Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

98-2 | 2010

La gestion foncière au cœur du devenir des territoires alpins

A la recherche de la ressource foncière territoriale sur les territoires de montagne

Catherine Herrera

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/1185>

DOI : 10.4000/rga.1185

ISSN : 1760-7426

Traduction(s) :

In search of the territorial land resource in mountain areas - URL : <https://journals.openedition.org/rga/1197> [en]

Éditeur :

Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Référence électronique

Catherine Herrera, « A la recherche de la ressource foncière territoriale sur les territoires de montagne », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 98-2 | 2010, mis en ligne le 10 septembre 2010, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1185> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.1185>

Ce document a été généré automatiquement le 8 décembre 2022.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

A la recherche de la ressource foncière territoriale sur les territoires de montagne

Catherine Herrera

- 1 La « gestion de l'espace » renvoie à l'ensemble des modalités mises en œuvre pour administrer au mieux les différents enjeux portés par les relations construites par l'homme avec son environnement¹. L'apparition de conflits, entre les différents usages de l'espace, laisse alors supposer une inadéquation entre les attentes de la société (définissant les usages) et la réalité foncière observable au niveau des collectivités locales. L'espace devient porteur d'enjeux cruciaux, qui se cristallisent sur son mode d'appropriation, faisant surgir la question foncière comme facteur de blocage dans les modalités de gestion de l'espace. Mais ces tensions sont également des indicateurs précieux de changement notable sur l'organisation et le mode de gouvernance du système local en place (Kirat, 2008). Elles peuvent ainsi mettre en lumière des dysfonctionnements sur les disponibilités foncières, perçus comme le résultat d'une offre trop limitée ou d'une demande trop importante. A cet égard, les travaux sur les processus de périurbanisation ont montré la progression de la diffusion spatiale de l'urbanisation au détriment des terres agricoles et naturelles notamment par la hausse de la pression foncière. Ils définissent également une distinction entre les espaces porteurs d'une attractivité forte (les montagnes, les littoraux, les grands axes de circulation, les grandes agglomérations,...) où la « consommation foncière » est tangible et les « autres espaces » où la question foncière n'est pas, ou pas encore, d'actualité (Cavailhès *et al.*, 2009). La disponibilité foncière et l'attractivité spatiale, causes ou résultantes des difficultés rencontrées dans la gestion de l'espace, se dévoilent alors comme des « nœuds gordiens » de la question foncière.
- 2 Notre intérêt se porte sur les espaces montagnards qui focalisent l'attention d'une part, parce qu'ils s'avèrent particulièrement attractifs en termes d'économie touristique, de nouvelles résidentialités, et d'autre part parce que leurs particularités physiques (fortes pentes, risques naturels importants) contraignent fortement les disponibilités foncières

agricoles et constructibles. Cette relecture de la montagne comme un « laboratoire » de la société (Gumuchian, 1994), focalise l'attention sur les préoccupations des acteurs publics, en charge d'une gestion foncière rendue complexe par les nouvelles attentes qu'elle soulève : plus d'équité résidentielle, favoriser le développement touristique, sauvegarder l'espace agricole, préserver les paysages et l'environnement... Posant ainsi la question des limites du système foncier local (Gueringer, 2009) à intervenir efficacement sur son espace lorsque ce dernier se retrouve au cœur d'enjeux qui dépassent souvent le cadre de la collectivité locale. Cette remise en cause de l'échelon communal cherche à révéler d'autres niveaux d'intervention plus adaptés aux nouvelles réalités foncières, mais elle se heurte toutefois à un écueil de taille : la compétence urbanistique est d'abord une prérogative communale.

- 3 Nous sommes donc face à un processus de territorialisation des politiques foncières, qui cherche à intégrer cette réalité, en la traduisant non pas comme un transfert de compétence d'un territoire à un autre, mais plutôt comme un jeu d'articulation des compétences entre les territoires. Il est question ici de la mise en place d'une « interterritorialité politique » de la gestion foncière, mettant en scène de nouvelles volontés politiques et nécessitant une ingénierie foncière adaptée au nouveau contexte, pour répondre aux enjeux fonciers contemporains (Vanier, 2008). Et parce que cette recherche de politique foncière plus « commune » que « locale », renvoie aux modalités de l'action collective, ce sont les apports de la théorie des communs qui seront ici mobilisés pour essayer de comprendre ce qui se joue dans l'émergence de ce nouveau rapport au foncier (Ostrom, 1990). C'est par une approche exploratoire du PNR Vercors, que nous chercherons à évaluer les hypothèses annoncées au regard des réalités constatées sur ce terrain. A ce stade de l'analyse, cette dernière doit se comprendre uniquement comme un dispositif en cours d'élaboration s'inscrivant dans une démarche hypothético-déductive.

De la rente foncière à la ressource commune...

- 4 Les théories de la rente foncière ont cherché à expliciter comment se définissait le prix de la terre selon sa valeur d'usage et sa valeur d'échange (Guigou, 1982). Si elle apparaît comme le reflet d'un rapport social local qui permet d'expliquer la différence des prix constatés, d'une région à une autre ou d'une période à une autre, son évaluation reste complexe à définir.

La rente foncière comme fondement de la gestion foncière

- 5 Jusqu'aux années 1980, dans les espaces ruraux, l'action foncière était fortement orientée vers une agriculture en grande difficulté, les restructurations foncières agricoles sont alors à l'œuvre pour absorber une terre devenue abondante sous l'effet de la déprise agricole et démographique (Hervieu *et al.*, 1996).
- 6 Les compétences urbanistiques sont aux mains des services déconcentrés de l'état (DDE, DDA, Préfecture), assurant ainsi une tutelle sur les communes rurales. Ceci n'empêche nullement d'observer quelques incohérences, en matière d'urbanisme, sur certaines communes soumises à une forte attractivité. C'est notamment le cas en montagne, où le tourisme d'hiver se développe depuis les années 1950, dopé par la construction de résidences secondaires et des centres d'accueils touristiques. A Villard-de-Lans² par

exemple, la pression se fait sentir notamment après les jeux olympiques d'hiver de 1968 (Marie, 1967). La notoriété de la station, l'amélioration des infrastructures de transports et le besoin de maintenir ou d'attirer une nouvelle population pour lutter contre la baisse démographique, ont induit l'essor d'une urbanisation anarchique. Justifiant l'intervention de la préfecture, avec l'obligation de la mise en place d'un PUD³, qui n'a guère eu l'effet escompté. Ce qui était recherché par ce document, c'était d'essayer de maintenir une cohérence communale dans l'octroi des droits à urbaniser, face à l'augmentation de la rente foncière. Mais il s'est heurté aux intérêts économiques⁴, notamment touristiques, émergeant sur la commune. L'action foncière pilotée par les services de l'état montrait, elle aussi, ses limites sur les communes attractives, ce qui justifiera le quasi-consensus sur la nécessité de transférer les pouvoirs urbanistiques aux communes, seule échelle d'action jugée pertinente, celle de la proximité, pour comprendre et maîtriser les enjeux locaux (Priest, 1992).

Une gestion rendue complexe par ses nouvelles exigences: promouvoir et réguler la rente foncière

- 7 Ce transfert a lieu lors du vote des lois sur la décentralisation⁵, où les communes héritent de nouvelles compétences en matière d'urbanisme qui les rendent acteurs majeurs dans la gestion de leurs espaces, notamment par la maîtrise des documents d'urbanisme. Mais elles reçoivent également la charge de développer leurs espaces autour d'objectifs définis selon leurs potentiels de création de richesse, leur « capital territorial »⁶, c'est-à-dire, selon les ressources dont elles disposent.
- 8 La conjonction de ces deux nouvelles prérogatives interpelle directement la posture des collectivités locales face aux nouvelles responsabilités qui leur incombent. En effet, elles sont devenues, dans un même temps, les « promoteurs économiques » de leur espace (Pecqueur, 2000) et « les instances régulatrices » des usages de ce même espace. Cette double injonction, a rendu les acteurs locaux particulièrement réceptifs, voire vulnérables, à toutes les opportunités de développement se présentant sur leurs territoires d'action (Demazière, 2002)... simplement en ouvrant leurs zones à urbaniser, favorisant ainsi l'accès à l'espace rêvé par le jeu de la rente (Daligaux, 2003).
- 9 Dans certains secteurs de montagne, ces conséquences ne feront qu'aggraver les modalités de gestion de l'espace, fragilisée par « un modèle de développement touristique » promu par les politiques de soutien spécifiques au milieu montagnard (Dorfmann, 1983). Ces dernières mettant l'accent avant tout sur la « production touristique » à l'image des « stations intégrées », déstructurant les modes de fonctionnement locaux, par l'arrivée de capitaux et de populations extérieurs à la commune. La vive concurrence entre les stations touristiques, les spéculations engendrées par une attractivité grandissante pour ces espaces vont induire un certain « laxisme » dans les modalités de gestion foncière, fortement influencée par la hausse de la rente foncière. Mais l'arrivée de nouvelles populations remet également en cause les capacités d'accès au foncier pour les populations locales confrontées à un marché foncier devenu mondial par leur attractivité (Chamonix, Megève,...). La pression foncière qui en découle repousse les gens du pays vers les vallées où le prix du foncier n'apparaît plus comme rédhibitoire (Duvillard *et al.*, 2007). Elle pose également la question de l'avenir de l'activité touristique sur les communes où la hausse du foncier ne permet plus aux saisonniers de se loger, où le moindre investissement voit son coût

décuplé par le poids de la charge foncière. Les difficultés s'accumulent sur les acteurs de la gestion de l'espace, et le sentiment d'impuissance qui en découle, les force à réinterroger leurs modalités d'action sur leur foncier. Ce dernier apparaissant de plus en plus comme une ressource essentielle pour maintenir les équilibres socio-économiques des territoires.

La ressource foncière commune : de l'utopie à une modalité d'action collective

- 10 L'idée de la refonte du rapport au sol, dont les modalités d'appropriation ont été réglées par le Code Napoléon en 1804, n'est pas nouvelle. Mais si elle ressurgit avec force aujourd'hui, c'est peut-être parce que le modèle actuel ne correspond plus aux exigences de la société qui se dessine. Et ceci est d'autant plus vrai sur les territoires de montagne. Car cet « Univers de tous les possibles »⁷, doit apprendre à concilier des contraires particulièrement aigus, dans un contexte marqué par une forte pression foncière (Facim, 2007). Mais cette exigence se heurte à la réalité de la propriété foncière privée. Les limites de ce mode de rapport au sol, dénoncé depuis plus de quarante ans, invitent à envisager des solutions alternatives. La maîtrise collective du sol, envisagée comme une « utopie foncière »⁸ (Pisani, 1977), semble aujourd'hui retrouver une nouvelle vigueur, du moins dans le sens donné à l'action foncière, et ceci autour de la notion de « bien commun » (Comby, 2010).

Le « bien commun » comme modalité d'action collective

- 11 La notion de bien commun peut se définir comme « l'ensemble des ressources ou des intérêts partagés par tous » comme l'air, l'eau, les sols, la biodiversité... et place la question de leur gestion au cœur des enjeux internationaux (Boidin *et al.*, 2008) : comment gérer un bien commun, garant d'une équité qui soit à la fois sociale et transgénérationnelle, lorsqu'il est dépendant d'une propriété privée ?
- 12 Selon la théorie de Hardin (Hardin, 1968) seule la propriété privée permet de garantir durabilité dans la gestion d'une ressource. Et permettre ainsi d'éviter la « tragédie des communs », c'est-à-dire l'épuisement de la ressource. Si nous suivons le raisonnement précédent, la propriété foncière privée permettrait donc de garantir une gestion efficace⁹ de l'espace -la ressource commune- car dans un contexte de forte concurrence, elle exclut ou diminue le nombre d'usagers de cette ressource. Or, sur les territoires particulièrement attractifs, où une concurrence forte s'opère entre les différents types de foncier, il apparaît que c'est la propriété privée qui va favoriser l'accès libre aux ressources du territoire. Et ceci par le simple fait que nul ne peut empêcher un propriétaire de vendre, ou le forcer à vendre, si son intérêt individuel devient supérieur à l'intérêt commun.
- 13 Elinor Ostrom a démontré dans ces travaux que ce n'était pas la propriété, mais plutôt l'accès libre à la ressource qui était en cause dans les problèmes de gestion des ressources communes. Elle stipule également que ce qui se joue avec les « biens communs », ce n'est pas tant le mode d'appropriation mais plutôt la capacité des acteurs, publics et/ou privés, à pouvoir s'organiser autour de la gestion de la ressource. Dans ces recherches, Ostrom montre ainsi comment les communautés arrivent à façonner des institutions¹⁰ propres de fonctionnement, avec des règlements connus et

appropriés par tous les acteurs en charge de la ressource. De nature plus ou moins complexe, ces institutions ont en commun une capacité de réactivité aux changements, un certain niveau de réflexivité qui leur permet de faire évoluer les règles et disposent toutes d'un dispositif de contrôle plus ou moins élaborés ; élément essentiel pour garantir l'efficacité du système de gestion. Ces modalités d'action collective impliquent nécessairement l'instauration d'une nouvelle forme de relation entre les acteurs en présence. Car les processus qui ont permis d'établir les règlements, ont également contribué à la construction d'un « capital social commun » donnant un sens à leur action. Le sentiment d'appartenance à un groupe favorisant une implication plus forte des acteurs.

- 14 Mais pour cela, il faut qu'il y ait adhésion à un désir de projet collectif qui donne sens à l'action autour duquel les acteurs cherchent à se coordonner (Muller, 2005).

La ressource foncière territoriale : une modalité d'action collective ?

- 15 Qualifier le foncier de ressource foncière territoriale, c'est s'interroger à la fois sur ce qu'est une ressource territoriale et sur quel territoire elle prend corps. La notion de ressource territoriale doit se comprendre comme la résultante de processus organisés au sein d'un territoire, en vue de faire émerger une ressource spécifique¹¹ à un territoire (Gumuchian *et al.*, 2007), pour créer une plus-value au développement local. Il convient de préciser que ce processus de valorisation de la ressource est le fruit d'une démarche itérative, reflet d'une construction collective de la ressource (Mollard *et al.*, 2007).
- 16 Cette approche de développement ne peut se concevoir que sur des territoires porteurs d'un projet commun qui sera reconnu, formalisé et financé par contractualisation avec les entités supra-communales (départements, régions, l'état, Europe). Si le type le plus ancien des territoires de projet date de 1967, avec l'instauration des PNR¹², leurs formalisations nécessitent qu'en amont soit défini un territoire et un projet commun permettant de légitimer un périmètre d'action. L'émergence du territoire comme échelon d'intervention pose la question des changements que cela implique dans les modes de régulation (Berriet-Sollicet *et al.*, 2008) de l'intervention publique sur des échelles dépassant celle de la commune, du département ou de la région. Le PNR, par exemple, peut englober plusieurs communes, intercommunalités, pays et départements mettant en exergue les problèmes de gouvernance locale. C'est donc bien une « dynamique de coordination d'acteurs » s'inscrivant dans des modalités de régulations favorisées par l'état et les collectivités publiques dont il est question ici.
- 17 La ressource foncière territoriale pourrait, en théorie, être comprise comme une stratégie d'acteurs cherchant à valoriser leur foncier à une échelle supra-communale autour d'un projet commun. La ressource foncière, en émergeant à ce niveau territorial alors que les modalités de gestion du foncier restent des prérogatives communales, favoriserait l'émergence d'une politique foncière définie non plus par la commune, mais par le territoire spécifié. Nous sommes donc bien dans une recherche de territorialisation des politiques publiques comme moyen de renouveler l'action publique, sous une forme plus négociée, plus partenariale qu'imposée (Faure *et al.*, 2007). Et cette négociation nécessite le re-fondement des règles d'usages des politiques publiques. La ressource foncière territoriale serait donc le fruit d'une construction interterritoriale, privilégiant l'implication des acteurs fonciers et leurs capacités

d'innovation. Notamment dans la construction de nouveaux moyens d'action politique permettant d'envisager une gestion durable de la ressource foncière commune.

PNR Vercors : la ressource foncière territoriale comme horizon ?

- 18 L'exemple du PNR Vercors nous permet de comprendre comment peut se mettre en place un désir d'agir autrement sur un espace soumis à des intérêts et des problématiques différentes et la capacité réflexive des acteurs face aux évolutions territoriales constatées.

Un même territoire pour des problématiques différentes

- 19 Le Parc Naturel Régional du Vercors voit le jour le 16 octobre 1970 et s'étend sur deux départements, l'Isère et la Drôme. Ce territoire de 206 208 km² affiche des disparités démographiques importantes selon les secteurs géographiques. Les espaces situés en périphérie des grandes agglomérations s'inscrivent dans une volonté de contenir une urbanisation jugée excessive pour le devenir du territoire. C'est le cas par exemple de la communauté de communes du massif du Vercors (CCMV) qui se trouve sous l'influence directe de la ville de Grenoble. La hausse de la pression foncière ne permet plus aux collectivités locales d'assurer une mixité sociale, rejetant les populations les plus fragiles en périphérie. De plus, le développement de l'urbanisation sous forme de mitage, allié sur certains secteurs à une baisse de la qualité architecturale, ont conduit à une prise de conscience des risques de banalisation du territoire au détriment de la qualité des paysages, ressource essentielle pour ce territoire touristique. A l'inverse, d'autres zones plus fragiles, tels que la communauté de communes du Vercors (CCV), située en cœur du parc dans la partie drômoise, cherchent à accueillir de nouvelles populations pour pallier une faiblesse démographique également synonyme de difficultés. La pression foncière n'est pas en cause mais plutôt l'accessibilité et l'éloignement des métropoles qui limite le développement des activités économiques. Les collectivités locales doivent alors se tourner vers l'accueil de nouvelles populations pour maintenir les budgets communaux...
- 20 Le PNRV vient de renouveler sa charte et de définir ses actions prioritaires pour la période 2008-2020. La problématique foncière est une de ses préoccupations mais elle se révèle assez complexe à définir sur une échelle globale, celle du PNR Vercors. Les différentes zones du Parc ne sont pas soumises, nous l'avons vu, aux mêmes réalités démographiques¹³ ou socio-économiques, ce qui pose la question du sens donné à une « politique foncière territoriale ». L'organisation des compétences et des prérogatives foncières de chacun, sur un territoire soumis à une forte attractivité environnementale et économique, reste difficile à mettre en œuvre. Et le Parc montre des limites institutionnelles à pouvoir définir une politique d'intervention pertinente sur les modalités de régulation foncière des échelons inférieurs, alors qu'il ne dispose que d'un seul outil pertinent, le plan du parc.¹⁴
- 21 Pour autant, ce « territoire d'exception » se veut avant tout un partenaire dynamique de cet espace. Il ne peut donc évacuer cette question qui se trouve au cœur de ses missions.

Saisir les opportunités pour construire autrement ?

- 22 La loi SRU du 13 décembre 2000¹⁵ va être le déclencheur d'une nouvelle démarche dans la prise en compte de la question foncière au niveau du Parc. Et l'idée d'une politique foncière commune visant à préserver un foncier perçu comme le fondement d'une ressource commune¹⁶ commence à prendre sens pour les acteurs de ce territoire.
- 23 Dans les faits, deux communes du canton de Villard-de-Lans, sont dans l'obligation législative¹⁷ d'intégrer le Scot de Grenoble. Mettant en avant « la rupture géographique »¹⁸ comme fondement de leur action, l'intercommunalité de Villard-de-Lans, fortement soutenu par le PNRV, va réaliser une charte de développement pour éviter cette contrainte. L'objectif de cette charte est de limiter l'urbanisation en définissant le nombre d'habitants souhaités sur l'intercommunalité à l'horizon 2015.
- 24 Mais au-delà de ce document contractuel approuvé par le préfet, qui se situe quelque part entre le PLU et le Scot, c'est le processus d'élaboration et d'appropriation de ce document par les acteurs, notamment les élus locaux des différentes structures présentes (communes, communauté de communes et PNR) qui se révèle intéressant à analyser. La première étape va se définir par une connaissance approfondie de leur territoire d'action. Les diagnostics (territoriaux, agricoles, paysagers...) vont leur permettre d'être informés sur les enjeux qui se dessinent sur leur périmètre d'action. La seconde étape va être d'élargir la vision de leur territoire en passant de l'intérêt communal à celui de l'intérêt intercommunal. Pour mener à bien cette démarche, un cabinet d'étude extérieur au territoire va être mandaté pour former les élus aux enjeux du développement. Des ateliers de mise en situation sur des thématiques diverses (sur le tourisme, le foncier, l'environnement...) vont confronter l'élus aux prises de décision parfois délicates qu'il sera amené à prendre et à leurs conséquences spatiales. Cette mise à plat des difficultés et des atouts communs dont disposent les localités amène à dégager un consensus sur le développement de la communauté de communes. Pour la première fois le travail collectif, entre les diverses communes fortement concurrentielles, est rendu possible. Dernière étape, et peut-être la plus difficile, comment agir ensemble ? Et c'est la réalisation de la charte de développement, qui peut se lire comme une véritable scène d'action commune, et permettre ainsi d'aborder la question foncière, pour la première fois, à un niveau supra communal. Cette appropriation par les acteurs des enjeux fonciers, des forces et des faiblesses de leurs espaces d'action, va conduire, *in fine*, à la création d'un nouvel outil opposable au tiers. En intégrant la carte « d'affectation des usages des sols » de la charte de développement (non opposable) dans le Plan du Parc, opposable au tiers et en cours de révision, il y a ainsi cristallisation des choix opérés par les acteurs sur une période de 12 ans. Conçu comme un document fédérateur non opposable, la charte de développement se dévoile, avec la connivence du PNRV, comme un véritable PLU intercommunal...(document opposable), sans en être un réglementairement parlant !
- 25 Cet exemple est particulièrement intéressant parce qu'il part d'un refus de céder à une injonction réglementaire pour aboutir... à la création d'un nouvel outil de régulation foncière. Mais il met également en avant des principes définis par E. Ostrom pour garantir la bonne gestion d'une ressource commune.
- 26 La définition d'un territoire d'action commun qui se définit par la coordination des acteurs pour faire aboutir leur projet, a montré combien le processus de mise en commun des diagnostics et des connaissances avait été nécessaire pour faire

comprendre aux élus les enjeux portés par leurs décisions. L'apprentissage des règles, un élément central de la théorie d'Ostrom, a permis également aux acteurs de ce territoire de comprendre et de pouvoir expliquer à leurs électeurs pourquoi il était nécessaire d'intervenir fermement sur des questions aussi sensibles que celle du foncier¹⁹. Et enfin, la capacité de créer ses propres règles en articulant les compétences et les prérogatives de chacun, montre la capacité de ces territoires à construire de nouvelles institutions, au sens « ostromien » du terme, afin de garantir la gestion d'une ressource foncière devenue territoriale. Bien sûr, ces faits ne suffisent pas à caractériser cet exemple comme une forme de gestion aboutie d'une ressource foncière commune, mais plutôt comme un premier pas vers un changement dans la prise en compte de la ressource foncière.

- 27 Cet exemple est aussi l'occasion de montrer que certains tabous peuvent être levés, même lorsqu'il s'agit de la question foncière. Il est ainsi effectivement possible de réduire les zones constructibles ou d'articuler les compétences de chacun des territoires sans être obligé de renoncer à leurs prérogatives respectives. Et enfin, les territoires ont la capacité de créer des outils adaptés à leurs territoires. Une question de volonté ?

Conclusion

- 28 La question foncière apparaît comme un élément crucial dans la gestion des espaces. Or, sur les territoires particulièrement attractifs, comme les espaces montagnards, la hausse constante de la pression foncière a conduit à une sorte de confusion entre la gestion foncière et la gestion de l'espace, au détriment de la seconde. Les dysfonctionnements spatiaux (banalisation des paysages, étalement urbain,...) et socio-économiques (exclusion des populations les plus fragiles, problème des résidences secondaires,...) ont conduit les collectivités locales en charge des problèmes de gestion de l'espace à réinterroger leur rapport à l'espace. En effet, les modalités de gestion de l'espace orientées par la rente foncière (notamment par la présence ou non d'opportunités foncières) montrent aujourd'hui ses limites. Le désir d'une intervention plus forte sur la ressource foncière se fait d'une façon plus prégnante dans les discours des acteurs politiques en charge de cette question. Mais ils se heurtent toujours aux moyens d'action à utiliser face à une propriété foncière privée occupant une place prépondérante sur leurs territoires. La question de la supra-communalité est alors envisagée pour se soustraire à une dialectique public/privé. La forme réglementaire adaptée correspondrait à un PLU intercommunal, mais elle n'est pas plébiscitée par les communes qui désirent conserver leurs prérogatives en matière d'urbanisme. Mais d'autres territoires proposent d'échapper à ce qui est lu comme une contrainte, non pas en transférant leurs compétences, mais en les articulant avec d'autres territoires. Cette recherche d'une ressource foncière territoriale nécessite alors une forte implication des acteurs politiques et privés pour garantir la durabilité de cet espace conscientisé comme un « bien commun ». La connaissance de leurs territoires, des règles en usage et des enjeux portés par le contexte, leur permet alors d'être en capacité de façonner leurs propres institutions et de les faire partager. Les processus d'émergence de la ressource foncière territoriale pourraient alors être lus comme un moyen de clarifier les modalités de la gestion foncière, par une meilleure connaissance et appropriation des règlements, base de toute modalité d'action collective.

BIBLIOGRAPHIE

- BOIDIN B. ET AL., 2008. – « Biens communs, biens publics mondiaux et propriété ». Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 10 : Biens communs et propriété, mis en ligne le 07 mars 2008. <http://developpementdurable.revues.org/index5153.html>
- CAVAILHÈS J. ET AL., 2009. – *Marché foncier et périurbanisation*. Convention 0001723 (L06.24) du 02/11/06 entre le ministère en charge de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction et l'Institut national de la recherche agronomique.
- COMBY J., 2010. – « Les mille-feuilles du foncier ». *Etudes foncières*, n°143, pp. 21-42.
- DALIGAUX J., 2003. – « Urbanisation et environnement sur les littoraux : une analyse spatiale ». *Rives méditerranéennes*, n°15.
- DEMAZIÈRE C., 2002. – « L'action économique locale et l'environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie d'un territoire ? ». *Développement durable et territoires*. Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, mis en ligne le 22 septembre 2002. <http://developpementdurable.revues.org/index894.html>.
- DORFMANN M., 1983. – « Régions de montagne : de la dépendance à l'auto-développement ? ». *Revue de géographie alpine*, pp. 5-34.
- DUVILLARD S. ET AL., 2007. – *Les territoires touristiques de montagne bousculés par la pression foncière : le poids des politiques publiques dans les trajectoires territoriales*. 6^{ème} Rencontres de Mâcon, « Tourisme et territoires », 13, 14 et 15 septembre 2007. Pré-actes.
- FAURE A. ET AL., 2007. – *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*. Editions L'Harmattan, 304 p.
- GUERINGER A., 2009. – « "Systèmes fonciers locaux": une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française ». *Géocarrefour*, pp. 321-329.
- GUIGOU J-L., 1982. – *La rente foncière*. Economica, Paris.
- GUMUCHIAN H., 1994. – « Développement territorial et valeur environnementale en haute montagne l'exemple du Massif du Mont-Blanc ». In *Dossier de la Revue de géographie alpine*, [préparé sous la responsabilité d'Hervé Gumuchian], Grenoble. Institut de géographie alpine. 173 p.
- GUMUCHIAN H. ET AL., 2007. – *La ressource territoriale*. Economica Anthropos, Paris. 252 p.
- HARDIN G., 1968. – "The tragedy of the commons". *Journal of Natural Resources Policy Research*, Routledge, n°162.
- HERVIEU B. ET AL., 1996. – *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*. Ed. de l'Aube, 144 p.
- KIRAT T., TORRE A., 2008. – *Territoires de conflits : Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Editions L'Harmattan, 324 p.
- MOLLARD A. ET AL., 2007. – « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche ». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, pp. 110-114.
- MULLER P., 2005. – « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *Revue française de science politique*, 55, pp. 155-187.

OSTROM E., 1990. – *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, 298 p.

PECQUEUR B., 2000. – *Le développement local pour une économie des territoires*. Paris, Syros.

PISANI E., 1977. – *Utopie foncière*. Editions du Linteau, Paris, 240 p.

PRIET F., 1992. – « La décentralisation de l'urbanisme : Bilan et perspectives ». *Annuaire des collectivités locales*, pp. 87-107.

VANIER M., 2008. – *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris, Economica Anthropos, 160 p.

NOTES

1. Compris comme l'ensemble des réalités biophysiques.
2. Commune touristique de montagne située sur le PNR Vercors en Isère.
3. Plan d'urbanisme directeur, mis en place sous incitation préfectorale. Dans ce cas là, il sera approuvé le 30 juin 1971 par arrêté préfectoral.
4. Notamment le poids des investissements locaux, mais également nationaux, dans le développement des infrastructures touristiques.
5. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
6. Concept défini par les économistes dans le rapport de : OECD, Territorial Outlook. Paris, (2001).
7. Titre de la conférence-débat du 8 et 9 décembre 2007 organisée par la Facim.
8. Dans le cadre de la campagne "alimentons les régions", les éditions du Linteau ont réédité en 2009, le livre "Utopie foncière" d'Edgard Pisani.
9. C'est-à-dire garantissant au maximum une allocation équitable de l'espace entre les différents types de foncier en présence.
10. Comprises ici dans le sens d'une convention.
11. La spécificité d'une ressource territoriale se fait en lien avec le territoire où elle émerge. Elle peut avoir comme substrat, une caractéristique d'origine naturelle (particularité physique, bioclimatique,...) mais également humaine (un savoir-faire, un patrimoine,...).
12. Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 (Création), l'objectif de protection du patrimoine naturel et culturel leur sera assigné pour la première fois par un décret du 25 avril 1988.
13. L'EPCI de Villard-de-Lans comptait en 2007 une population de 11 152 h répartie sur 7 communes sur une superficie de 255 km². Alors que l'EPCI de la Chapelle-en-Vercors, sur une superficie de 223 km² ne comptait pour la même période, que 1991 h sur 5 communes.
14. Mais qui s'impose aux documents d'urbanisme des échelons inférieurs.
15. Modifiée par la loi « urbanisme et habitat » du 3 juillet 2003.
16. Notamment environnementale et identitaire.
17. Les communes d'Engins et de Saint-Nizier sont situées à moins de 15 km de Grenoble.
18. Marqué par le dénivelé de mille mètres entre la plaine et le plateau.
19. C'est notamment le cas pour le maire de Méaudre qui s'est personnellement investi pour faire accepter la réduction du foncier constructible sur sa commune, 27 hectares. Le maire a été réélu après l'approbation du PLU !

RÉSUMÉS

La question foncière apparaît comme un élément crucial dans la gestion des espaces. Les dysfonctionnements spatiaux (banalisation des paysages, étalement urbain,...) et socio-économiques (exclusion des populations les plus fragiles, problème des résidences secondaires,...) ont conduit les collectivités locales en charge des problèmes de gestion de l'espace à réinterroger leur rapport à l'espace. Le désir d'une intervention plus forte sur la ressource foncière se fait d'une façon plus prégnante dans les discours des acteurs politiques en charge de cette question. Mais ils se heurtent toujours aux moyens d'action à utiliser face à une propriété foncière privée occupant une place prépondérante sur leurs territoires. La question de la supra-communalité est alors envisagée pour se soustraire à une dialectique public/privé, en faisant émerger l'idée d'une ressource foncière territoriale. Les processus d'émergence de la ressource foncière territoriale pourraient alors être lus comme un moyen de clarifier les modalités de la gestion foncière à l'échelle d'un territoire supra-communal, par une meilleure connaissance et appropriation des règlements, base de toute modalité d'action collective.

Land and property issues constitute a crucial element in spatial planning and management. Spatial malfunctions (homogenisation of landscapes, urban sprawl, etc.) and socio-economic problems (exclusion of the most fragile elements of the population, growth of second homes, etc.) have led local authorities in charge of managing land and development to re-examine their relationship with space. The rhetoric of political actors responsible for addressing this question has thus become increasingly marked by a desire to intervene more strongly in land management issues. However, they have always come up against the problem of deciding how to deal with privately owned land, which constitutes a substantial part of their territories//the area under their control. The question of management at a level above that of the commune (supra-communal) is thus envisaged in order to avoid a public/private dialectic by promoting the idea of a territorial land resource. The processes involved in this step could thus be seen as a means of clarifying the methods of land management at the scale of a supra-communal territory through better knowledge and application of regulations, the basis for any measure of collective action.

INDEX

Keywords : common good, ground rent, interterritoriality, land management, land resources

Mots-clés : bien commun, gestion foncière, interterritorialité, rente foncière, ressource foncière territoriale

AUTEUR

CATHERINE HERRERA

IGA, Université Joseph Fourier, UMR PACTE n°5194, Cluster de recherche 9, Région Rhône-Alpes, ce.herrera@yahoo.fr