbanisme de la région grenobloise], on pourrait payer deux, trois personnes. Parallèlement, y'a des communautés qui sont regroupées, recréées. Enfin, maintenant, on arrive sur tout le territoire, quasiment sous forme de communauté. Voilà, qu'est-ce qu'on fait? Est-ce qu'on continue à donner ces compétences à ces associations-là? De façon à ce que y'ait pas d'ambiguïté et qu'on n'ait pas l'impression de subventionner des instances qui nous serviraient à rien. [...] Si c'était que... un urbaniste, on se le paye, on en parle plus, mais y'a pas que ça. Y'a tout ce qui est données, des chiffres etc., on le voit bien là dans le Scot, y'a des données, des cartographies, des mixages. (Élu, Grésivaudan)

Institutionnaliser la compétence foncière à l'échelle du parc

Au sein du parc naturel régional du Vercors, la dernière révision de la charte éclaire d'un jour nouveau la question foncière. L'axe 3 affiche son ambition, celle de contenir la pression urbaine¹⁹. L'objectif opérationnel 3.2

19. «La pression urbaine et ses effets sur la gestion de l'espace et du foncier sont l'une des préoccupations majeures de certaines communes du parc. Cette problématique qui s'amplifiera dans les prochaines années doit être gérée à l'échelle communale et intercommunale

de la charte précise que le parc, équipé d'un SIG, collecte et diffuse l'information pour créer un observatoire du foncier en partenariat avec les communautés de communes, les services de l'État, la Safer et les chambres d'agriculture. Dans ce territoire, délimité en 1970²⁰, les savoirs institutionnels représentent un socle solide sur lequel l'ingénierie de développement s'est structurée [Janin *et al.* 2011]. En revanche, l'ingénierie d'aménagement, embryonnaire, s'est constituée dans le travail préparatoire de la révision de la charte. Des diagnostics portant sur les questions agricoles, environnementales, économiques et forestières ont mobilisé une pluralité d'acteurs aux compétences diverses, à différentes échelles, facilitant d'autant la validation institutionnelle de la charte révisée.

Nous avons un bureau d'études avec des urbanistes et des paysagistes qui nous ont accompagnés dans cette démarche. Et puis, on a créé des commissions de travail au sein de ce projet pour associer un maximum de gens du territoire. Quand on parlait de tourisme, et bien, on invitait autour de la table toutes les parties prenantes du tourisme. C'est-à-dire, les offices du tourisme, l'Agence départementale du tourisme Vercors, la centrale hôtelière... Quand on parlait d'agriculture, c'étaient les agriculteurs qui nous rejoignaient. (Élu, Vercors)

C'est désormais à l'échelle du parc que s'affichent les orientations stratégiques foncières traduites de manière opérationnelle au niveau intercommunal et communal.

La charte du parc était en renouvellement, on a pu s'intégrer dedans, prendre en compte toutes les préconisations du parc du Vercors, de façon à ce que notre charte par le biais de [celle] du parc soit opposable. Et notre souhait à la communauté de communes était : «voilà, on va travailler, donner des objectifs aux communes, et après, les communes adapteront leur PLU avec notre charte de développement». Ça a été un travail très lourd de la communauté de communes. Et cette charte de développement, nous l'avons décidée d'un commun accord avec le préfet puisque vous savez qu'il faut intégrer obligatoirement un Scot. (Élu, Vercors)

D'un territoire à l'autre, la capacité à agir peut être observée dans des scènes ou des instruments formels. Cependant, hors de ces cadres, des négociations opaques se déroulent.

en relation avec les agglomérations voisines. Le Parc incitera et soutiendra les collectivités locales dans la mise en place d'outils permettant de contenir la pression urbaine et de préserver les espaces à vocation agricole et forestière. Il veillera à la cohérence des documents d'urbanisme et de planification avec les orientations et les objectifs de la charte».

20. Le Décret n° 70-949 du 16 octobre 1970 institue le parc naturel régional du Vercors.

Bon il y a la logique des pots-de-vin, surtout pour ce qui était industriel ou commercial, des cadeaux énormes ont été faits par les collectivités. « Je vous vends le terrain à un prix très bas, puis je vous offre l'eau, je vous offre l'assainissement ». C'est la collectivité qui payait et les élus pensaient pouvoir se rattraper, etc. Ça a marché dans certains cas, dans d'autres, ça n'a pas marché. Tout le monde voulait faire la même chose donc concurrence entre les zones. (Technicien du Conseil général du département de l'Isère, Vercors)

C'est-à-dire que forcément le promoteur allait faire 40 apparts, ça allait amener une gêne, ça allait amener ceci... J'ai eu des exemples de voisins qui allaient voir le promoteur en disant : « ben attendez, ce que vous faites, ça nous plaît pas, on voudrait qu'il y ait ça, qu'il y ait ça, qu'il y ait ça et si vous le faites pas, ben, parlons procédures hein ». Donc le promoteur veut pas perdre de temps et pis voilà, ça se solde par un arrangement. (Membre de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Haute-Savoie, Pays du Mont-Blanc)

Dans ces conditions, le rôle de l'ingénierie est essentiel. Elle peut participer à la publicisation des questions foncières, à leur démocratisation en contribuant à égaliser les positions sociales par l'information et la cognition distribuées²¹ [Conein 2004].

Ingénierie foncière et réflexivité territoriale

La gestion foncière, comme de nombreux secteurs de l'action publique pilotés à différentes échelles et cadrés par une multiplicité de règles juridiques, subit les affres d'une technicité et d'une complexité croissantes, génératrices d'incertitudes. Contrôler les zones d'incertitude dans les relations multiscalaires sans hiérarchie institutionnelle clairement établie est un enjeu de pouvoir que l'on retrouve dans la définition de l'ingénierie foncière, de ses finalités et de sa forme organisationnelle [Piveteau 2010 ; Janin *op. cit.*]. L'ingénierie foncière par son instrumentation, la production de connaissances quantitatives et qualitatives [Alphandéry *et al.* 2012], la mobilisation de compétences plurielles peut créer des modalités délibérément contradictoires de production de la politique foncière. Les conflits d'interprétation obligent alors à trouver des compromis entre les représentations et les intérêts divergents.

21. Il s'agit de prendre en compte le rôle des outils numériques dans la diffusion de l'information et des coopérations qui en découlent.

Quelles sont vos missions ?

C'est-à-dire d'être capable de définir quels sont les besoins pour les acteurs d'un territoire. Et à partir du moment où on est capable de bien identifier les besoins, alors peut-être qu'il y a des gens qui savent le faire, des acteurs, d'autres qu'il faudrait peut-être amener à définir leurs besoins, et à partir de là oui, on enclenche le fonctionnement des observatoires, qui ne sont ni plus ni moins que des bases de données, que des discussions entre acteurs, des propositions, des engueulades, des discussions... Mais bon... normal. (Technicien de la direction départementale des territoires, Haute-Savoie, Pays du Mont-Blanc)

Ces conflits d'interprétation apparaissent dans les trois territoires sous des formes différentes. La distinction entre le foncier économique à caractère intercommunal et communal (Grésivaudan), le juste équilibre dans la répartition du logement social aux différentes échelles (Chamonix) et la répartition de la réduction des surfaces constructibles entre communes dans un schéma de cohérence territoriale (PNR) sont autant de lignes de fractures à dépasser.

Constitution d'un acteur réseau foncier

C'est ainsi que se constitue un réseau d'objets, d'institutions et d'individus au service d'une stratégie dont les soubassements ont été débattus et publicisés. Cette modalité de fonctionnement de l'ingénierie ne garantit pas l'égalisation des positions sociales, ne freine pas le partage politique territorial entre notables, n'efface pas l'opposition entre la rationalité unificatrice de la supracommunalité et la rationalité coopérative de l'intercommunalité. Mais, quand le débat se publicise, le monopole du savoir et de la décision détenue par un groupe social perd en légitimité. C'est une forme de réflexivité territoriale difficile à organiser qui émerge [Mélé 2009]. Elle se traduit, dans les faits, par des groupes de travail composites, des relations interpersonnelles qui, en créant de la porosité entre services et routines professionnelles, favorisent les changements institutionnels.

Quels partenariats développez-vous lorsque vous travaillez sur le foncier ?

Alors moi, pour tout vous dire, j'ai fait un stage à l'EPF [l'établissement public foncier] dans le cadre de ma formation d'attaché. [...] Ce qui m'a permis d'approcher de près les élus, d'argumenter auprès d'eux si un jour ils s'interrogeaient sur l'opportunité de [rire] de faire partie des communes adhérentes à l'EPF et de montrer les avantages que cela pouvait présenter. Mais c'est vrai que jusqu'à présent, non il y a pas vraiment eu de souhait de la part du maire ou des autres élus d'en faire partie. Alors pourquoi ? [...] Enfin, il n'y a pas de réponse officielle

et formelle qui a été apportée, mais je pense que, pour l'instant, on en éprouve pas le besoin, voilà. On arrive à réaliser nos propres projets par nos propres moyens. Et donc, peut-être que si un dossier se présente, un peu particulier, et qu'on voit l'avantage d'aller à l'EPF, peut-être ça se fera. [...]. Là ça fait un petit moment que j'ai plus de contact, mais je reçois leur publication, et puis on avait des échanges professionnels intéressants, on se posait des questions... et on essayait d'avoir les réponses [rire], voir si la personne de l'EPF avait connu déjà ce genre de problèmes. Mais voilà, ça crée un réseau qui est toujours intéressant d'élargir et d'entretenir. (Technicien, Pays du Mont-Blanc)

L'ingénierie foncière au-delà de la technique

Les échanges d'expérience redistribuent les savoirs d'action publique, en créent de nouveaux, notamment en élargissant les questions foncières au-delà de leurs dimensions techniques et juridiques. Ces questions deviennent alors intelligibles aux usagers du territoire.

L'ingénierie n'est pas seulement une science dure ou un code mais c'est aussi de la conviction, de la négociation, du temps passé... Mais c'est tous les métiers de la fonction publique territoriale. Enfin pour beaucoup. Ça n'a pas de spécificité. [...] Beaucoup de négociations. On est face à des citoyens qui demandent à comprendre ce que sont les projets publics et les modalités de mise en œuvre envisagées. C'est de la médiation parfois. Mais, fort heureusement, c'est tout ça à la fois dans la mesure où s'il ne devait s'agir que de l'application de procédures, on s'enquiquinerait. Si on renvoie le terme ingénierie à une technique qui couvre tous les champs d'activité, ce n'est pas seulement ça. C'est expliquer les conditions dans lesquelles tel ou tel projet va être mis en œuvre, le pourquoi des choses, c'est un travail de relation qui doit être mis en œuvre. Au-delà de la technique dure dont on dispose, dont on est porteur. (Technicien, Pays du Mont-Blanc technicien)

Cette facette du « métier », hors compétences techniques, est de fait au cœur de la démarche d'un parc naturel régional (Vercors) au moment du renouvellement de sa charte. On la retrouve également dès lors qu'une intercommunalité décide de s'attaquer au difficile exercice de définition d'une politique foncière (Grésivaudan). L'ingénierie, plastique dans ses formes et dans ses relations, s'adapte aux types de problèmes rencontrés [Landel 2007]. Par exemple, les services de l'État, incontournables avant la décentralisation, qui dans le cadre de la régulation croisée [Crozier et Thoenig 1975] permettaient de faire entrer les logiques locales dans les cadres définis par les services centraux, sont aujourd'hui, tantôt convoqués, tantôt rejetés selon l'opportunité technique ou politique de recourir à leurs compétences.

Je pense qu'il y a une grande méfiance de la part des acteurs du territoire vis-à-vis des services de l'État. Ils n'ont pas tort. C'est-à-dire qu'on a beaucoup fonctionné par le passé comme des gens qui venaient imposer: «c'est comme ça qu'il faut faire». Le règlement: «Tu as droit de faire ça, mais là non, là attention le préfet il va te... C'est le tribunal, etc.» On est trop venu sur les territoires avec cette casquette du réglementaire. Et donc de la répression. Et c'est vrai qu'à un moment donné, on a beaucoup aidé les élus pendant la grande phase de construction de l'après-guerre, on a apporté de l'argent, il n'y avait pas de contraintes, etc. Ici, quand il y a eu le boom des stations de ski, après les années 60, entre les années 1960 et 1980, l'État nous a apporté les solutions. [...] Alors, il est clair que sur tout ce qui est révision des documents d'urbanisme s'est complexifiée. Ils doivent être cohérents avec un territoire et tout un tas de choses, y a effectivement une reprise en main si vous voulez des services de l'État sur l'aspect juridique. Mais, le maire qui reçoit si vous voulez une notification d'un notaire pour un bien qui se vend en zone urbaine, auprès de qui il s'adresse pour savoir s'il peut le préempter ou pas? Il va s'adresser auprès des services de la préfecture. Il peut s'adresser au service juridique de l'association des maires de France, il peut s'adresser à l'EPFL, il peut, pis des fois, il s'adresse au notaire. (Technicien, direction départementale des territoires de Haute-Savoie, Pays du Mont-Blanc)

Cet extrait d'entretien soulève un paradoxe partagé. En effet, les services de l'État accompagnent de manière lointaine ce qu'ils ont eux-mêmes initié et porté: la préservation du foncier agricole (PNR), la mixité sociale et l'accès au logement pour les actifs – même dans les zones dans lesquelles les prix et les loyers sont élevés (Chamonix) – ou encore la fin de l'extension des zones d'activité économique (Grésivaudan). Cette action collective produit des systèmes informels pragmatiques, des mécanismes de division et de coordination de savoirs et de savoir-faire qui définissent des problèmes territoriaux peu structurés, dont les traitements ne sont pas standardisés, parce qu'ils débordent les logiques sectorielles technocratiques. [Lapostolle 2011]

Mais derrière cette place qu'a le foncier dans l'organisation, se pose une question très structurelle et essentielle, et je pense [à laquelle] beaucoup de collectivités territoriales sont confrontées. C'est comment traiter cette question-là, qui est une question transversale, horizontale, quand les organisations, dans le temps, sont essentiellement des organisations verticales. On le voit là, il est ici le foncier [montre la position du foncier dans l'organigramme dans les pôles A et éco]. Mais comment, aujourd'hui, mettre en place la transversalité pour que justement on puisse rencontrer l'efficacité? [...] Le foncier on va

le retrouver dans les transports, dans le tourisme, dans le logement, dans l'agriculture. Donc voilà, la question aujourd'hui [est] comment mieux travailler de façon transversale sachant que culturellement parlant, on n'est pas trop préparé à cela. Il faut du temps pour ça. (Technicien de la communauté de communes du Pays de Grésivaudan)

La transversalité décrit cette difficulté à définir une méthode de travail et son contenu cognitif. Elle relève de l'expérimentation parce qu'elle renouvelle le système de références et les centralités dans un maillage qui s'élargit au nom de la simplification et de la rationalisation territoriale.

Avec quels acteurs êtes-vous amené à travailler lorsque vous abordez les questions foncières ?

Et en fait, [il faut] vraiment être attentif à tous les acteurs : élus, techniciens, professionnels, voir comment justement ça peut s'organiser au mieux, quelle est la meilleure méthodologie pour rassembler tout le monde, quels sont les enjeux, faire remonter, enfin avoir les instances de validation. Voilà, c'est tout ce travail de coordination [...]. Tout est à inventer. Et c'est justement ce travail sur le foncier qui devrait permettre de créer ces outils-là en fonction de la politique qui sera choisie par les élus. (Technicien, Communauté de communes du Grésivaudan)

Ces extraits d'entretien apportent un début de réponse à la question du changement d'échelle comme possibilité de changement de pratique. Si l'intercommunalité est l'horizon souhaitable, alors force est de constater combien les pratiques informelles de l'ingénierie ont ouvert la voie aux politiques, lesquels initient entre territoires des relations horizontales, par l'entremise des structures (EPL et communauté de communes) et entre pouvoirs (État et territoires). Ils échangent, réfléchissent parfois ensemble agissant comme une force d'anticipation aux changements (loi Alur antérieure à notre étude). Cependant, l'élargissement des mailles territoriales ne réduit pas la complexité inhérente aux interdépendances d'échelles d'acteurs [Vanier 2002] et de secteurs dans la définition et le traitement des questions foncières. L'émergence de la planification supracommunale ouvre de belles perspectives au bricolage.

Conclusion

Dans la géopolitique du foncier, les recompositions et les jeux d'échelle à l'œuvre ouvrent des scènes de négociation pluralistes qui redistribuent les compétences stratégiques et opérationnelles. Les mailles de planification s'élargissent, le PLUi semble amorcer l'avènement d'une logique

supracommunale²². À défaut, il pourra donner «aux communes les moyens d'exercer réellement leurs compétences»²³, comme le précisait la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot. D'ailleurs, les débats parlementaires qui ont dépassé les clivages partisans relayaient la crainte des élus municipaux de ne plus peser sur le devenir de leur territoire d'élection. L'ordre politique local se recompose. L'autorité est redistribuée. En quelques années, le principe hiérarchique qui paraissait affaibli au profit d'une gouvernance de l'action publique, entre un nombre grandissant d'acteurs publics et privés, semble revigoré. Alors que la connaissance distribuée au sein de collectifs hybrides dans des espaces émergents renouvelle les compétences professionnelles et institutionnelles, l'émergence d'une ingénierie de l'interterritorialité [Vanier 2008] semble compromise en raison de la montée en puissance de la rationalité unificatrice de la supracommunalité. Toutefois, le rôle d'intermédiation joué par l'ingénierie reste essentiel dans la projection au sol d'un ordre social désirable. Sa définition et ses contours demeurent une question politique qui ne s'affranchit pas du mécanisme de différenciation/intégration territoriale nécessaire à la prise en compte de l'éparpillement de la demande sociale.

Sylvie Duvillard

géographe, maître de conférences,

Université de Grenoble, Pacte (UMR 5194), Grenoble

Dany Lapostolle

géographe, maître de conférences,

Université de Grenoble, Pacte (UMR 5194), Grenoble

22. Article 63 : «L'article 63 modifie les articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Désormais, les communautés d'agglomération et les communautés de communes seront de plein droit compétentes en matière de carte communale et en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu» (<<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1179.asp>>).

23. Lors des débats du 25 octobre 2013 au Sénat, la ministre précise : «L'immense majorité des 36 000 communes ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme. Elles dépendent du règlement national d'urbanisme... En théorie, bien sûr, les communes ont la compétence pour l'urbanisme. En pratique, elles n'ont pas les moyens de l'exercer. Certaines recourent à des cabinets qui leur vendent des PLU dessinés par copier-coller, totalement inapplicables. Cet article 63, tel que la commission l'a rédigé, donne aux communes les moyens d'exercer réellement leurs compétences ».

Bibliographie

- ALPHANDÉRY, Pierre, Agnès**
FORTIER et Anne SOURDRIL, 2012,
« Les données entre normalisation
et territoire : la construction
de la trame verte et bleue »,
Développement durable et territoires 2 (3)
([https://journals.openedition.org/
developpementdurable/9282](https://journals.openedition.org/developpementdurable/9282)).
- BARTHE, Laurence et Stéphanie**
LAGARDE, 2007, « La faible
densité à l'épreuve de l'ingénierie
du développement territorial »,
in collectif, *Habiter et vivre
dans les campagnes de faible
densité – Actes du 2^e colloque
franco-espagnol de géographie
rurale (Foix, 15 et 16 septembre 2004)*.
Clermont-Ferrand,
Presses Universitaires
Blaise-Pascal : 283-303.
- CONEIN, Bernard**, 2004, « Communautés
épistémiques
et réseaux cognitifs : coopération
et cognition distribuée »,
Revue d'économie politique 113 : 141-159.
- CROZIER, Michel et Jean-Claude**
THOENIG, 1975, « La régulation
des systèmes organisés complexes.
Le cas du système politico-
administratif local en France »,
Revue française de sociologie 1 : 3-32.
- DUVILLARD, Sylvie, Isabelle**
ANDRÉ-POYAUD et Antonin
LORIOUX, 2010, « Les mutations
foncières et immobilières
au pays du Mont-Blanc entre 2001
et 2008 », *Journal of alpine research/
Revue de géographie alpine* 98 (2)
([https://journals.openedition.org/
rga/1221#quotation](https://journals.openedition.org/rga/1221#quotation)).
- ERHEL, Christine et Bruno PALIER**,
s. d., *Europe sociale et Europe de
l'emploi : l'apport d'une perspective
institutionnaliste à l'explication
des trajectoires nationales*
([http://mse.univ-parisi.fr/pub/mse/
cahiers2003/R03030.pdf](http://mse.univ-parisi.fr/pub/mse/
cahiers2003/R03030.pdf)).
- JANIN, Claude et al. (dir.)**,
2011, *L'ingénierie,
signe d'intelligence territoriale* ? Paris,
Economica (« Anthropos »).
- LANDEL, Pierre-Antoine**, 2007,
« Entre politique publique
et action publique : l'ingénierie
territoriale », in A. Faure
et E. Négrier (dir.), *Les politiques
publiques à l'épreuve de l'action locale.
Critiques de la territorialisation*.
Paris, L'Harmattan (« Questions
contemporaines ») : 117-122.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick**
LE GALÈS (dir.), 2005, *Gouverner
par les instruments*. Paris, Presses
de Sciences Po (« Académique »).
- LAPOSTOLLE, Dany**, 2011,
« Les enjeux de la professionnalisation
des agents de développement.
L'ingénierie territoriale prise
en étau entre les conceptions
organique et mécaniste
du développement territorial »,
Géographie, économie, société 13 (4) :
339-362.
- LECA Jean**, 1996, « La "gouvernance"
de la France sous la Cinquième
République : une perspective
de sociologie comparative »,
in F. d'Arcy et L. Rouban (dir.),
*De la Cinquième République à l'Europe.
Hommage à Jean-Louis Quermonne*.
Paris, Presses de Sciences Po
(« Académique ») : 344-348.
- MÉLÉ, Patrice**, 2009,
« Identifier un régime de réflexivité
territoriale », in M. Vanier
(dir.) *Territoires, territorialité,
territorialisation.
Controverses et perspectives*.

Rennes, Pesses universitaires de
Rennes (« Espace et territoires »): 45-55.

NORTH, Douglass C., 1991,
*Institutions, Institutional
Change and Economic
Performance*. Cambridge,
Cambridge
University Press.

PIVETEAU, Vincent, 2009,
L'ingénierie territoriale :
pour un parti pris géographique.

Essai inédit, présenté
en vue de l'habilitation à diriger
des recherches en géographie.
Lyon, École normale
supérieure de Lyon.

VANIER, Martin, 2002,
« Recomposition territoriale :
la voie française »,
L'information géographique 66 (2) :
99-112. — 2008, *Le pouvoir des
territoires ; essai sur l'interterritorialité.*
Paris, Economica (« Anthropos »).

Résumé

La géopolitique du foncier: pouvoirs et échelles d'action

Les réformes successives de l'organisation territoriale se traduisent, dans la gestion foncière, par des jeux de pouvoir, qui érigent l'intercommunalité en scène de coordination sans hiérarchie institutionnelle nettement affirmée. Dans les territoires de notre étude (les communautés de communes de la vallée de Chamonix Mont-Blanc, du Pays du Grésivaudan et du Massif du Vercors), les entretiens menés auprès des acteurs, l'analyse des instruments d'action publique mobilisés mettent en lumière la question du changement d'échelle dans la gestion foncière. L'enjeu géopolitique du foncier se cristallise dans la constitution d'une ingénierie dédiée, hypothèse conduisant à distinguer le développement des capacités à agir au niveau intercommunal et la recomposition de l'action publique dans sa substance. Cette distinction permet de définir le rôle de l'ingénierie foncière qui accompagne le jeu incertain de recomposition du pouvoir local.

Mots clés: Grésivaudan, Pays du Mont-Blanc, Vercors, foncier, ingénierie territoriale, instruments d'action publique, intercommunalité, supracommunalité.

Abstract

The geopolitics of land: power and scales of action

When it comes to land management, successive reforms to territorial governance have resulted in power games that have placed intercommunal authorities in charge of coordination without any clearly defined institutional hierarchy. The interviews conducted with actors in the territories studied (the Communauté de communes [joint local authorities] of the Vallée de Chamonix Mont-Blanc, Pays du Grésivaudan and Massif du Vercors) and our analysis of the public policy tools they use highlight the change in scale that has occurred in land management. We argue that the geopolitical stakes of land have been elucidated with the constitution of dedicated engineering, which invites us to distinguish between the development of capacities to act at the inter-municipal level and a fundamental renewal of public policy. Such a distinction makes it possible to define the role of land engineering which accompanies the uncertain game of recomposing local power.

Keywords: Grésivaudan, Pays du Mont-Blanc, Vercors, landed, territorial engineering, intercommunal, supracommunity, public action tools.