

# Cahier n°100-7

**PACA**  
Chablais



Grand Genève  
Agglomération franco-valdo-genevoise

---



Etude sur le phénomène  
de rétention foncière et  
possibilités de maîtrise  
foncière dans le PACA  
Chablais

NOVEMBRE 2013

---





.....

Cahier n°100-7

.....

# **Etude sur le phénomène de rétention foncière et possibilités de maîtrise foncière dans le PACA Chablais**

Auteurs :

**Vincent CEZARD - TERACTION**  
**Pauline FORESTIER - TERACTION**  
**Sébastien HACQUARD - TERACTION**  
**Marc TUTTINO - TERACTION**

Pilotage :

**Sylvie VARÉS – ARC Syndicat Mixte**  
**Marion CHARPIÉ-PRUVOST - SIAC**



Avec l'appui de :

**Annemasse Agglomération, la Communauté de Communes du Bas-Chablais, la  
Communauté de Communes des Collines du Léman, l'Équipe du Projet d'agglomération,  
le Comité de Projet et les partenaires**



# Tableau de suivi des remarques

(A remplir par le rédacteur du Cahier)

Version	Type de correction	Auteur
23/09/13		MCP
06/10/13		MCP
07/10/13	compléments	MT
08/11/13	compléments	MT





# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Cadrage et présentation de l'approche</b> .....	<b>11</b>
La rétention : de quoi parle-t-on ? .....	11
Quantifier la rétention foncière : .....	14
<b>2. Approche sociodémographique de la rétention foncière</b> .....	<b>16</b>
<b>3. Analyses des consommations foncières et des disponibilités</b> .....	<b>21</b>
Anthy-sur-Léman .....	25
Bons-en-Chablais .....	28
Cervens .....	31
Douvaine .....	34
Saint-Cergues .....	36
Synthèse .....	40
<b>4. Retour d'entretiens avec les élus des communes tests</b> .....	<b>41</b>
Anthy-sur-Léman .....	41
Bons-en-Chablais .....	43
Cervens .....	45
Douvaine .....	47
Saint-Cergues .....	51
Synthèse .....	53
<b>5. Retours d'entretiens avec les propriétaires</b> .....	<b>54</b>



<b>6. Quelles stratégies et quels outils pour mobiliser le foncier ? .....</b>	<b>57</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>61</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>63</b>





# Introduction

## **Le cadre de la commande :**

Le PACA Chablais regroupe, dans le cadre du projet du Grand Genève, deux SCOT, celui du Chablais ainsi que celui d'Annemasse Agglo. Territoire s'étirant de Genève jusqu'à Thonon-les-Bains, le PACA a pour objet de définir les modalités opérationnelles de mise en œuvre du Projet d'agglomération. Ce dernier définit en effet des objectifs ambitieux à la fois en termes de développement économique mais aussi sur le plan de l'accueil de nouvelles populations. Dans ce cadre, le foncier et la capacité à le mobiliser aux fins de mise en œuvre du projet deviennent centraux.

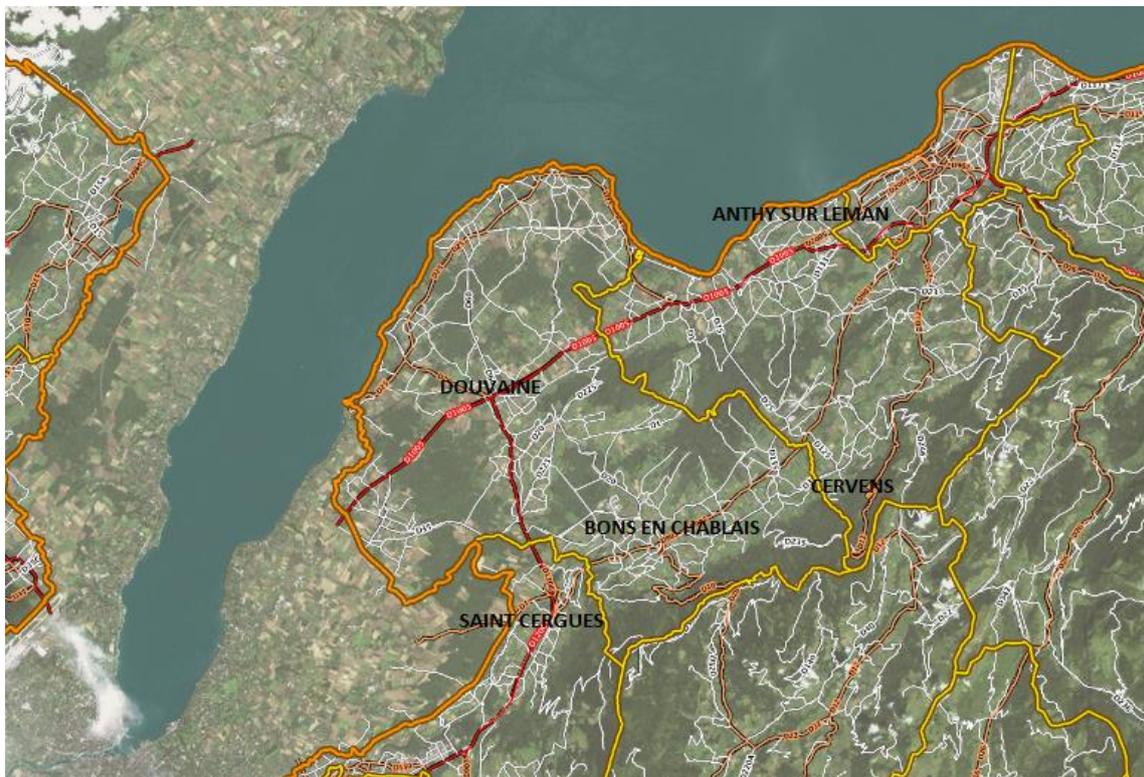
Le ressenti des élus et des acteurs locaux de par leur pratique et leur difficultés de mise en œuvre de certaines opérations amène à penser que ce territoire est fortement contraint sur la question du foncier et que la pression foncière « très importante, engendre des phénomènes de spéculation et rétention foncière »<sup>1</sup>.

**Le cadre de la commande vise donc à définir, mesurer et comprendre le phénomène de rétention foncière avant d'identifier des outils et des pratiques permettant de le limiter voire de le neutraliser.**

La première phase de l'étude, objet de ce rapport, a consisté à mener un travail exploratoire dans le but de définir un cadre de connaissance sur la réalité des phénomènes à l'œuvre sur la partie française du territoire du PACA, mais aussi d'identifier de manière opérationnelle les leviers sur lesquels la puissance publique peut agir pour remettre le foncier au centre de la production urbaine. Cinq communes test ont été proposées par le comité de pilotage : Anthy-sur-Léman, Bons-en-Chablais, Cervens, Douvaine et Saint-Cergues.

---

<sup>1</sup> Cf contexte foncier dans le CCTP



Le travail entamé depuis le début de l'année 2013 s'est déroulé de la manière suivante :

- Travail sur la définition de la rétention foncière.
- Analyse d'un panel d'indicateurs (cf. liste en annexe).
- Entretiens avec les élus des communes test.
- Analyse parcellaire de l'évolution de l'urbanisation en lien avec les POS et PLU et des disponibilités foncières.

### **La rétention foncière : de quoi parle-t-on et dans quel but ?**

Dans la théorie de l'aménagement, la collectivité définit son projet d'aménagement d'ensemble qui trouve son expression dans le PADD<sup>2</sup> des documents d'urbanisme réglementaire. Cette vision est ensuite déclinée sur territoire de manière réglementaire au travers d'un zonage auquel est affecté un règlement qui cadre la mise en œuvre des projets.

L'objet du PLU<sup>3</sup> n'est plus celui qu'ont pu avoir les POS historiquement, à savoir répartir sur le territoire communal des droits à bâtir, mais bien désormais de piloter la mise en œuvre du projet d'aménagement. A cet effet, ils ont vocation à être modifiés régulièrement et leur durée de vie se trouve raccourcit. On constate en effet couramment que les PLU arrêtés au début des années

---

<sup>2</sup> Projet d'Aménagement et de Développement Durable

<sup>3</sup> Plan Local d'Urbanisme



2000 entrent petit à petit en révision actuellement. La mise en œuvre des dernières réformes de l'urbanisme, qui traduisent une prise de conscience plus large autour des thématiques du développement durable, a des conséquences immédiates sur la mise en œuvre des stratégies communales. Ainsi les SCOT mettent en avant dans leurs orientations des objectifs d'économie du foncier pour limiter la consommation d'espaces vierges du fait du développement de l'urbanisation,

Dans le même temps, le projet d'agglomération du Grand Genève organise une distribution ambitieuse de l'habitat et de l'emploi sur son bassin de vie en définissant de manière claire des secteurs à renforcer et d'autres à préserver. L'orientation politique est forte et ce d'autant plus qu'elle vise un « équilibre » de tendances résolument opposées actuellement notamment sur le plan du logement avec une forte pression du côté français de la frontière.

Les collectivités du PACA font face à un nouvel enjeu : produire des emplois et accueillir des habitants donc construire des surfaces d'activités économiques et des logements avec moins de foncier. En d'autres termes, la situation impose un effort de productivité pour produire plus en consommant moins.

**La rétention foncière peut se définir comme le fait pour un propriétaire foncier de ne pas utiliser les droits à bâtir qui lui sont attribués par le PLU.** Les raisons qui amènent à cette situation peuvent être multiples et nous les détaillerons dans ce rapport. Il faut garder dès à présent à l'esprit que le travail d'analyse présenté est délibérément positionné du côté de la collectivité.

Le rapport présente dans un premier temps une approche de définition plus précise de la rétention foncière en passant en revue les perceptions et les visions des différents acteurs concernés : collectivités, propriétaires fonciers (institutionnels ou particuliers), les professionnels de l'aménagement et les promoteurs immobiliers (activités économiques ou habitat).

Il aborde en deuxième point l'analyse des données disponibles sur le territoire permettant ainsi une approche indirecte du phénomène. Il s'agit de démontrer si le projet de territoire notamment en termes quantitatif d'accueil de population a pu être atteint ou bien s'il a été freiné faute de foncier disponible.

La mise en œuvre des POS puis des PLU a été analysée finement (à l'échelle de la parcelle) sur une quinzaine d'années. Ce travail est présenté en troisième partie. Il permet une approche plus objective du phénomène au travers d'indicateurs identiques d'une commune à une autre.

Il restitue ensuite les entretiens qui ont été menés avec les élus des cinq communes tests. Cette restitution apporte une analyse territorialisée de la mise en œuvre des PLU par ceux qui la pilotent au quotidien. Elle présente à la fois les éléments de contexte et les points de blocages.

Suite à ce travail, différents secteurs ont été ciblés sur certaines communes afin d'aller à la rencontre des propriétaires et de recueillir auprès d'eux les motivations qui les ont conduit à pas





utiliser les droits à bâtir auxquels ils pouvaient prétendre. Les grandes lignes de ces entretiens sont restituées en cinquième partie.

Enfin, suite aux différents échanges au sein du comité technique mais aussi en lien avec les deux temps d'échanges (avec les élus et avec les professionnels de l'urbanisme) nous avons synthétisé dans la sixième partie les outils pouvant être mobilisés en fonction des situations pour être en capacité de mettre en œuvre le projet d'aménagement et d'urbanisme.





# 1. Cadrage et présentation de l'approche

## La rétention : de quoi parle-t-on ?

Il est important, avant de travailler à la recherche d'indicateurs permettant de démontrer la présence ou non d'une rétention sur le territoire concerné, de poser les éléments de définition de celle-ci. En effet, évoquée par les techniciens des collectivités ou les professionnels de l'urbanisme ainsi que par les élus, **il s'agit d'un acte plutôt volontaire d'un propriétaire foncier privé qui se traduit par l'absence de mise sur le marché d'un terrain sur lequel la collectivité fonde des espoirs de mutation pour développer son projet urbain.**

Les exemples suivants, pour caricaturaux qu'ils soient, permettent de **poser la complexité de la définition de la rétention**. Cette dernière semble fortement subjective et différente en fonction de qui en pose les critères :

### Cas 1 :

Une collectivité achète et conserve du patrimoine urbanisable : doit-on parler de rétention, de réserve foncière ou de municipalisation du foncier ? La collectivité parlera de sa vision à long terme et de sa stratégie opportuniste lui permettant de se constituer un portefeuille foncier utile dans une phase pré opérationnelle pour finaliser la maîtrise d'un secteur stratégique. Le professionnel de l'immobilier ou le particulier aura tendance à y voir un interventionnisme pouvant aller à l'extrême jusqu'à des reproche de collectivisation des terres.

### Cas 2 :

Un particulier conserve un bien familial faute de besoin immédiat de liquidités : doit-on parler de rétention, de gestion en « bon père de famille » ou de spéculation ? La collectivité aura tendance à parler de rétention si les discussions engagées ne portent pas leurs fruits, c'est-à-dire la cession de tout ou partie du bien. Le particulier avancera une panoplie d'arguments allant de l'absence de besoin de liquidités immédiat à la volonté d'optimiser son imposition, en passant par la conduite d'un plan de gestion patrimoniale qui dégage de son point de vue d'autres priorités. Il se pourrait même que, ancré dans la certitude des dernières décennies, il considère avoir placé son capital dans un produit d'épargne à fort rendement.



Cas 3 :

Un promoteur achète 30% au-dessus du marché : doit-on parler de déblocage de foncier, de spéculation, de loi de l'offre et de la demande ? Dans un territoire en développement comme le PACA Chablais, la tendance haussière des prix est une réalité que les crises immobilières ne font que ralentir sans jamais l'inverser. Dans ce contexte et devant la raréfaction des terrains à la vente, un professionnel de l'immobilier qui pose « un coup » sur un foncier lui permettant de travailler demain répond-il à la volonté de la collectivité de produire du logement ? Met-il en péril les projets de la même collectivité en rendant inaccessibles les terrains y compris ceux destinés à la production d'espaces publics et par là même participe-t-il indirectement à des rétentions futures ?

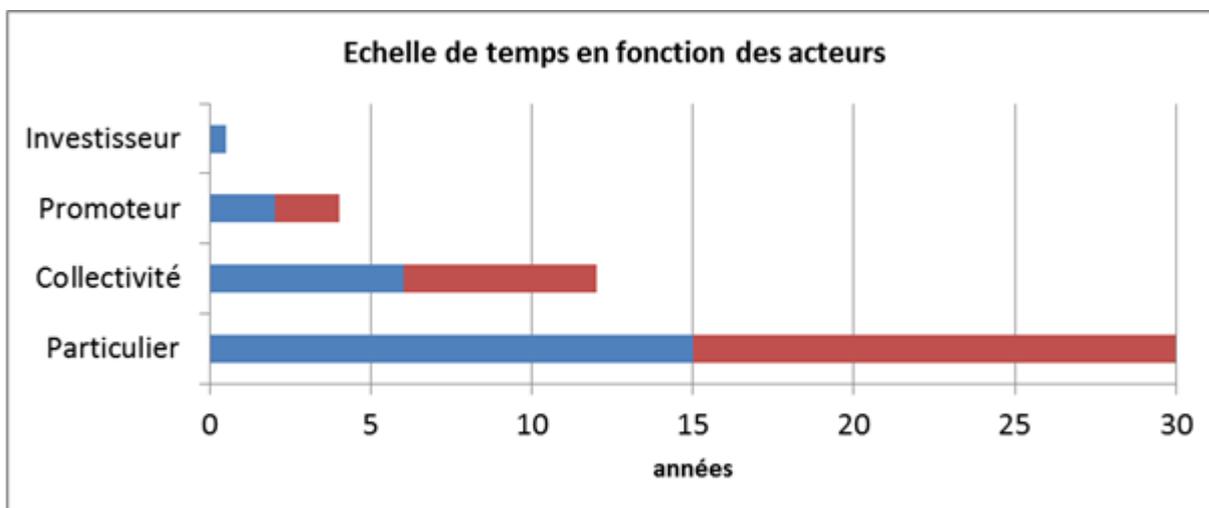
Cas 4 :

Un particulier achète autour de sa propriété les biens à la vente pour éviter tout projet d'aménagement : doit-on parler de rétention, de syndrome NIMBY (Not In My BackYard) ou de capitalisation ? En se constituant une ceinture dont il maîtrise le développement, cette personne participe à la fois au gel de fonciers sur lesquels des projets auraient pu se développer et mène une politique patrimoniale basée sur le long terme.

A partir de ces exemples, il se dégage que **parler de rétention foncière de manière unique n'est pas possible**. Tenter de la définir, c'est poser une question à laquelle les différents acteurs ont des réponses variées parce qu'ils en ont différentes visions sur le plan temporel et financier, sur le plan de l'information relative aux projets publics et enfin sur le plan sentimental et imaginaire.

→ Sur le plan temporel et financier :

L'échelle de temps est différente entre les différents acteurs parce que la question financière se pose différemment entre eux :





Le particulier est, sauf besoin de liquidités, sur une vision à long terme proche des 30 ans. Cette durée de détention est d'ailleurs implicitement reconnue par les pouvoirs publics qui instaurent une décote progressive de l'imposition des plus-values qui aboutit à la disparition de celle-ci au bout de 30 ans.

La collectivité travaille dans un espace-temps lié au mandat municipal. Elle a donc une vision à 6 ou 12 ans. La nouvelle clause de revoyure des SCOT se cale sur ce tempo en fixant à 6 ans le délai au bout duquel le document devra être évalué.

Le promoteur et ses clients, dont l'investisseur, travaillent sur le court terme dans la plupart des cas. Ils ont pour objectif d'acquérir pour transformer immédiatement. Leur vision se porte à un horizon proche des 2 ans, pour atteindre parfois 4 ou 5 ans. Ils n'ont pas la capacité financière de supporter un portage longue durée.

→ Sur le plan du niveau d'information relatif aux projets en devenir :

La collectivité maîtrise le projet politique même si elle l'a présenté dans ses grandes lignes lors des élections ou plus en détail dans la réalisation de son PLU. Elle reste néanmoins maître des outils règlementaires qui participent au premier chef à la valorisation d'un patrimoine foncier. L'avènement des SCOT ces dernières années a abouti dans de nombreuses communes à des révisions de PLU qui ont réduit de manière sévère les surfaces à urbaniser provoquant la décote de fonciers qui, n'ayant pas été vendus, n'avaient plus comme valeur que celle du zonage nouveau, sans commune mesure avec celle que le PLU antérieur leur attribuait.

La collectivité ou l'opérateur public maîtrise les projets en émergence à moyen et long terme. Elle ne peut pas communiquer sur chacune des phases d'études, sur chaque option avant d'avoir acté une position et un cap.

Dans ce jeu de recherche de l'information, le professionnel privé (promoteur, aménageur) bénéficie d'informations glanées du fait de ses contacts avec la collectivité qu'il doit préserver faute de voir un concurrent lui prendre la place.

Le particulier, en revanche, ne connaît des projets d'aménagements d'ensemble que ce que la collectivité a bien voulu rendre public, et surtout, quand elle a décidé de le rendre public. Faute d'association précoce ou de relation de confiance avec la collectivité, il sera le dernier à connaître dans le détail le projet d'aménagement et ses répercussions éventuelles sur sa propriété.





→ Sur le plan « sentimental » et imaginaire

Le particulier est dépositaire d'un historique d'usage et de vie sur le parcellaire qu'il possède. Ce postulat est d'autant plus vrai qu'il possède des bâtiments qui ont été ou sont encore habités. Cette histoire du lieu peut avoir été vécue par le propriétaire mais se transmet, voire s'invente, chez les nouveaux acquéreurs. Il n'est pas rare de voir que les plus farouches opposants à un projet sont les derniers arrivés, car ils voient toute leur projection de vie bouleversée alors qu'ils avaient « mythifié » le site sur lequel ils arrivent.

Les biens en indivision plus ou moins large sont d'autant plus soumis à ce type de blocage.

Enfin, la propriété foncière est assise sur un mythe : plus on attend, plus le prix monte. Un foncier dormant, c'est un placement à taux relativement intéressant en ces temps de faible inflation. Reste, comme cela a été dit plus haut, que la valeur de base du capital dépend du zonage qui lui est attribué à un instant T et qui n'est peut-être pas permanent dans le temps.

**Face à ces différentes facettes de la définition de la rétention, nous retiendrons dans notre analyse la vision de la collectivité. Il est cependant essentiel de conserver l'ensemble des visions ici présentées pour envisager les réponses et les stratégies (avec des outils) que la collectivité pourra mettre en œuvre et qui devront s'adapter aux différentes visions pour être efficaces.**

## Quantifier la rétention foncière :

Il n'existe pas d'indicateur de mesure du niveau de rétention foncière. Elle se définit donc par la négative : il s'agit de mesurer ce qui ne s'est pas fait en termes de vente de terrains, de construction, ... mais aussi par l'analyse d'autres indicateurs permettant de mesurer comment la collectivité a pu mettre en œuvre son projet de développement et atteindre ou pas ses objectifs en termes d'accueil de population ou d'emplois par exemple.

Nous avons donc travaillé à partir de deux approches. Une dite « directe » qui analyse la matière première concernée par la rétention et une autre « indirecte » qui décrypte un panel d'indicateurs permettant d'approcher sous différentes facettes les conséquences éventuelles d'une rétention.



Approche indirecte :

L'approche indirecte pose la question suivante : les collectivités ont-elles pu atteindre les objectifs définis dans les PLU en termes de croissance démographique. Le raisonnement est le suivant : la rétention foncière est un frein à la mise en œuvre des projets d'aménagement ; elle doit donc impacter l'atteinte des objectifs notamment démographiques fixés dans les documents d'urbanisme.

Nous avons mené ce travail en croisant des indicateurs sociodémographiques avec ceux du niveau de construction, des ventes de terrains, des prix de l'immobilier, etc.....

Approche directe :

Caractériser la rétention foncière, pour définir des typologies de rétention, sur le périmètre du PACA Chablais revient dans un premier temps à définir des curseurs quantitatifs et qualitatifs pour des parcelles en zone U et AU. Il s'agit de définir des tènements qui sont soit un regroupement de parcelles non bâties soit un découpage interne à de grandes parcelles dont seule une part est construite. Nous avons travaillé à partir du statut des parcelles cadastrales. Cette approche ne permet pas une analyse du renouvellement urbain. En effet, une parcelle en centre bourg sur laquelle s'élevait une maison qui a été ensuite rasée pour accueillir la construction d'un petit collectif ne change pas de statut.

L'analyse est basée sur les documents d'urbanisme numérisés à partir du milieu des années 1990 jusqu'à 2012. Cette approche, traduite dans des analyses cartographiques<sup>4</sup>, a permis :

- De mesurer les taux de mutation des tènements non bâtis (morceau de parcelle, regroupement de parcelles) zonés U ou AU;
- De différencier ces taux en fonction des surfaces des tènements
- De localiser les secteurs sur lesquels les taux de mutation étaient relativement faibles.

L'analyse de ces données a été faite à différentes échelles qui ne présentent pas les mêmes enjeux. En effet, le particulier sera pertinent pour répondre à l'évolution d'un tènement de l'ordre de la dent creuse et réaliser de la densification ponctuelle. Mais, dès lors que le tènement concerné est à l'échelle d'un projet d'équipement ou d'aménagement, seuls les professionnels ou la collectivité pourront apporter une réponse opérationnelle.

---

<sup>4</sup> Cf chapitre 5 du rapport et annexes

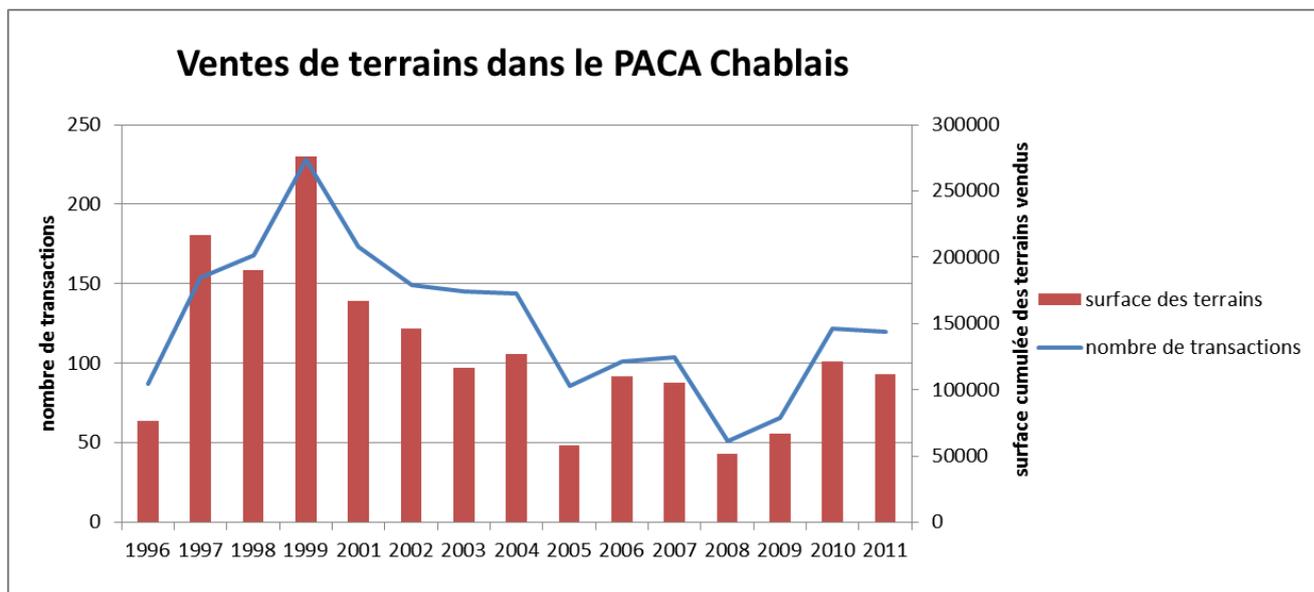


## 2. Approche socio-démographique de la rétention foncière

L'analyse statistique présente des aspects paradoxaux. En effet, l'analyse de certains indicateurs pris isolément pourrait accréditer la thèse d'une rétention forte sur le territoire du PACA Chablais. Néanmoins, les objectifs de croissance démographique, de construction de logements par exemple semblent avoir été atteints. Reste des points de vigilance liés notamment à la structure de la population frontalière (taux de mobilité, point mort).

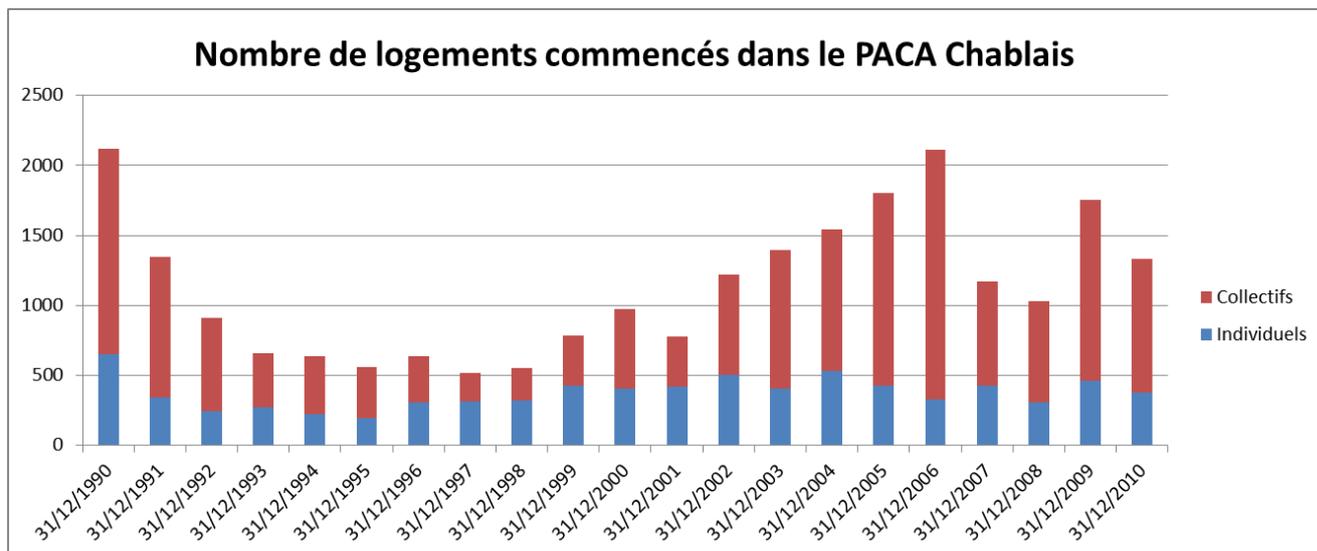
Analyse des ventes de terrains et de la construction de logements : moins de terrains et plus de logements :

Le nombre de terrains vendus pour être construits<sup>5</sup> depuis 10 ans est en baisse. Les surfaces moyennes de ces derniers sont également orientées à la baisse. Sur cette même période cependant, le nombre de logements construits est à la hausse. 15 076 logements ont été commencés entre 2001 et 2011 dont quasiment 70% en collectifs. Ce phénomène est généralisé à l'échelle du PACA à quelques exceptions près<sup>6</sup>.



<sup>5</sup> Il s'agit de terrains disponibles sur lesquels le PLU autorise la construction de logements

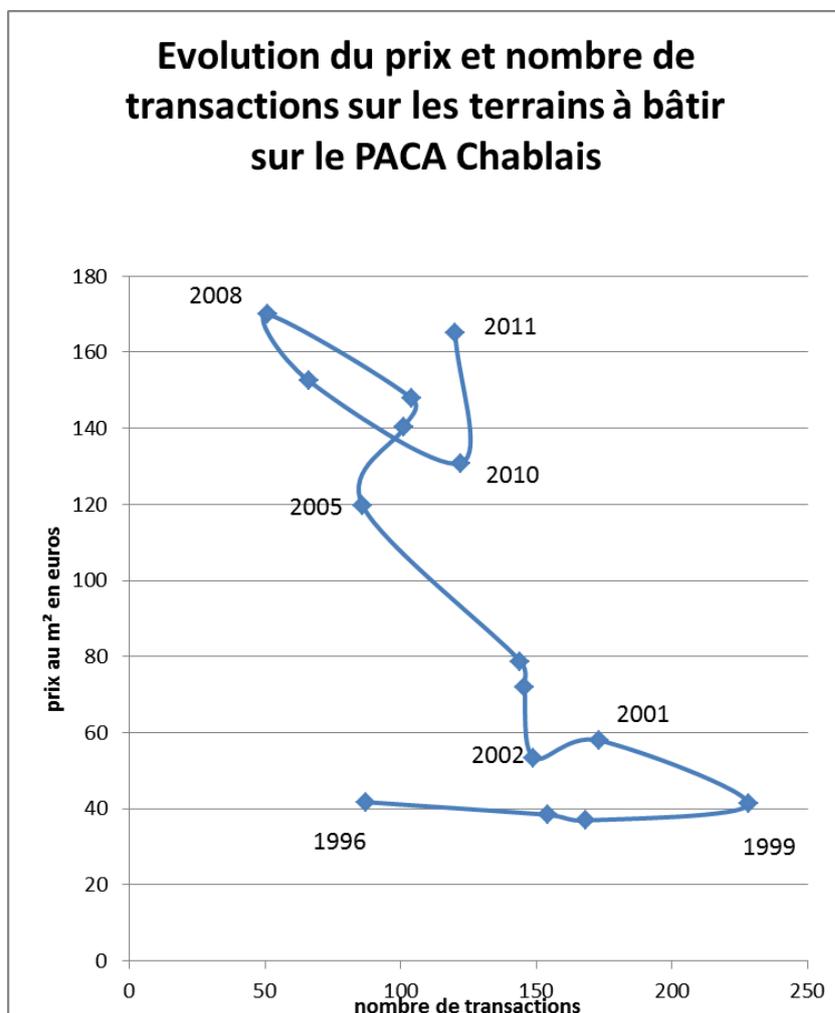
<sup>6</sup> L'ensemble des données est disponible en annexe



Dès lors, il apparaît que sur la dernière décennie, la demande en logements a été satisfaite alors même que le nombre de transaction est orienté à la baisse. **Les typologies de logements commencés sur la période plaident en faveur d'un effet prix plutôt que d'un effet rétention.** Il faut noter que le nombre de constructions individuelles reste relativement stable chaque année. Les variations du volume global de logements construits sont du seul fait du logement collectif. Les opérateurs immobiliers ont eu tendance au cours de la période à utiliser au maximum les droits à bâtir.



Analyse des prix du marché immobilier : une hausse des prix mais pas de spéculation :

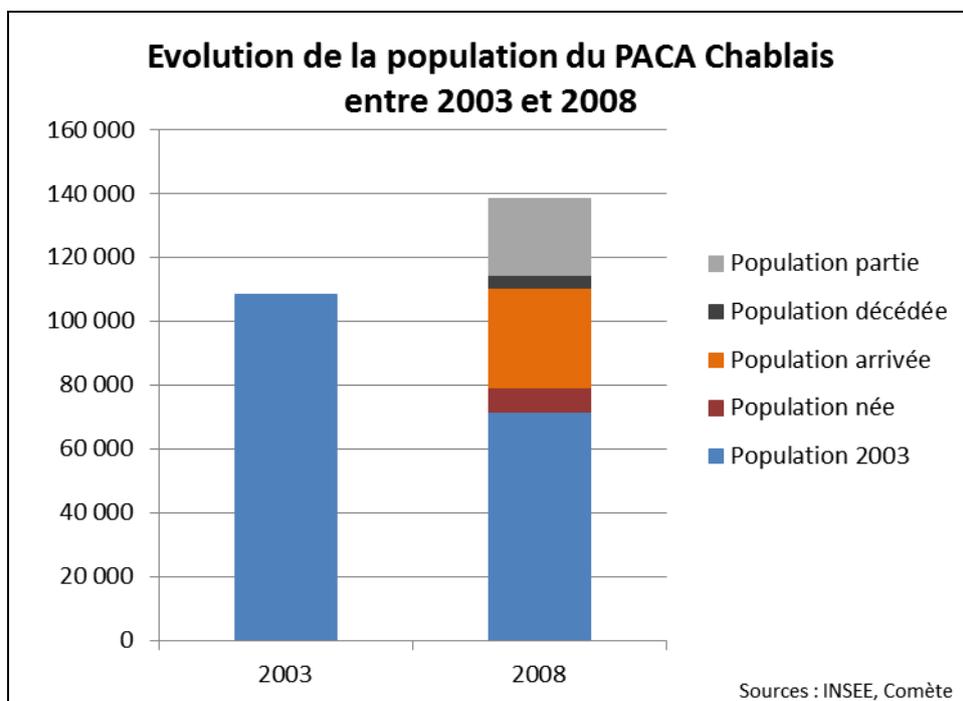


Le prix au mètre carré des terrains vendus est clairement orienté à la hausse sur la dernière décennie. Néanmoins, si l'évolution du prix moyen d'un terrain à bâtir est importante puisqu'elle atteint 311% entre 1996 et 2011, elle reste en deçà de celle constatée à l'échelle du département qui atteint 450%. L'explication tient pour partie dans le niveau des prix déjà élevé en 1996 par rapport à ceux de la Haute-Savoie (32% de plus) mais la diminution du nombre de transactions depuis le début des années 2000 n'a pas eu un effet d'inflation disproportionnée. Au contraire, le PACA Chablais a même connu une baisse des prix suite à la crise financière de 2008, ce qui est un phénomène rare en Haute-Savoie.

**Autrement dit, malgré une forte demande et une diminution des surfaces commercialisées, les prix ne se sont pas envolés : cela plaide plutôt pour une absence de spéculation forte. Si elle existe, elle n'a pas d'objet spéculatif pur.**



Evolution de la population : la production de logements permet d'accueillir la population attendue :



Le solde migratoire sur le territoire est positif. La population du PACA Chablais a augmenté de 20 442 habitants entre 2003 et 2012

Pour qualifier ce solde il faut se rabattre sur un pas de temps plus court et plus éloigné dans le temps mais l'analyse est intéressante. Sur la période 2003, 2008, la population a augmenté de 11 002 habitants. Ce chiffre se décompose comme suit :

Le solde entre le département de la Haute-Savoie et le territoire du PACA est négatif : 7 391 habitants se sont installés dans les communes du PACA contre 9 176 qui les quittaient pour s'installer ailleurs en Haute-Savoie soit une perte nette de 1 785 habitants

Le solde entre la France et le territoire du PACA est positif : 7 491 habitants venus de France hors Haute-Savoie se sont installés dans les communes du PACA contre 5 101 qui les quittaient pour s'installer ailleurs en France soit un gain net de 2 390 habitants

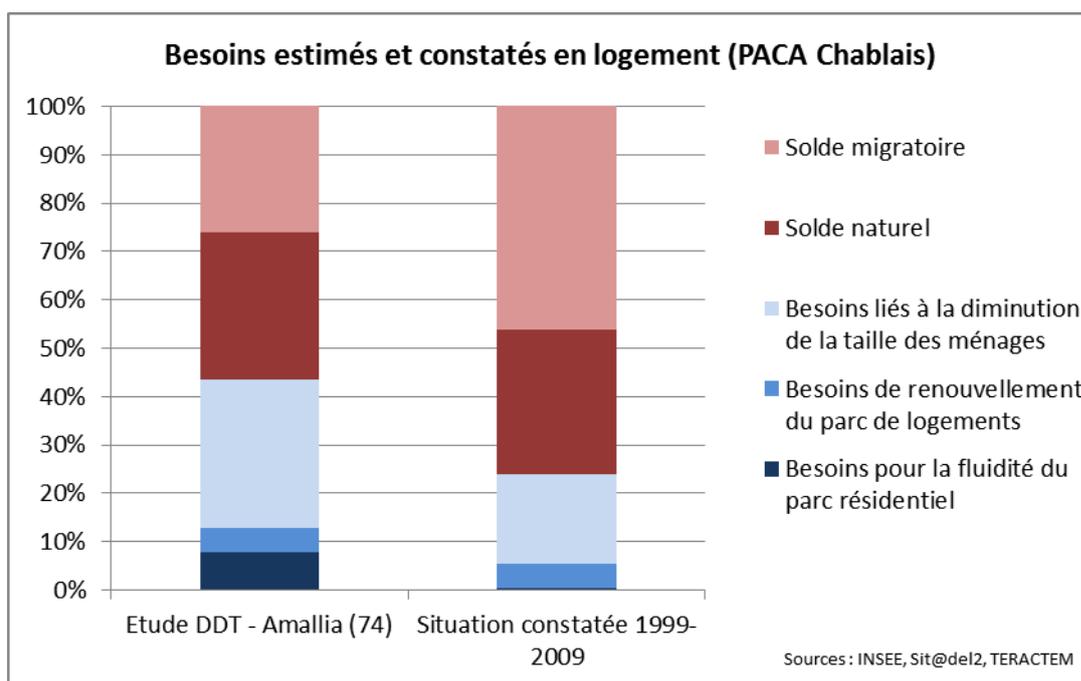
Sur la même période, autre phénomène important : 4 668 habitants sont arrivés de l'étranger.

Le taux de croissance annuel constaté entre 1999 et 2011 est de 1,76% sur l'ensemble du PACA, soit une croissance démographique forte. **Si rétention il y a, elle n'a pas eu d'effet bloquant sur le rythme de croissance démographique du territoire.** Peut-être cette dernière



est-elle en deçà de la demande réelle exprimée actuellement, qui trouve sa traduction dans la pression ressentie par les acteurs locaux.

En effet, l'analyse du point mort apporte un éclairage intéressant. Le point mort représente le volume de construction nécessaire sur un territoire pour simplement être en mesure de conserver le nombre d'habitants. La baisse du nombre de personne par ménage, le taux de vacance, la destruction de logements vétustes ont pour effet un besoin accru en nombre de logements pour abriter la même population.



L'analyse de ce graphique met en évidence des tensions. Alors que les estimations positionnent le point mort à environ 43% de la production de logements, le niveau constaté n'est qu'à 24%. Dans le détail, on constate que les besoins en logements permettant une fluidité du parc résidentiel ne sont pas comblés. Le marché de l'immobilier est donc extrêmement tendu. De même la part de la production permettant d'accueillir le desserrement des ménages est en deçà des besoins recensés. Cela se traduit par des difficultés pour les jeunes actifs de quitter le foyer familial.

**En conclusion, il faut donc noter que la production de logements permet d'avoir une croissance démographique conforme voire supérieure aux projets développés dans les SCOT mais que la demande est certainement plus forte. La rétention, si elle a freiné la production de logements, n'a fait que limiter une croissance qui aurait potentiellement dépassée les objectifs fixés.**



### 3. Analyses des consommations foncières et des disponibilités

Pour approcher sous une autre facette le phénomène de rétention foncière, chaque commune test a été analysée sous l'angle de la consommation foncière effective et des tènements potentiels ouverts à l'urbanisation.

Le travail a été mené sur la base des POS existants au milieu des années 1990 et du découpage parcellaire de cette époque<sup>7</sup>.

Communes	Date du POS	Date du nouveau PLU	Date du cadastre le plus ancien + jalons
Anthy-sur-Léman	1994	2013	2001 2005 -2012
Bons-en-Chablais	1995	2013	1996 2001 – 2005 - 2012
Cervens	1989	-	1997 2001 – 2005 - 2012
Douvaine	1994	2010	1995 2001 – 2005 - 2012
Saint-Cergues	1995	2008	1996 2001 – 2005 - 2012

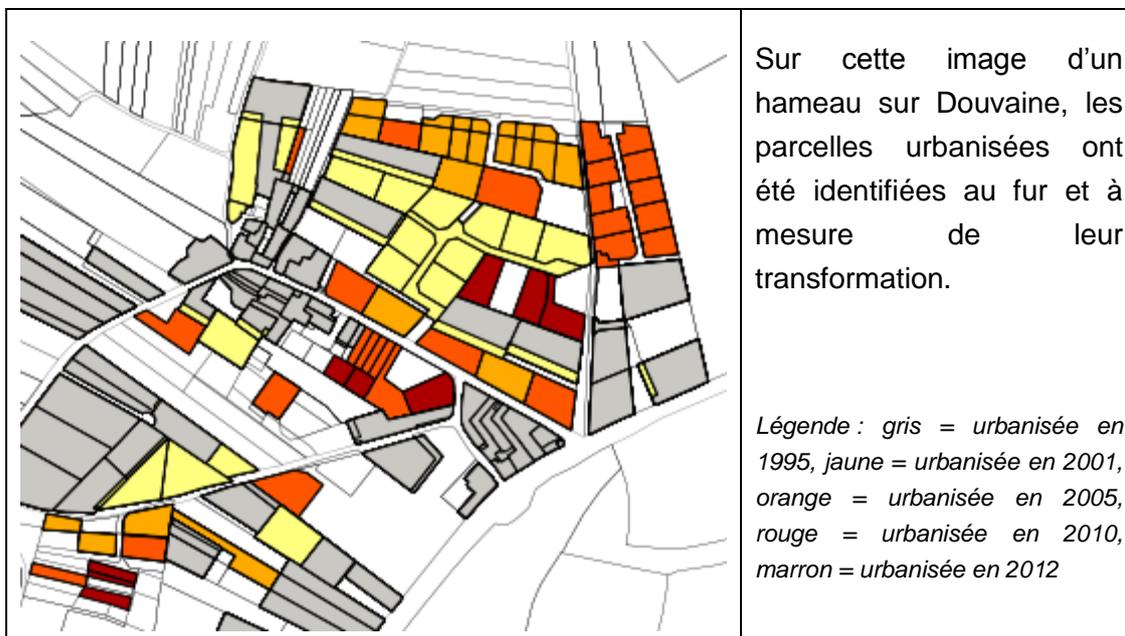
<sup>7</sup> Nous avons travaillé à partir des premiers cadastres numérisés disponibles. Cela explique les variations de date entre les différentes communes.



La méthode a consisté à identifier, année après année, la consommation effective des terrains ouverts à l'urbanisation en se concentrant sur les zones ouvertes pour de l'habitat et en excluant les zones destinées à l'accueil d'activités économiques. Nous avons considéré que dans ce dernier cas, le phénomène de rétention ne pouvait pas être présent.

Les terrains ouverts à l'urbanisation ont été analysés en deux catégories : les parcelles zonées U et celle zonées AU sans distinction entre celles indicées ou non<sup>8</sup>. En effet, nous sommes partis du POS applicable au milieu des années 1990. Dès lors nous avons intégré les différentes modifications de zonages au fur et à mesure de leur mise en œuvre. L'information sur la non modification d'une zone AU stricte est une donnée en soi parce qu'elle indique que la commune n'a pas eu besoin d'ouvrir de nouvelle zone du fait d'une disponibilité foncière non bloquée dans des zone U ou AU indicées. La présence dans certaines communes de surfaces conservées sur plus de 15 ans en zonage AU strict renseigne sur une réserve de surface à urbaniser surdimensionnée et donne à voir sur les effets de l'application d'un coefficient de rétention foncière trop généreux.

Cette analyse a permis de définir, par type de zone, des coefficients de transformation au cours de la vie du POS/PLU. L'analyse en négatif de la consommation nous a permis de définir des tènements classés en différentes catégories de tailles (moins de 2 000 m<sup>2</sup>, entre 2 000 et 4 000 m<sup>2</sup>, entre 4 000 et 10 000 m<sup>2</sup> et plus de 10 000 m<sup>2</sup>) et de mesurer leur consommation au fil du temps<sup>9</sup>.



<sup>8</sup> L'ensemble des données traitées zonage par zonage est disponible dans un tableau récapitulatif par commune en annexe.

<sup>9</sup> Les cartes issues de ces analyses sont jointes en annexes à ce rapport.



Nous avons également mené une analyse subjective en redécoupant des parcelles sur lesquels des potentiels constructifs existaient. Il s'agit notamment de grands ensembles de parcelles aujourd'hui associés dans leurs usages à une ou plusieurs habitations mais qui sont clairement redécoupables, ou d'ensembles liés à un seul propriétaire foncier.

	<p>Cet exemple illustre le cas d'une parcelle sur la commune de Saint-Cergues d'un seul tenant en 1996 et qui a été redécoupée au fil des années.</p>
	<p>La partie grisée a été considérée dès l'origine comme disponible à l'urbanisation.</p>
	<p><i>(en noir : bâti existant en 1996, en orange : nouveau bâti en 2005, en rouge : nouveau bâti en 2012)</i></p>

**De manière générale, l'analyse des données issues de ce traitement cartographique fait ressortir les points suivants :**

- L'absence de grand propriétaire foncier institutionnel. Sur les cinq communes tests support de ce travail, aucun propriétaire institutionnel n'est en situation de permettre la mise sur la table d'un volant foncier permettant d'enclencher un projet d'envergure. La collectivité se trouve dans l'obligation de travailler avec de nombreux propriétaires privés qui sont ancrés dans une logique patrimoniale.
- Les propriétaires sont implantés sur le territoire de la commune ou à proximité. À l'exception de Douvaine où la proportion est plus faible, les communes doivent donc quasi exclusivement traiter avec des propriétaires pour lesquels le sentimental et l'imaginaire évoqué en début de rapport jouent un rôle important.
- Le développement de l'urbanisation au fil des dernières décennies a abouti au morcellement des surfaces disponibles. Les tenements potentiellement mobilisables aujourd'hui ne représentent dans la plupart des cas pas des surfaces importantes.





Mobiliser des professionnels de l'aménagement ou mettre en œuvre des procédures lourdes reste difficile dans ces situations.

- Corolaire du point précédent, la forme d'urbanisation majoritaire au cours des 15 / 20 dernières années a été le pavillonnaire. La taille des parcelles a été en diminuant avec le temps mais la structure urbaine qui est issue des lotissements ou de l'habitat isolé est peu mutable quand elle n'est contrainte par des règlements de lotissement. En d'autres termes, l'espace public y a été construit à minima aussi bien en surface qu'en qualité et en fonctionnalité.
- La mise en œuvre quasi exclusivement par des privés des projets d'aménagement et d'urbanisation des communes. Ce constat est certainement également lié à la taille des communes test mais mérite une attention spécifique. En effet, les enjeux nouveaux du fait de la raréfaction du foncier disponible et le nouveau positionnement en pilotage des collectivités interrogent fortement la capacité pour ces « petites » communes à mobiliser les compétences nécessaires.
- L'importance des règles imposées dans les PLU. C'est encore très récent mais des évolutions de règlements ayant attribué dernièrement des droits à bâtir plus importants se sont immédiatement traduites par une évolution des formes bâties. Saint-Cergues notamment a connu des projets en collectifs ces dernières années qui n'auraient pas pu exister précédemment.





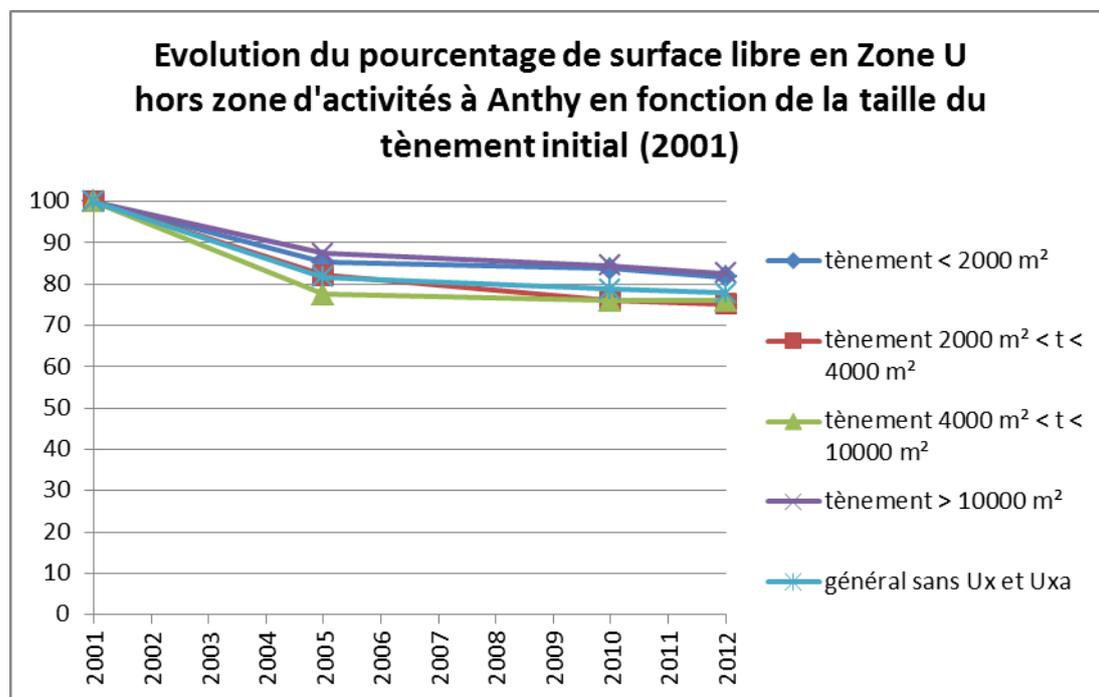
## Anthy-sur-Léman

La situation observée sur la commune est le résultat pour partie de blocages liés aux règles du PLU et notamment de la nécessité de définir un plan d'ensemble pour urbaniser toute surface supérieure à 5 000 m<sup>2</sup>.

La commune dispose de beaucoup de surfaces disponibles mais il s'agit d'une rétention localisée de type patrimoniale. Le nouveau PLU réduira fortement les surfaces urbanisables et réduira d'autant les surfaces aujourd'hui identifiées comme disponibles.

Le pas de temps de l'analyse sur Anthy sur Léman est de 11 ans faute d'avoir pu disposer d'un cadastre numérisé avant 2001. Le tableau des surfaces est disponible en annexe du rapport.

### Consommation des surfaces U :



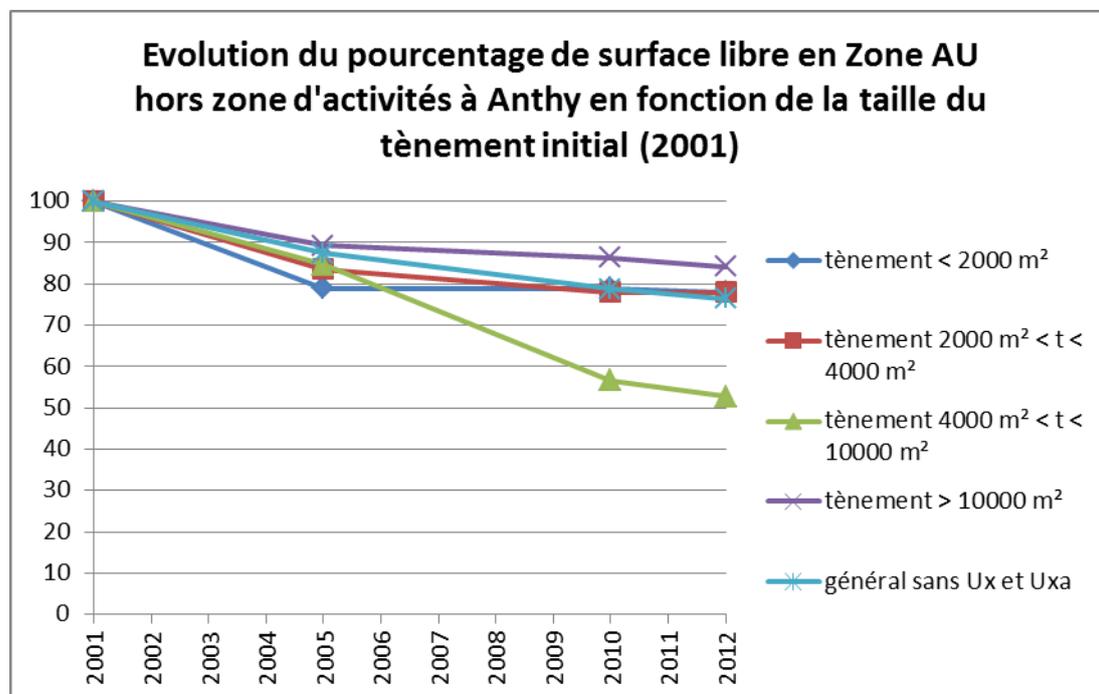
Sur un pas de temps de 11 ans, le niveau de consommation en surface des zones U est faible : 22%



Les consommations sur les zones U sont régulières au fil du temps, même si le rythme a ralenti depuis 2005, et relativement homogènes entre les différentes tailles de tènements :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 18% (57 400 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 25% (67 200 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 24% (101 000 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 17% (31 400 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)

Consommation des surfaces AU :



Le niveau moyen de consommation en surface des zones AU est de 24 % entre 2001 et 2012.

Les consommation sur les zones AU sont régulières au fil du temps. Elles se tassent après 2005 à l'exception de celles concernant les tènements compris en 4 et 10 000 m<sup>2</sup> :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 22% (13 240 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 22% (24 400 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 47% (73 400 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 16% (216 000 m<sup>2</sup> disponibles en 2001)



Typologie des propriétaires :

4/5 des propriétaires de terrains sur la commune d'Anthy-sur-Léman sont à proximité : un peu plus de la moitié directement sur la commune et seuls 20% hors de la Haute-Savoie (3% en Suisse).

**Synthèse :**

- **Pas de cadastre numérisé disponible avant 2001 : le pas de temps d'analyse en est réduit.**
- **Ouverture à l'urbanisation quasi exclusivement pour du programme individuel à l'initiative du propriétaire des terrains.**
- **Quelques poches de rétention patrimoniale.**
- **Le nouveau PLU décline des zones AU qui ne sont pas sorties.**
- **L'enjeu est sur le remplissage des dents creuses et la densification du bourg.**





## Bons-en-Chablais

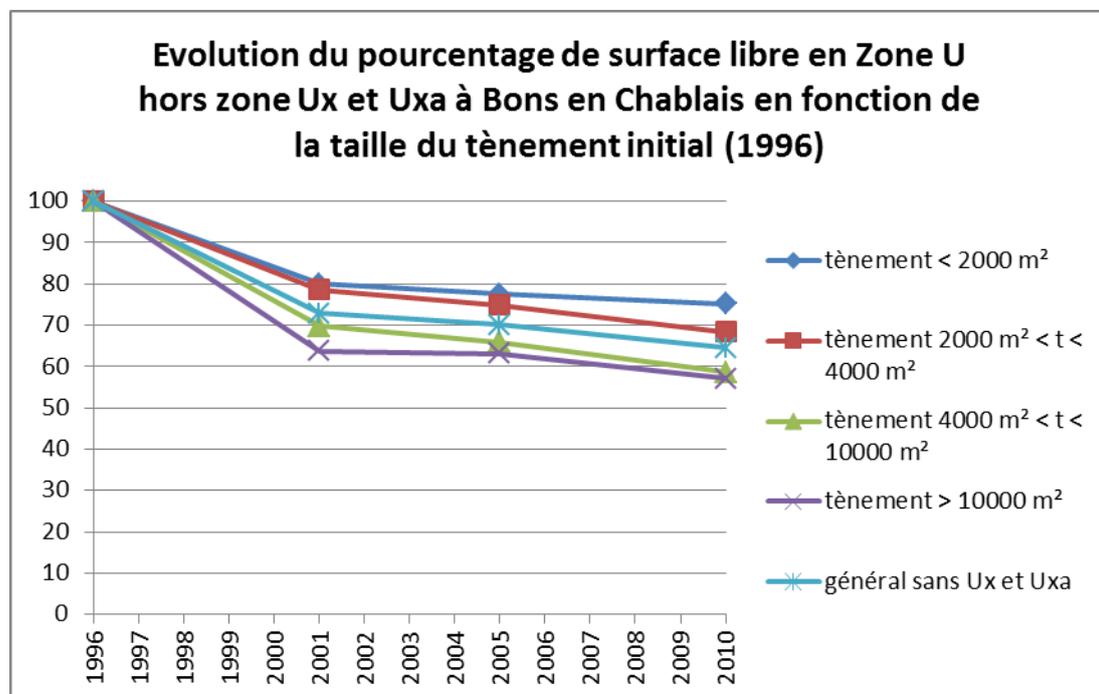
La commune présente la caractéristique d'avoir connu différents POS qui ont tous offert des droits à bâtir répartis sur la quasi-totalité des hameaux. Elle connaît une rétention de type patrimonial qui est assez homogène sur l'ensemble du territoire communal.

La commune a cependant réalisée depuis des années de fortes réserves foncières en vue d'un projet d'aménagement important entre la gare et la route départementale. Ce projet entièrement sous maîtrise foncière verra sortir de terre dans les années à venir un programme important en termes de logements mais aussi d'équipements.

Le nouveau PLU qui entrera prochainement en vigueur restreint fortement les droits à bâtir « historiques ».

Le tableau des surfaces est disponible en annexe du rapport.

### Consommation des surfaces U :





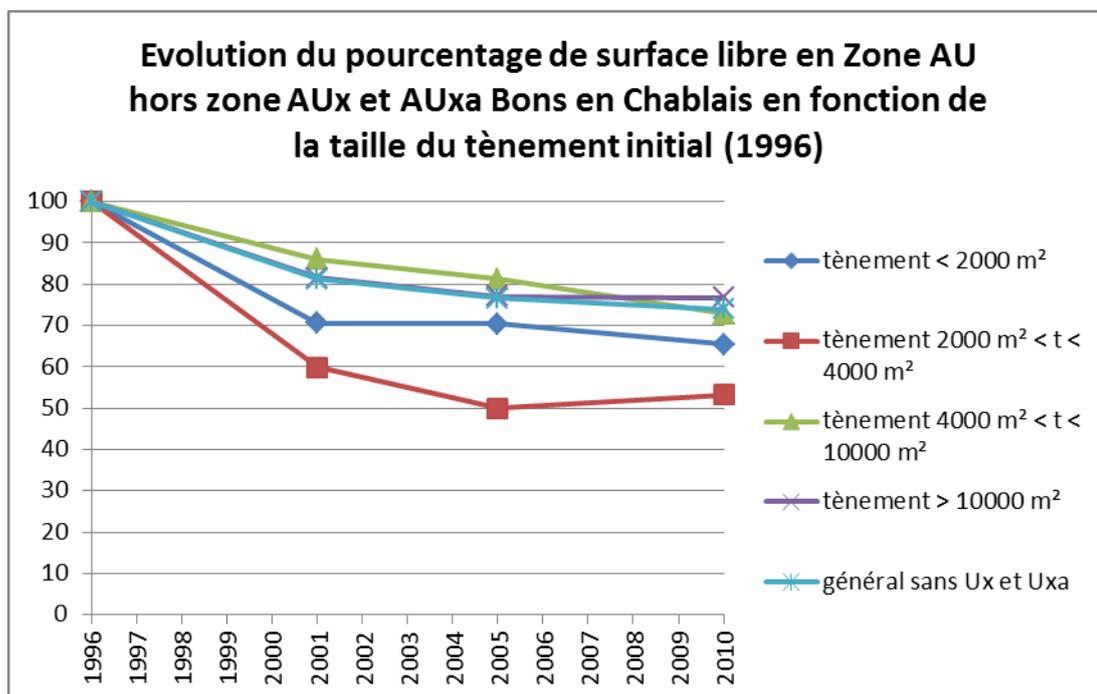
Sur un pas de temps de 15 ans, le niveau de consommation moyen en surface des zones U de la commune est de 35 % (hors zone Ux). Ce taux reflète une consommation principalement au sein des zones Ud (habitat peu dense de type pavillonnaire).

Il faut noter que 80% de la consommation d'espace s'est faite avant 2001. Des différences existent en fonction de la taille des tènements :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 25% (176 000 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 32% (154 800 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 41% (221 600 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 43% (158 000 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)

Il faut noter en atténuation de ces données brutes que le faible taux de consommation des tènements de moins de 2 000 m<sup>2</sup> correspond souvent à des redécoupages parcellaires de tènements plus importants.

Consommation des surfaces AU :



Sur un pas de temps de 15 ans, le niveau de consommation moyen en surface des zones AU de la commune est de 36 % (hors zone AUx). Ce taux est principalement porté par la consommation en NAd.

Des différences existent en fonction de la taille des tènements :



- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 34%
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 47%
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 27%
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 23%

Le rythme de consommation s'est réduit à partir de 2001 de manière similaire à ce qui est constaté sur les zones U.

#### Typologie des propriétaires :

Les propriétaires de parcelles urbanisables (U et AU) sont en grande majorité sur la commune (2/3) ou à proximité (87 à 89 %).

#### Synthèse :

- **Une commune qui a fait des réserves foncières importantes en vue d'un projet d'aménagement lancé en 2013.**
- **Un taux de consommation des espaces disponibles en AU de 36% des surfaces en moyenne avec des écarts non négligeable entre zones (cf point précédent).**
- **Un taux de consommation des espaces disponibles en U de 35% avec un net ralentissement dans les années 2000 mais une production de logements à la hausse.**
- **Des propriétaires qui sont dans la commune ou à proximité.**

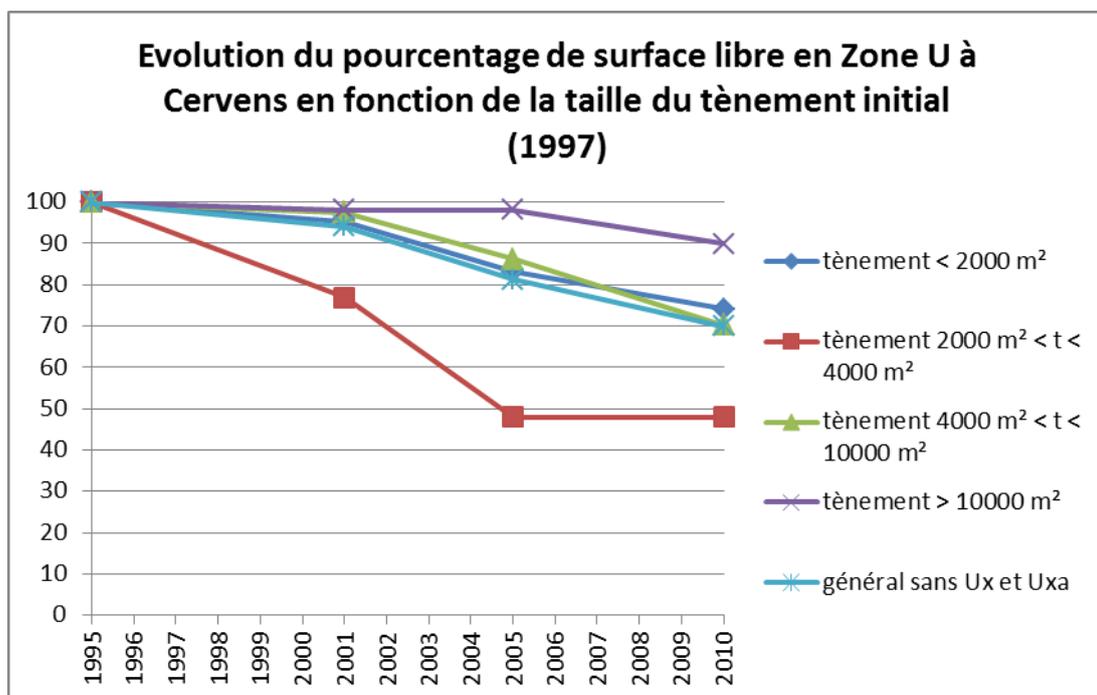


## Cervens

La commune connaît une rétention localisée de type patrimonial. Elle a connu, fait notable, un remembrement foncier qui marque aujourd'hui encore l'approche foncière des propriétaires.

Le tableau des surfaces est disponible en annexe du rapport.

### Consommation des surfaces U :



Sur un pas de temps de 15 ans, le niveau de consommation moyen en surface des zones U de la commune est de 31 % (hors zone Ux). Ce taux est principalement porté par la consommation en UB (46%) et UC (35%) alors que la zone UA ne progresse que de 9%.

La majorité des tènements disponibles sont ceux compris entre 4 et 10 000 m<sup>2</sup>

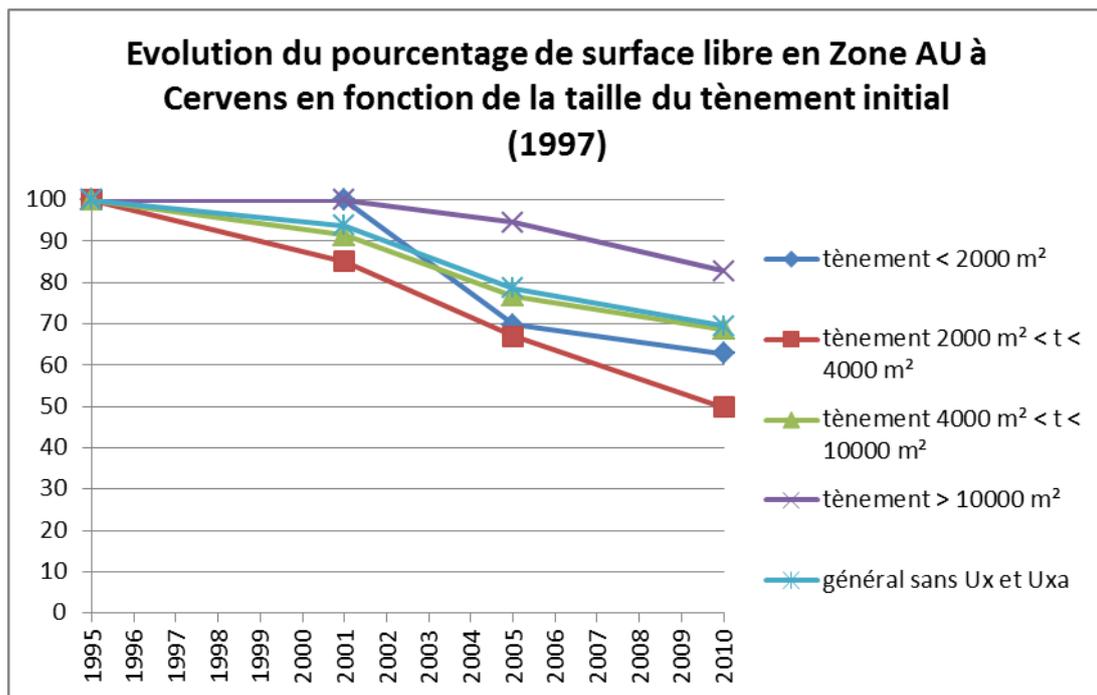
Des différences existent en fonction de la taille des tènements :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 26% (28 400 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 52% (20 800 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)



- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 30% (77 930 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 10% (15 000 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)

Consommation des surfaces AU :



Sur un pas de temps de 15 ans le niveau de consommation moyen en surface des zones AU de la commune est de 31 % (hors zone Ux). Ce chiffre est principalement porté par la consommation en NAc qui assure la quasi-totalité des surfaces disponibles. Les tènements compris entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> sont ceux qui ont le plus été exploités.

Des différences existent en fonction de la taille des tènements :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 37% (16 600 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 50% (9 700 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 31% (86 200 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 27% (26 700 m<sup>2</sup> disponibles en 1997)

Typologie des propriétaires :

Les propriétaires de parcelles disponibles en zone U sont à 76% sur la commune contre seulement 60% des propriétaires de parcelles libres en AU. Ils sont cependant 9/10 à habiter en Haute-Savoie.



**Synthèse :**

- **Le niveau de consommation des surfaces en zone urbanisable est moyen.**
- **Quelques points de blocage avec des propriétaires importants qui retiennent des terrains.**
- **Héritage du remembrement foncier difficile à gérer dans la mise en œuvre d'un nouveau PLU.**
- **Des tènements relativement restreints.**
- **Pas de projet d'ensemble porté par la commune.**



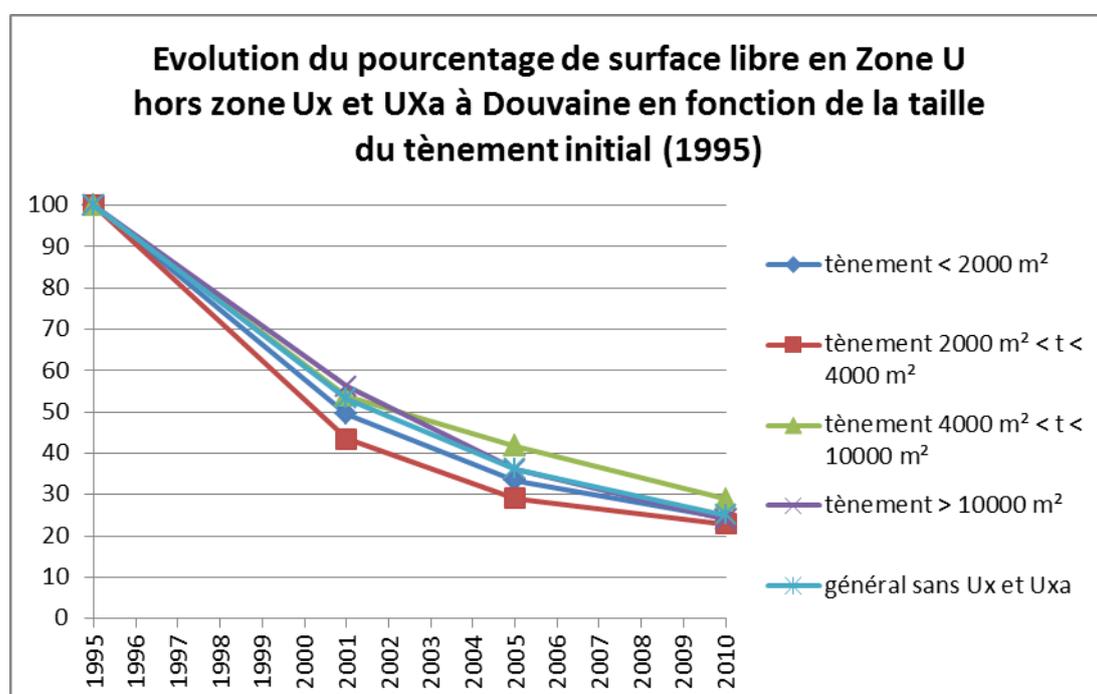


## Douvaine

La commune se caractérise au sein du panel des communes tests comme celle qui, de loin, a connu la plus forte consommation de surfaces disponibles. Elle ne connaît pas ou très peu de phénomène de rétention. Certaines poches très localisées peuvent y correspondre sur des types patrimoniaux.

Le tableau des surfaces est disponible en annexe du rapport.

Consommation des surfaces U :



Sur un pas de temps de 15 ans, le niveau de consommation en surface des zones U hors zone d'activité est très important : 75%.

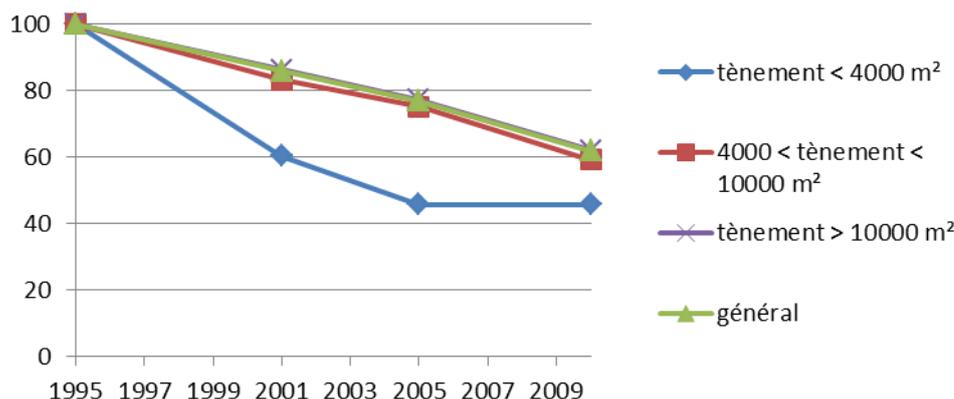
Autre point remarquable : les consommations sur les zones U sont régulières au fil du temps et relativement homogènes entre les différentes tailles de tènements :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 76% (70 700 m<sup>2</sup> disponibles en 1995)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 78% (70 000 m<sup>2</sup> disponibles en 1995)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 72% (146 600 m<sup>2</sup> disponibles en 1995)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 68% (356 500 m<sup>2</sup> disponibles en 1995)



### Consommation des surfaces AU :

#### Evolution du pourcentage de surface libre en Zone AU à Douvaine en fonction de la taille du tènement initial (1995)



Le niveau de consommation en surface des zones AU hors zone d'activité est de 38 %. Les consommations sur les zones AU sont régulières au fil du temps et quasi exclusivement sur des tènements en surface supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> :

- Moins de 4000 m<sup>2</sup> : 54% (6 500 m<sup>2</sup> disponibles en 1995)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 41% (22 000 m<sup>2</sup> disponibles en 1995)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 38% (560 800 m<sup>2</sup> disponibles en 1995)

### Typologie des propriétaires :

La commune de Douvaine se distingue également des autres communes test sur le plan de la typologie des propriétaires fonciers : 1/4 des propriétaires en zone U et 1/3 en zone AU habitent hors de la Haute-Savoie (respectivement 7 et 9% en Suisse). Il s'agit des proportions les plus fortes constatées dans l'étude.

### Synthèse :

**Douvaine présente un profil atypique au sein du panel de communes avec :**

- **Un niveau de consommation des surfaces urbanisables important.**
- **Une part importante des propriétaires qui n'habitent ni la commune ni la Haute-Savoie : moins de logique patrimoniale mais moins de participation dans un projet piloté par la commune.**
- **Un PLU récent (2010) qui a repris les zones qui étaient urbanisables dans le POS mais qui n'avaient pas été utilisées. Ces dernières peuvent présenter aujourd'hui une dureté foncière forte.**

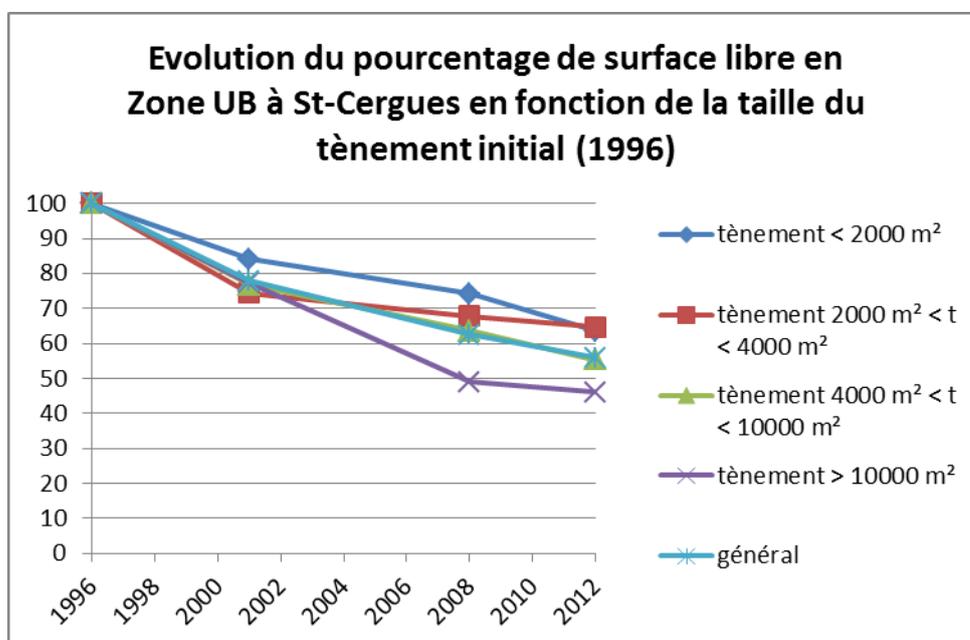


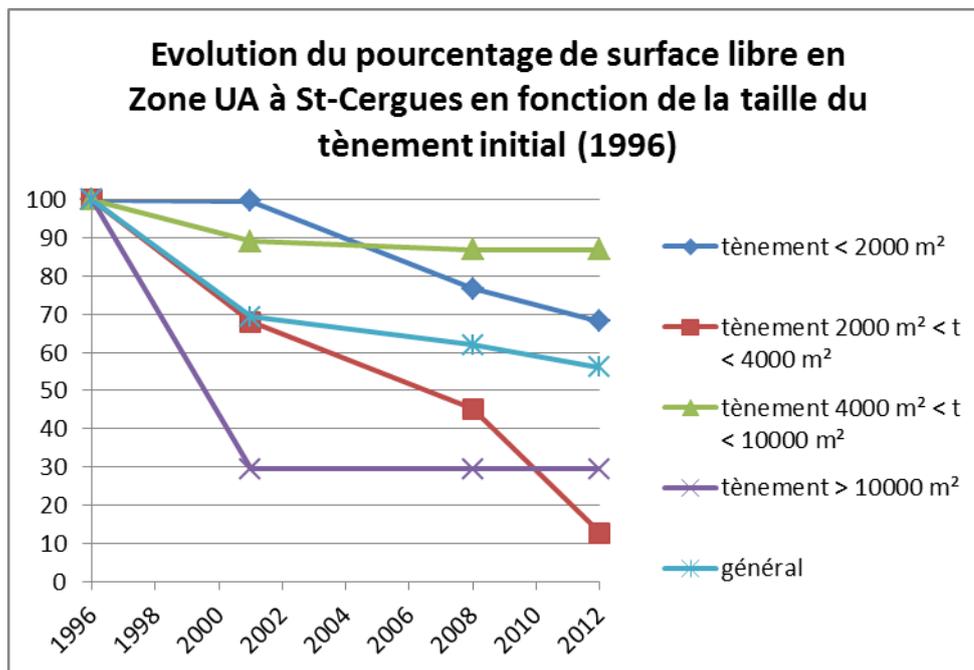
## Saint-Cergues

La commune fait face à un très fort développement récent. Le phénomène de rétention (patrimonial) existe mais reste très localisé. La commune conserve encore de grands tènements disponibles à l'urbanisation.

Le tableau des surfaces est disponible en annexe du rapport.

Consommation des surfaces U :





Sur un pas de temps de 16 ans, le niveau de consommation en surface des zones UA (forte densité) et des zones UB (pavillonnaire) de la commune est de 44 %.

Les consommations sur les zones UB sont régulières au fil du temps et relativement homogènes entre les différentes tailles de tènements :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 36% (63 900 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 35% (53 700 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 45% (177 700 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 54% (87 500m<sup>2</sup> disponibles en 1996)

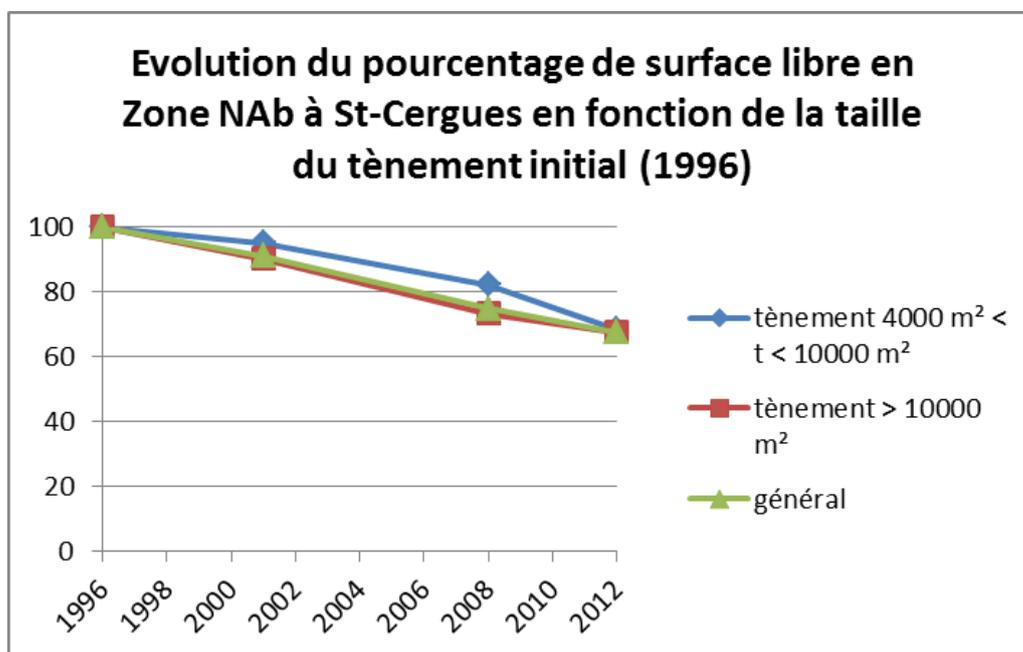
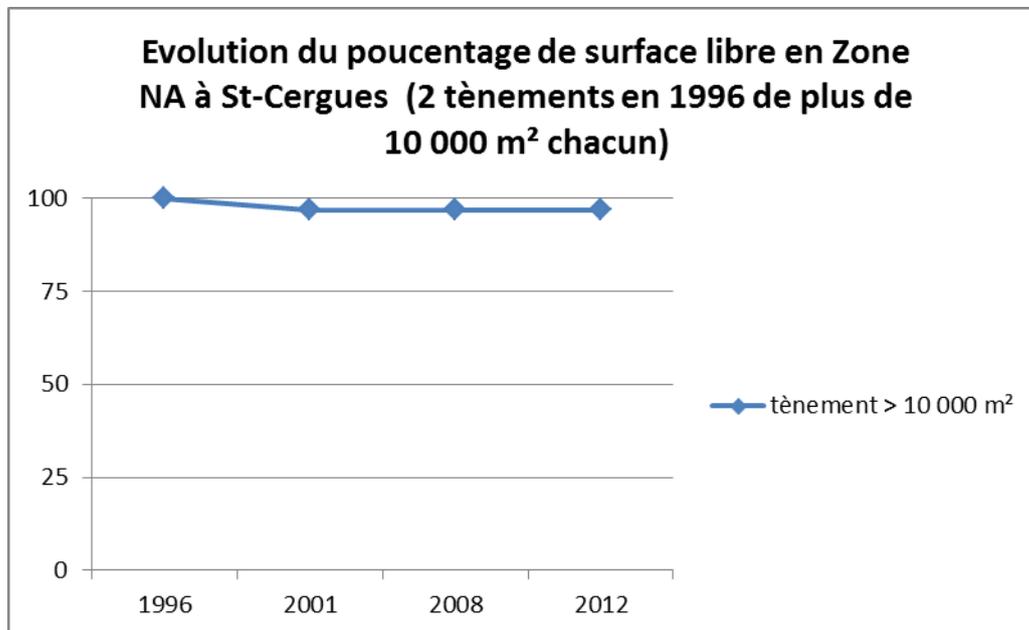
La consommation des zones UA est plus variable suivant la taille des tènements :

- Moins de 2 000 m<sup>2</sup> : 32% (6 700 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> : 87% (6 600 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 13% (19 000 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)
- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 70% (14 366 m<sup>2</sup> disponibles en 1996)

70% des surfaces utilisées en UA l'ont été entre 1996 et 2001.



Consommation des surfaces AU :



Sur un pas de temps de 16 ans, les zones NA de la communes n'ont pas été consommées (3% d'urbanisation en surface).

Les surfaces disponibles en zones NAb ont été urbanisées à hauteur de 32% :

- Entre 4000 et 10 000 m<sup>2</sup> : 32% (23 700m<sup>2</sup> disponibles en 1996)



- Supérieur à 10 000 m<sup>2</sup> : 33% (129 400m<sup>2</sup> disponibles en 1996)

La consommation des zones NAb a été relativement régulière dans le temps. Les tènements disponibles sont relativement conséquents à la fois en NA et en NAb.

Typologie des propriétaires :

2/3 des parcelles disponibles en zone U ont des propriétaires sur la commune alors qu'ils ne sont que 50% pour les parcelles zonées AU dont 80% des propriétaires habitent le département.

**Synthèse :**

- **La commune a connu un très fort développement en zone d'urbanisation pavillonnaire.**
- **Pas de phénomène de rétention spécifique mais des stratégies patrimoniales prédominantes (tènements grignotés petit à petit).**
- **Premiers effets du PLU de 2008 : plus de densité sur les parcelles urbanisées.**
- **Les zones NA/AU n'ont pas été ouvertes.**
- **Des grands tènements sont encore disponibles en zone U.**





## **Synthèse : les zones ouvertes à l'urbanisation sont « consommées » à un rythme faible :**

L'analyse des données de consommation des surfaces urbanisables aboutit à un double constat : leur consommation effective est relativement faible dans le temps et les tènements important sont majoritairement utilisés par « grignotages » successifs plutôt que dans le cadre d'opérations d'ensemble. Douvaine présente un profil atypique dans ce tableau général en affichant des taux d'utilisation des surfaces urbanisables importants.

Au-delà des particularités locales, il est important de s'arrêter sur un point : le coefficient de rétention foncière. Comme évoqué dans le point méthodologique en introduction, il semble qu'une des explications à la faiblesse des taux de transformation est à rechercher dans le mode de définition du volume des surfaces à urbaniser. **La mise en œuvre d'un coefficient de rétention aboutit à majorer, parfois de manière très forte, les surfaces identifiées comme devant accueillir l'urbanisation future.** Pour conserver une certaine maîtrise, les communes identifient des secteurs qu'elles gèlent via des zonages AU strict. **L'analyse démontre que ces zones gelées n'ont été que très peu transformées.** La conclusion est que les communes n'ont pas eu à le faire faute d'avoir consommé de manière suffisante les zones U ou AU indicées. **La pertinence de la mise en œuvre du coefficient de rétention foncière en est clairement questionnée.**

Autre point évoqué dans le double constat initial : le **phénomène de « grignotages » successifs.** L'analyse cartographique est très éclairante sur ce point. Les droits à bâtir ont été répartis sur de nombreux secteurs et les propriétaires les ont fait valoir petit à petit. On ne relève que très peu d'opérations d'ensemble même s'il faut, ici encore, positionner Douvaine à part. **La mise en œuvre des POS/PLU est d'abord l'apanage des propriétaires fonciers traditionnels. Les acteurs professionnels sont relativement absents des communes analysées.**



## 4. Retour d'entretiens avec les élus des communes tests

Les élus des cinq communes tests ont été interrogés pour :

- recueillir leur vision du développement de leur commune et des points de blocage qu'ils avaient pu repérer,
- comprendre les évolutions des documents d'urbanisme depuis une quinzaine d'années,
- relever les pratiques mises en œuvre pour lutter contre la rétention foncière,
- identifier les projets d'équipements envisagés sur les communes nécessitant la recherche de foncier.

### Anthy-sur-Léman

#### Contexte

Plusieurs constats caractérisent l'évolution de l'urbanisme à Anthy-sur-Léman :

- Il n'y a pas eu de planification progressive de l'urbanisation. Le zonage de 1990 à nos jours n'a pas évolué dans ses contours. De larges poches de zones d'urbanisation future ont été délimitées sans hiérarchisation dans la priorité de leur ouverture à l'urbanisation.

Une évolution majeure est en cours avec le projet de révision du PLU en cours ; celle-ci prévoit une forte contraction de la capacité d'urbanisation (évolution de la surface constructible passant de 42 ha à 22 ha dans le nouveau projet ; de nombreux terrains en zone NAb ont été déclassés en zone naturelle ou agricole). Les poches d'urbanisation futures sont agrémentées d'orientations d'aménagement.

- Il n'y a pas (ou très peu) de pression de la part des promoteurs auprès des propriétaires fonciers : la typologie d'habitat largement dominante est la construction individuelle. La majorité des terrains ont été ouverts à la construction à l'initiative des



propriétaires (la majorité des terrains est détenue par une trentaine de familles), sous forme de lotissements créés au gré d'ententes ou d'opportunités.

- La commune n'a pas lancé d'initiative sur le foncier (pas de constitution de réserve foncière en dehors des ENS, pas de remembrement, etc.).

## ***Points de blocage repérés***

- Le principal frein à la libération de foncier résulte de deux facteurs principaux : le prix du foncier (forte évolution à la hausse depuis les accords bilatéraux franco-suisse ; prix actuel oscillant de 200 à 400 €/m<sup>2</sup> de terrain viabilisé) et les règles d'urbanisme appliquées aux zones NAb qui limitent cette délivrance. L'ouverture à l'urbanisation de ces zones est conditionnée par la réalisation d'opération d'aménagement d'ensemble pour un tènement minimum de 5 000 m<sup>2</sup>. Le seuil minimal de constructibilité d'une parcelle est de 1 000 m<sup>2</sup>.
  - ➔ Compte tenu des prix actuels des terrains, le « ticket d'entrée » pour un tiers, non propriétaire du foncier et souhaitant construire une maison varie de 200 000 à 400 000 € (coûts de construction en sus). Ce seuil concerne une population limitée ayant cette capacité d'investissement minimale.
- La mésentente des propriétaires pour s'accorder à réunir 5 000 m<sup>2</sup> à diviser généralement en 5 lots de 1 000 m<sup>2</sup>.
  - ➔ Une grande zone NAb1 nécessitait un minima de 10 000 m<sup>2</sup> pour ouvrir des terrains à l'urbanisation. Ce seuil surfacique, trop important pour que différents propriétaires trouvent un accord, a bloqué la construction des terrains (ces derniers ont été déclassés dans le projet de révision du PLU).
- Dans certains cas, un même propriétaire a réalisé un découpage de son foncier en lots qu'il a conservé volontairement dans une logique de gestion de patrimoine familial (transmission de lots prêts à bâtir aux proches et descendants). Les lots n'ayant pas été bâtis ont été généralement déclassés dans le projet de révision du PLU (sauf parcelles constituant une enclave non bâtie au milieu d'un îlot construit).



- On relève enfin quelques cas de propriétaires ayant « acheté leur tranquillité » (acquisition des parcelles attenante à la leur, rétention volontaire pour s'assurer qu'aucun projet de construction se réalise à proximité immédiate).
- Une grande poche en zone d'urbanisation future ne s'est pas entièrement construite du fait de l'unique (grand) propriétaire qui cédait volontairement et progressivement son patrimoine foncier.

Remarque générale :

- Le SCOT (et son plafond de croissance démographique limité pour Anthy à 1,4%/an) n'est pas perçu par les élus comme une contrainte au développement de l'urbanisation de la commune. Le document d'urbanisme actuel ne permet pas d'atteindre ce plafond de croissance annuelle (pour des raisons de prix et de règles de constructibilité citées précédemment).

## Bons-en-Chablais

### Contexte

- Le document en cours à ce jour sur la commune est issu du POS de 1989 qui a été révisé en 2000. Le PLU de la commune se caractérise par une dispersion de poches d'urbanisation potentielles sur l'ensemble des hameaux. Un nouveau PLU a été arrêté le 25 mars 2013 pour une mise à l'enquête en septembre. L'évolution entre les deux documents porte principalement sur un recentrage de l'urbanisation sur le tissu existant et la prise en compte de certains blocages dans la mise en œuvre du document précédent avec des déclassements de parcelles.
- De manière générale, la commune ne mesure pas de rétention foncière au sens où des propriétaires refuseraient de vendre du terrain à bâtir. Il s'agit dans chaque cas de blocage, de difficultés d'entente entre différents propriétaires à quelques exceptions près. La propriété foncière est répartie sur un nombre restreint de « vieille familles » originaires de la commune qui, même si elles se sont déplacées, conserve un attachement au territoire.



- Il est intéressant de remarquer que la production de logement sur la commune n'est jusqu'à ce jour pas le fait d'opérateurs immobiliers type promoteur, mais est bien liée à l'initiative de propriétaires de terrain. Quand un opérateur intervient sur la commune, c'est à la demande des propriétaires.

### ***Points de blocage repérés***

- Pôle gare : une opération de renouvellement urbain est à venir. Il s'agit de transformer le site de l'ancienne scierie en logements. La logique des propriétaires n'est pas à la vente immédiate. Il faudra travailler avec eux pour faire aboutir le projet.
- Sur le même secteur zoné UB juste au sud du noyau UC, il existe un tènement disponible à l'urbanisation qui n'est pas sorti du fait de la multitude des propriétaires privés. La commune avait prévu un emplacement réservé pour la réalisation d'une voirie permettant une meilleure desserte des parcelles concernées.
- La zone NAd2 immédiatement contigüe fait l'objet d'une rétention patrimoniale de la part des propriétaires.
- La zone NAd1 au lieu-dit Chante-merle fait l'objet d'un blocage de la principale propriétaire. Dans le nouveau PLU, cette zone redevient naturelle.
- Le secteur du hameau Langin à l'ouest du centre-ville : le blocage partiel de cette zone NAd1 est lié à la fois à des conflits entre propriétaires et à des situations particulières notamment liées à l'âge de certains d'entre eux. Ces causes amènent à un attentisme général. La situation ne pourra se débloquer qu'avec le temps.
- Le hameau des Charmottes présente une situation de blocage liée à des intérêts divergents entre propriétaires, même s'ils sont peu nombreux.





Remarque générale :

Le secteur juste au nord du centre bourg, qui fait la jonction entre le centre-ville et le secteur de la gare, fait l'objet d'un projet d'aménagement d'ensemble porté par la commune. Le projet est annexé au PLU et fait l'objet d'un aménagement dans le cadre d'une concession en cours de négociation. La commune possède quasiment l'intégralité du foncier nécessaire à cette opération.

La commune n'identifie pas de besoin spécifique en termes d'équipement public à venir, si ce n'est une réflexion sur une école en lien avec le projet d'aménagement mentionné ci-dessus, mais sur des terrains qu'elle maîtrise déjà sur le plan foncier.

## Cervens

### Contexte

- La commune s'est développée de façon régulière et à un rythme rapide (3,4% de croissance annuelle). Cette croissance s'est essentiellement faite par la construction de maisons individuelles. Les seuls logements collectifs de Cervens sont des logements sociaux et un EHPAD. Cervens compte peu de frontaliers (175 d'après le Maire). Néanmoins, la commune est de plus en plus touchée par la périurbanisation de Thonon.
- Les constructions sont pour l'essentiel issues d'opérations au coup par coup et d'initiatives privées. Les opérations de promotion sont très rares (une indivision vendue à un promoteur à Pessinges).
- La commune a procédé en 1995 à un remembrement-aménagement de son territoire. L'objectif, très avant-gardiste pour l'époque, était d'éviter les constructions en bord de route et de protéger au maximum les grandes unités agricoles en concentrant l'urbanisation autour de trois bourgs : Cervens, Pessinges et Les Terrotets. Ce dispositif s'est donc accompagné d'une redistribution des parcelles, mais aussi d'une distribution de droits à bâtir sur ces 3 pôles.



- Ce sont ces droits à bâtir qui ont déterminé la logique du POS approuvé en 1995, puis du PLU de 2003, modifié en 2012. Ce sont ces mêmes droits à bâtir qui ont impacté le tracé des réseaux. Une mise en compatibilité du PLU avec le SCOT est aujourd'hui à l'ordre du jour.
- Le SCOT identifie Cervens comme un « pôle de proximité » devant respecter une croissance de 1,4% par an du parc de logements, ce qui impliquerait un net ralentissement par rapport à la situation actuelle. La situation est donc particulièrement tendue à Cervens, qui doit réviser à la baisse ses espaces ouverts à l'urbanisation : cela est considéré comme une remise en cause des principes de transferts de propriété et de droits à bâtir actés lors du remembrement-aménagement de 1995.

### ***Points de blocage repérés***

La commune a identifié plusieurs facteurs de rétention foncière sur son territoire, mais avec des conditions qui, de façon « naturelle », favorisent une mutabilité progressive.

- L'absence des réseaux a constitué un frein au remplissage des zones urbanisées. Les investissements progressifs ont, dans les faits, contribué à un développement de l'urbanisation par capillarité et remplissage des dents creuses. Les investissements futurs dans les réseaux vont probablement guider le développement de la commune dans les prochaines années. La commune souhaite utiliser ce levier pour freiner l'urbanisation de son territoire : elle envisage que des opérations puissent être montées en Projet Urbain Partenarial pour faire participer les propriétaires au coût des réseaux, faute de quoi elle bloquerait les permis de construire. A l'inverse, certains secteurs de la commune, situés en hauteur, resteront inchangés.
- Cervens compte quelques grandes familles de propriétaires, qui ont un comportement très différent à l'égard de leur patrimoine. Dans certains cas, ceux-ci ont tendance à procéder à vendre leurs terrains « au compte-goutte » pour favoriser l'implantation de leurs enfants. Dans d'autres cas, et malgré la valeur de leur patrimoine, ceux-ci n'ont tout simplement aucune intention de vendre, et il faut attendre leur décès pour que les terrains mutent. Là aussi, le devenir des propriétaires a fortement impacté (et impactera fortement) l'évolution de l'urbanisation : les indivisions ont souvent été l'occasion de générer des lotissements.



- Le coût du foncier peut être devenu un obstacle pour de nombreux ménages désireux de devenir propriétaires : 170 € le m<sup>2</sup> viabilisé. Même si le prix a baissé depuis quelques années, certaines opérations ont du mal se vendre.
- Certaines zones figurant comme constructibles au PLU, y compris en UA, sont en réalité difficilement aménageables (topographie accidentée, absence d'accessibilité routière). La carte des aléas impacte également la zone constructible du Col de Cou (études de sols avant le dépôt du permis).

## Douvaine

### Contexte

Douvaine est une commune de plus de 5 000 habitants depuis 2011. Sa population est assez jeune (70% des habitants ont moins de 40 ans).

- Les résidences secondaires dominent largement le parc résidentiel (87%), mais une part des résidences secondaires est en réalité occupée en permanence par des Suisses. Cette fonction résidentielle dominante se confirme en considérant la faible capacité d'accueil touristique de la commune (240 lits dont  $\frac{3}{4}$  en résidences secondaires).
- Plus de la moitié des habitants est propriétaire de son logement (part légèrement < 60% en 2009, elle était d'environ 50% en 1990). Douvaine comptait environ 300 logements sociaux en 2011.
- La typologie des logements construits entre 2000 et 2010 (682 nouveaux logements dans la décennie) donne un léger avantage à l'individuel (361 logements, soit 53% du volume total) par rapport au collectif (321 logements, soit 47% du total). Des pics de production de logements sont observés en 2002, 2005 et 2009 – pour mémoire, le nouveau PLU est opposable depuis mai 2010.
- De nouveaux programmes immobiliers ont été réalisés depuis ou sont en cours ; information confirmée par l'élu délégué à l'urbanisme qui précise que les promoteurs se sont notamment intéressés aux nouveaux secteurs délimités en zone UB (habitat



dense), laissant les secteurs pavillonnaires (zone UD) aux ventes d'opportunité des propriétaires (particuliers) de terrains.

- La collectivité indique également que le marché immobilier est largement soutenu par les frontaliers.

## ***Points de blocage repérés***

Les secteurs ouverts à l'urbanisation depuis 2010 ont fait l'objet d'une analyse plus poussée lors de l'entretien. En effet, il s'agit de secteurs libres non bâti, en raison d'une potentielle rétention ou réserve foncière.

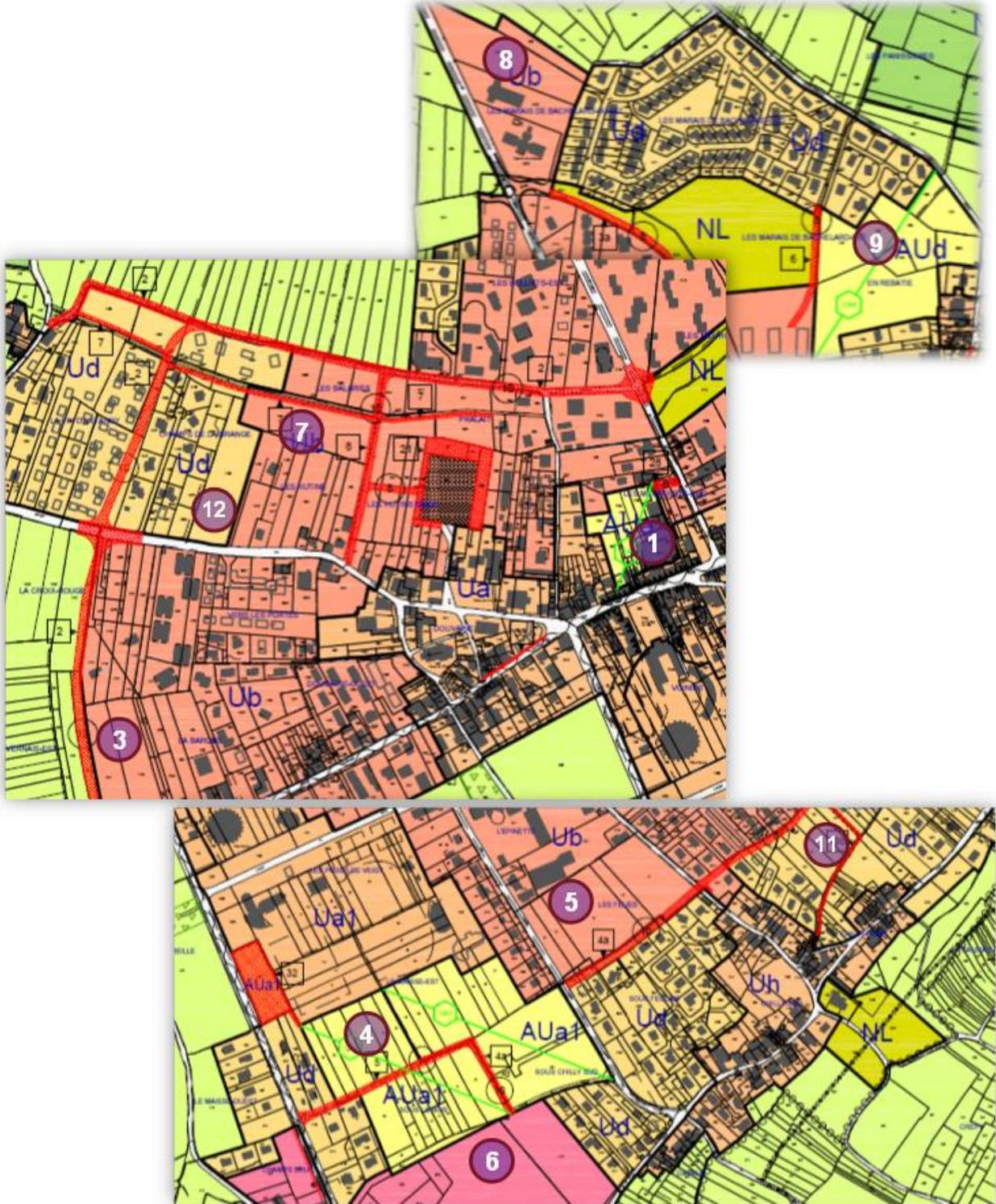
- (1) Zone AUa les « Entrepôts du centre-ville » : ce secteur faisait l'objet d'une orientation d'aménagement (OA n°1). Il s'agit d'une opération de 164 logements collectifs dont 32 en logements aidés (SAGEC)
- (2) Zone UA – Nouveau programme immobilier en lieu et place de l'ancienne école privée (Marignan)
- (3) Zone Ub – « La Barque » : projets de 40 logements environ avec bonification du COS à 0,6 pour motif de performance énergétique (constructions BBC). PUP<sup>10</sup> signé avec Bouygues pour la réalisation d'un tronçon de voirie (emprise partielle de l'Emplacement Réservé n°2). Ce projet a nécessité le déplacement d'une exploitation agricole mais a permis de densifier le secteur.
- (4) Zones AUa1 « Le Maisse-Est » / « Sous le Bois » : 32 logements locatifs aidés (Haute-Savoie Habitat - HSH) et 14 logements en accession aidée à la propriété (IDEIS – filiale de HSH) → densification « Loi Boutin » (+50% appliqués aux gabarits des logements sociaux, portant les logements aidés en R+3). Secteur situé à proximité de la zone d'intérêt communal (zone UA1 « Les Poses de Veigy »)  
→ secteur supportant le nouveau groupe scolaire de 8 classes (ouvert en 2012),  
→ reste une bande de 40 m de large pour produire des logements traversants (19 000 m<sup>2</sup> environ, « Maisse ouest », pour partie OA n°3). Les terrains sont portés par l'EPF74 pour le compte de la commune de Douvaine,

---

<sup>10</sup> Le PUP (projet urbain partenarial) est un outil de financement qui définit la contribution contractuelle de l'opérateur privé au financement des équipements publics nécessaires à la réalisation d'une opération d'aménagement privée.



- (5) Zone UB « Les Feijes » : tènement réservé pour un projet intercommunal (initialement réservé pour accueillir un lycée).  
→ Evolution future du classement en zone UE,
- (6) Zone UX « Les Esserts » : zone d'activité intercommunale » entièrement commercialisée.
- (7) Zone Ub « Les Hutins » / « Les Balaries » : ancienne zone NA « stricte », secteur devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble avec Taxe d'aménagement majorée (pour financer les équipements publics / aménagements de viabilisation des terrains de l'emplacement réservé n°8).
- (8) Tènement en zone Ub « Les Marais de Bachelard » : réserve foncière de longue date par la commune → jardins familiaux.
- (9) Zone AUd « En Rebatie » : tènement d'environ 25 000 m<sup>2</sup>, rétention foncière par un propriétaire identifié par la commune.
- (10) – hors plan, à l'est du centre bourg) Zone UB « Les Margottes » : ancien tènement sous rétention foncière, construit depuis avec un programme de PROMOGIM.
- (11) Zone UD « Les Loches » ou « Les Vergers » : opération d'aménagement d'ensemble à monter ; pas d'entente actuelle entre les différents propriétaires des terrains.
- (12) Zone UD « Champs de la Grange » : programme immobilier (EOS) « Hameau du Joran » en cours, 36 villas.
- (13- hors plan) Le périmètre de la zone Aux « Les Niollets » (zone intercommunale attenante à la zone UX (6) est amené à évoluer. Une orientation d'aménagement définit les conditions d'urbanisation. Projet maîtrisé.





Sauf mention contraire, les principales dents creuses disséminées dans le plan de zonage du PLU de février 2010 ont été comblées depuis (notamment en zone Uh, UB et Ud).

Près de 18,7 ha ont été identifiées par la commune comme secteurs « à projets »<sup>11</sup>.

La commune n'a pas identifié de nouveaux projets d'équipements publics communaux structurants à Douvaine (le groupe scolaire étant le dernier projet en date, livré à la rentrée 2012). Les autres projets identifiés sont intercommunaux (zone d'activités des Niollets, piscine intercommunale). Les emprises foncières sont identifiées et maîtrisées.

## Saint-Cergues

### Contexte

- Le Programme Local de l'Habitat (PLH) de la Communauté d'Agglomération Annemasse – Les Voirons encadre le développement de logements à l'échelle intercommunale, et donc celui de la commune de St-Cergues. De 2012 à 2018, soit sur 6 ans, le PLH prévoit 240 logements. Néanmoins, au cours du dernier mandat, les projets n'ont pas eu de problème pour sortir. Le PLU actuel (2008) permettait, en effet, 1000 logements supplémentaires, ce qui a permis schématiquement d'aboutir à l'équivalent de 2 PLH. La révision du PLU est en cours, et cette révision/modification simplifiée a d'ailleurs pour objectif de réduire les espaces à bâtir. Il y a une volonté de réduire les zones AU et de dé-sanctuariser la « Plaine du Four ».
- Actuellement, sur 1100 résidences principales, 95 sont des logements sociaux, soit environ 8%. Cependant, la commune de St-Cergues est une commune de plus de 3200 habitants (2012) et bientôt, avec la loi SRU, le taux de logements sociaux dans la commune ne sera plus de 8% mais de 25%.
- Dans le parc, la répartition de logements est en forte proportion pour les maisons individuelles (80%) contre 20% pour le collectif. Cependant, concernant les projets nouveaux, de nombreux logements collectifs sortent. La commune accueille plutôt des familles et le taux de personnes par ménage s'élève à 2,4. Du fait de cette typologie de ménage, les logements occupés sont majoritairement de taille F2 à F5, et dans les nouveaux projets 114 logements sont concernés. Le taux de résidences secondaires de 7 à 8%, est actuellement en diminution.

---

<sup>11</sup> Tableau en annexe



## **Points de blocage repérés**

- Sur la commune de St-Cergues, la demande en logements explose et la spéculation semble phénoménale. Le coût foncier moyen est d'environ 300 euros le mètre carré. Une part de la flambée des prix est liée à la proximité de la Suisse. D'ailleurs, au sein des habitants qualifiés de « frontaliers », la moitié sont des Suisses. Bien que les prix à St-Cergues soient élevés, ils le sont encore moitié moins par rapport à une commune du Canton de Genève. En effet, St-Cergues jouxte par exemple Jussy, une commune Suisse, et le prix d'une villa est divisé par deux pour une construction dans la commune française.
- A St-Cergues, il y a quelques grandes familles de propriétaires. D'une manière générale, ces propriétaires fonciers vendent au gré des successions. Cependant, des divisions de parcelles ont déjà été effectuées pour quelques cas, mais ce n'est pas une majorité.
- De nombreux lotissements sont apparus dans les années 1980-1990, et beaucoup de propriétaires ont ainsi de grosses parcelles. Il s'avère que certaines grosses parcelles sont divisées en deux, voire trois, afin d'être vendues. Néanmoins, le syndrome NIMBY est encore présent.
- Le plus souvent possible, les promotions sont encadrées par des Orientations d'Aménagement. Cependant, elles sont encore évasives jusqu'ici, ce qui va nécessiter un effort pour le prochain PLU.
- Il n'y a pas d'initiative publique. En fait, la collectivité négocie avec des promoteurs (tels que Bouygues ou des petits promoteurs locaux) pour la réalisation d'un certain pourcentage de logements sociaux dans les opérations. Il faut noter que la mairie n'a pas entrepris de préemption en terrain constructible.

Certaines zones UB, encore réduites à l'époque du POS, se sont étendues par la suite lors du PLU de 2001. D'une manière générale, les constructions en zone UB ont été rapides, même si la zone était déjà bien remplie à l'origine. Le zonage de certains sites est resté quasi-identique, mais le remplissage s'est effectué progressivement. Il est également arrivé que certaines zones UB soient rebasculées en zone AU afin d'éviter la construction. Certaines zones UB sont aussi mitées par de nombreuses dents creuses qui se remplissent petit à petit par des projets individuels ponctuels.



Le nouveau PLU a réduit les zones AU en réaffectant certaines qui n'avaient pas évoluées en zonage agricole alors que d'autres, maintenant construites suite à des opérations de lotissements par exemple ont changé de statut en étant zonées U.

De manière générale, les élus ne remarquent que très peu de rétention. Le risque d'une surchauffe est même pointé. La commune souhaite donc reprendre le zonage pour éviter une consommation trop importante de foncier notamment dans les hameaux éloignés du centre bourg. Elle mène aussi une réflexion pour introduire un zonage intermédiaire afin de favoriser l'habitat individuel groupé.

**Synthèse : La rétention est dans tous les esprits mais personne ne l'a vraiment encore vue :**

**Après avoir interrogé les élus des 5 communes test, le constat est étonnant. Finalement, le phénomène que l'on pensait important se dégonfle.** Il y a bien quelques cas de particuliers qui ne veulent pour rien au monde vendre leurs parcelles en zone U ou AU mais, au final, les projets se font petit à petit. **La rétention reste marginale ou, tout du moins, elle n'est pas volontaire dans le sens d'une action délibérée de bloquer un terrain à la vente.**

Se télescopent ici manifestement le temps du projet urbain et celui du particulier. D'autant que compte-tenu des niveaux de prix atteints ces dernières années, mener une politique d'acquisition foncière représente des budgets conséquents que les collectivités peuvent avoir du mal à mobiliser. **Peut-être le sentiment de rétention provient-il du décalage entre le temps de la réflexion et de la constitution du projet urbain traduit dans le PLU dont la collectivité a la maîtrise et celui de la mise en œuvre de ce projet qui dépend alors de la volonté de faire ou non des propriétaires ?**

Malgré des particularités locales comme l'historique du remembrement foncier de Cervens ou encore les contraintes de surface d'opération imposées à Anthy-sur-Léman, il ressort des entretiens avec les élus des communes test le sentiment que les projets finissent par se réaliser. Le changement de contexte (SCOT, Grand Genève), la montée de la pression de la part des promoteurs encore relativement absents jusqu'à peu, et la prise en compte des enjeux de développement durable interrogent les élus sur les modes de faire de demain.





## 5. Retours d'entretiens avec les propriétaires

**Afin d'approfondir l'étude, certains secteurs des communes tests ont été retenus pour que des entretiens avec les propriétaires fonciers concernés soient réalisés.** Ces secteurs ont des typologies différentes afin d'obtenir un échantillonnage pertinent au vu de la situation dans le PACA Chablais<sup>12</sup>. Ils regroupent des terrains de différentes natures. Certains sont des terrains libres alors que d'autres sont partiellement construits.

**L'objectif de ces entretiens est de cerner la vision des propriétaires quant à leur gestion foncière**, et ainsi de pointer du doigt les raisons pour lesquelles des terrains sont libres alors qu'ils sont porteurs de droits à bâtir. L'intégralité des informations obtenues est issue des entretiens effectués.

Il faut souligner que de nombreux propriétaires se sont montrés interrogatifs à l'idée qu'une étude s'intéresse de plus près à leur terrain. Cette réticence permet d'illustrer le caractère personnel et donc sentimental de leur approche patrimoniale.

Afin de ne pas permettre d'identification des personnes interrogées, les données collectées au travers des entretiens sont retranscrites de façon globalisée sur l'ensemble du PACA Chablais.

Nous n'avons pas pu rentrer en contact avec l'ensemble des propriétaires sur les secteurs concernés. Il s'avère néanmoins qu'il y a une redondance dans les discours quelle que soit la commune concernée. La restitution qui suit, au-delà des particularités et des anecdotes propres à chaque situation, s'articule autour des points communs des échanges.

Nous avons interrogé les propriétaires de terrains libres et des terrains partiellement construits de manière équilibrée.

### Entretiens concernant des terrains partiellement construits

- Premier élément spécifique aux propriétaires de terrains partiellement construits : ils n'ont pas eu de demandes extérieures pour un quelconque projet sur leur terrain. De ce fait, ils n'ont pas l'impression de bloquer un terrain.

---

<sup>12</sup> Les différents secteurs sont identifiés par commune en annexe



- Deuxième point : bien souvent, ils utilisent le terrain pour eux-mêmes. En effet, le terrain qui jouxte leur habitation est pour près de la moitié des cas utilisés comme jardins, vergers ou même cultivé. L'espace disponible est dans ce cas aussi considéré comme un espace de détente, aussi bien pour les parents, que les enfants ou même les animaux de compagnie.
- Troisième élément : le terrain limite aussi la proximité d'éventuels voisins. Plusieurs ont expliqué avoir acheté plusieurs parcelles à l'origine dans cette optique. La perception générale exprimée par la majorité d'entre eux est que l'espace autour de leur habitation est bien trop restreint ou que le secteur est trop enclavé pour permettre l'implantation d'autres habitations. Les constructions qui émergent sont soit du fait de la famille soit d'arrangements durement négociés entre voisins. Il n'est pas question d'ouvrir l'accès au foncier au premier venu.
- Quatrième point : Dans près de trois quarts des situations, le terrain appartient à un ou des propriétaires suite à un héritage. Il s'agit ainsi d'un patrimoine familial, auquel l'individu en lui-même mais plus globalement sa famille est attachée. D'ailleurs, même s'ils n'ont pas de projet de construction dans l'immédiat, lorsque l'espace disponible sur leur terrain le permet, ils l'envisagent pour les générations futures. Certains ont expliqué n'avoir pu construire sur leur terrain dans le but d'accueillir des membres de la famille faute d'accord de la commune. Ce ressenti, parfois ancien, à l'égard de la collectivité sur certains secteurs fait que de nouveaux projets semblent peu probables.
- Cinquième point : Certains propriétaires expliquent clairement ne pas vouloir participer au développement de la commune. Ils coupent court à l'entretien car ils ne voient aucune utilité personnelle à répondre.

#### Entretiens concernant des terrains libres

Lorsque le propriétaire habite à proximité des terrains concernés, la situation s'apparente à celle d'un terrain partiellement construit. Cet espace permet alors entre autres de limiter le voisinage dans le secteur. Les propriétaires n'ont pas d'utilité à construire, au contraire, cela leur garanti d'une certaine façon un environnement paisible et un cadre de vie agréable. Ces terrains ne sont pas pour autant inutilisés, mais servent aux activités de loisirs.

Point caractéristique des terrains libres, la moitié des propriétaires a déjà eu des demandes extérieures concernant leurs terrains. Cependant, ils n'ont pas donné suite ou ont refusé car ils n'avaient pas d'intérêts personnels à vendre leur terrain et souhaitent préserver leur propriété. Ici encore, la volonté de conserver la possibilité pour les générations futures de construire est fortement exprimée signe d'une approche sentimentale et familiale de la propriété. D'autre ne souhaitent pas vendre pour préserver leur activité agricole.





Point spécifique relevé notamment sur Bons-en-Chablais : les terrains concernés par une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP), les tensions sont plus vives et le climat plus tendu. Les motivations en faveur d'une OAP ne semblent pas toujours acceptées auprès des propriétaires concernés, qui dans leur ensemble vivent l'OAP comme une contrainte plus que comme une opportunité. D'autres, très minoritaires sont moins catégoriques quant au refus d'un éventuel projet sur leur terrain. C'est notamment le cas des propriétaires qui n'habitent pas sur la commune. Ces derniers ont même parfois voulu développer des projets mais les réticences des propriétaires voisins ont eu raison de leurs initiatives.

Enfin, l'âge du propriétaire est une donnée majeure. Plus il est élevé, plus le terrain semble gelé.





## 6. Quelles stratégies et quels outils pour mobiliser le foncier ?

Au fil de la démonstration et des analyses contenues dans ce rapport, un constat se confirme : si la libération progressive de foncier au fil du temps a permis de mettre en œuvre, pour une bonne part, les projets de développement des communes, cela s'est fait dans un contexte d'abondance de foncier.

**Le cadre de référence change et demain, il s'agira de travailler à la fois sur du bâti constitué en centre-ville pour reconfigurer et dans des espaces en extension qui seront très limités.**

La position de la collectivité ne pourra plus seulement être dans le cadrage initial et la définition des orientations générales. Elle devra, pour assurer la mise en œuvre du projet urbain, travailler avec les premiers acteurs du foncier : les propriétaires.

### Devenir un pilote stratégique

**Pour mener à bien son rôle de pilote du projet de développement, la collectivité devra être à l'interface et travailler dans un esprit incitatif, participatif.**

Le retour des entretiens avec les propriétaires est éloquent à ce sujet. S'ils sont mis dans la boucle en amont ; s'ils ont la possibilité de comprendre les enjeux qui conduisent la commune à choisir tel ou tel scénario de développement, ils seront en mesure de devenir acteur en travaillant leur foncier.

Evidemment, les modes de faire et les outils sont différents suivant que le projet envisagé se développe sur des tènements volumineux ou plus individualisés.

- Sur les tènements volumineux :

Il faut **penser le développement des zones à urbaniser comme celui des secteurs de reconquête urbaine à l'échelle d'un projet d'ensemble** et non comme l'addition de petits projets potentiellement portés par des propriétaires individuels.



La conséquence première de ce postulat est de s'entourer des compétences nécessaires (AMO spécialisée) permettant d'intégrer l'ensemble des acteurs concernés à la démarche qui de fait devient plus complexe.

**La collectivité pourra utiliser pour mener les projets, les outils de l'aménagement opérationnel** et notamment la ZAC ou le permis d'aménager au travers d'opération en régie ou portées par un concessionnaire.

Il faut donc anticiper et savoir piloter dans la durée. Les temps de concertation et des montages opérationnels sont long et souvent incompatible avec ceux des investisseurs ou des promoteurs qui pressent les propriétaires fonciers de vendre.

**S'appuyer sur une politique de réserve foncière de long terme sera un atout notamment au travers de la constitution d'un volant foncier<sup>13</sup>** permettant d'être un acteur central pour les opérateurs (promoteurs notamment).

La mise en place d'une stratégie foncière nécessite de définir les secteurs stratégiques et de se doter de moyens financiers permettant des acquisitions si nécessaire en s'appuyant sur l'EPF.

Dans les secteurs de taille moyenne à requalifier ou de dents creuses :

**La collectivité interviendra prioritairement sur l'espace public** : il a souvent été traité à minima pour des questions d'économie générale du projet de promotion. L'évolution de la densité sera d'autant mieux ressentie que les espaces publics adjacents gagnent en qualité. C'est aussi un moyen de faire adhérer les habitants déjà installés au projet en leur permettant de gagner en qualité de vie.

**Elle pilotera un processus de co-construction du projet avec les habitants et les propriétaires** afin que chacun en valide le sens et en comprenne les orientations. La collectivité ne pourra à elle seule conduire l'ensemble des projets. Elle doit pouvoir s'appuyer sur les propriétaires privés.

Pour peser dans le débat et afin de permettre de débloquent certaines situations, **la collectivité se constituera des réserves foncières stratégiques** pour pouvoir initier une recombinaison foncière (AFU, remembrement foncier, échange...). Elle peut pour ce faire positionner des emplacements réservés stratégiques dans son PLU.

---

<sup>13</sup> Volant foncier : ensemble des propriétés acquises par la commune dans le but de permettre soit des échanges dans le cadre de futures opérations d'acquisition soit une mise en œuvre opérationnelle d'un projet d'aménagement d'ensemble. Il s'agit du portefeuille des propriétés mobilisables à court terme.



## Utiliser la palette des outils de la fiscalité :

Nous n'avons pas pu démontrer dans le travail d'analyse mené pour cette étude d'effet direct de la fiscalité sur la mise en œuvre ou non par les propriétaires fonciers des projets d'aménagement projetés par les communes. Et pour cause, aucune n'a réellement mis en œuvre de stratégie fiscale en parallèle de son projet urbain.

Néanmoins, il nous semble intéressant de pointer quelques leviers que les communes pourraient utiliser en préventif pour inciter certains à libérer du foncier ou en curatif pour corriger les effets de blocages éventuels qu'elles rencontrent. Le principe est de penser la fiscalité foncière comme un outil de développement.

- Taxer les plus-values via la taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles : pour financer l'intervention de la collectivité sur la reprise des espaces publics adjacents aux secteurs de densification (taux de 10% sur 2/3 de la plus-value).

Cadre de mise en œuvre contraignant : le prix de cession doit être au moins trois fois supérieur à celui d'acquisition, taxe uniquement sur la première cession onéreuse depuis la classification en zone U ou AU, terrain constructible depuis moins de 18 ans et cession supérieure à 15 000 €.

- Majorer les taux de taxe d'aménagement (de 5 à 20%) pour financer les équipements publics nécessaires à l'accompagnement de l'urbanisation

Attention aux effets induits : perte de recettes pour l'EPCI en charge de l'assainissement par exemple.

## Se servir des leviers de l'urbanisme réglementaire :

La collectivité pourra également s'appuyer sur la palette des outils de l'urbanisme réglementaire dans le but de fluidifier l'offre de foncier.

Elle devra retravailler les règlements des PLU pour libérer des potentiels de droits à bâtir sur des espaces lâches ou peu denses :

- Modification du COS ou des gabarits et/ou du CES
- Réduire ou supprimer les contraintes sur les reculs par rapport aux voiries
- Réduire ou supprimer les contraintes de recul vis-à-vis des limites séparatives



- Imposer un nombre de place de stationnement progressif en fonction de la surface du logement (ex : 1 jusqu'à 70m<sup>2</sup>, 2 à partir de 70m<sup>2</sup>)

Afin de se donner le temps nécessaire notamment dans le but d'associer d'autres acteurs aux projets, elle définira des périmètres de projets. Cela permet à la fois de faire connaître les sites à enjeux qui font l'objet d'un travail de réflexion approfondi mais aussi d'inscrire dans le document réglementaire le temps de mise au point des projets :

- Servitude d'attente de projet global (5 ans).
- Définition précise des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en lien avec une faisabilité opérationnelle (technique, urbanistique, financière et intégration des propriétaires du site).





## Conclusion

Par rapport à la mission initiale confiée dans le cadre de cette étude, le résultat peut apparaître en décalage. Il nous semble néanmoins que le travail d'analyse a permis de mettre en lumière le moment particulier que les collectivités sont en train de vivre sur la question foncière.

**La rétention foncière dans le PACA Chablais, à partir de l'exemple des 5 communes test qui ont été analysées au cours de la première phase de ce travail, n'apparaît pas comme majeure à ce jour.** Dit de manière différente, si rétention il y a eu ces dernières années, elle n'a pas eu d'effet notable sur le développement du territoire et sur sa capacité à atteindre ses objectifs de croissance démographique en particulier.

**Cependant, certains indicateurs incitent à relativiser ce constat qui risque rapidement de ne plus être d'actualité** au vu des évolutions des documents d'urbanisme réglementaire. Tous les élus rencontrés l'ont confirmé : l'enjeu est de parvenir à concilier demain une consommation réduite de foncier en extensif, une requalification des secteurs urbanisés avec les objectifs ambitieux en termes d'accueil d'emplois et d'habitants issus du projet d'agglomération du Grand Genève. C'est en ce sens que la période paraît être une phase de transition et de changement de mode de faire.

**Faire plus avec moins de matière première foncière revient à gagner en productivité.** Les opérateurs privés commencent à solliciter les propriétaires alors que ce n'était pas le cas jusqu'à présent. Le risque inhérent est de voir se développer des opérations au coup par coup qui additionnées ne permettront pas d'atteindre le niveau de qualité nécessaire au fonctionnement du projet d'ensemble porté par la collectivité. **Les communes en particulier, parce qu'elles portent la vision sur le moyen et long terme, doivent se repositionner au cœur de la production urbaine.** Elles assurent depuis les lois de décentralisation le cadrage initial du projet urbain au travers du PLU. Elles doivent désormais en devenir maître d'ouvrage en pilotant les différents acteurs chargés de produire.

La question de l'intégration d'un coefficient de rétention foncière dans les PLU est révélatrice du rôle qu'entend jouer la collectivité. Conjuguer aujourd'hui économie de foncier et objectifs du projet d'agglomération et des SCoT impose d'obtenir des taux de mise en œuvre des opérations programmées élevés. Poser le principe d'un coefficient de rétention revient à définir des secteurs d'intervention stratégiques en s'autorisant indirectement de ne pas les développer au profit d'autres plus facilement mobilisables. Pour dire les choses de manière caricaturale : l'importance du taux de rétention foncière retenu dans un PLU est inversement proportionnelle à la capacité de pilotage de la commune et à la clarté de sa vision stratégique des secteurs de développement ou de renouvellement.



S'il est légitime de conserver une marge de manœuvre permettant d'intégrer les aléas de la mise en œuvre des projets, celle-ci doit être limitée et dans tous les cas explicitée dans son mode de calcul. **Le principe de base devrait donc être de poser un coefficient de rétention nul, pour éventuellement, secteur par secteur et en fonction des éléments de faisabilité des projets, autoriser des marges d'adaptation.**

Enfin, **la mise en œuvre du projet ne pourra demain qu'être partenariale.** Les collectivités n'ont pas les moyens d'être financièrement maître du jeu et devront nouer des partenariats. Cela pouvait être le cas déjà maintenant avec des acteurs professionnels (aménageurs ou promoteurs) dans un cadre juridique précis (concession, PUP, ...). Les propriétaires individuels devront demain être associés également. L'élargissement du tour de table, avec les approches différentes associées, renforceront la nécessité de travailler en amont clairement sur les objectifs et de définir conjointement, dans le respect du cadrage initial posé par la collectivité, des moyens et des outils de la mise en œuvre.





# Annexes

A- Tableau des secteurs de développement stratégiques surfaces de projet à Douvaine

B- Analyse de données (fichiers excel)

I – Analyse des transactions foncières et immobilières

1 – Ventes de terrains à bâtir

2 – Ventes de maisons et d'appartements

II – Analyse de la production de logements

1 – la production de logements individuels et collectifs en accession

2 – la production de logements locatifs sociaux et en accession aidée

III – analyse démographique

1 – évolution démographique

2 – la structure de la population

3 – les mobilités et le point mort

IV – analyse économique et sociale

1 – Evolution et caractéristiques de l'emploi

2 – les revenus

C- analyses cartographiques

1- Tableaux des surfaces par communes (fichiers excel)

2- Cartes des consommations par communes (fichiers SIG)

D- Entretiens avec les propriétaires :

1- Localisation des sites d'enquête

2- Fiches d'entretiens anonymisées



## A- Tableau des secteurs de développement stratégiques - surfaces de projet à Douvaine

Désignation	Constructible	Rétention foncière	Commune	CCBC
Acacias ou « Les Feijes » (zone UB) avec projet intercommunal				25 000 m <sup>2</sup>
« Sous le Bois » Zone AUa1			25 000 m <sup>2</sup>	
« Maise Est » zone AUa1			20 000 m <sup>2</sup>	
« Les Vergers » zone UD	18 000 m <sup>2</sup>			
« Les Balaries » zone UB (avec OAE à définir)	22 000 m <sup>2</sup>			
« En Rebatie », zone AUd		25 000 m <sup>2</sup>		
« La Barque » zone UB (PUP)	18 000 m <sup>2</sup>			
« Aubonne », zone UD		15 000 m <sup>2</sup>		
« Maise Ouest », zone AUa1			19 000 m <sup>2</sup>	
<b>TOTAL = 187 000 m<sup>2</sup></b>	<b>58 000 m<sup>2</sup></b>	<b>40 000 m<sup>2</sup></b>	<b>64 000 m<sup>2</sup></b>	<b>25 000 m<sup>2</sup></b>

